

## PAPER DETAILS

TITLE: TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ POLİTİKASININ OLUSTURULMASI: BİR KAMU  
POLİTİKASI ANALİZİ

AUTHORS: Ahmet KESER, Sadiye SUCU

PAGES: 49-70

ORIGINAL PDF URL: <http://tursbad.hku.edu.tr/tr/download/article-file/1629537>



## TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ POLİTİKASININ OLUŞTURULMASI: BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ<sup>1</sup>

Doç. Dr. Ahmet Keser  
[ahmet.keser@hku.edu.tr](mailto:ahmet.keser@hku.edu.tr)  
0000-0002-1064-7807

Dr. Şadiye Sucu  
[sadiye\\_s@yahoo.com](mailto:sadiye_s@yahoo.com)  
ORCID: 0000-0003-3199-2041

**Öz:** İkinci Dünya Savaşı sonrasında insan haklarının küresel bağlamda hızla gelişmesi, kamu yönetimlerinde yeni anlayışları da beraberinde getirmiştir. Zaman içerisinde insan haklarının ulusal ve uluslararası boyutta korunması ve kamu yönetimi karşısında hak ihlaline maruz kalan bireyin savunulmasına yönelik mekanizmaların geliştirilmesi önem kazanmıştır. Akademik yazında Ombudsman uygulamalarına ilişkin zengin bir literatür bulunmasına karşı, kamu politikası analizi çerçevesinde yapılan çalışmaların oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Bu çalışmanın amacı, Kamu Denetçiliği politikasının oluşturulmasında mevzuatın Kamu Denetçiliği Kurumu’nun işlevselliğini nasıl etkilediğini ortaya koymaktır. Çalışmada, Kamu Denetçiliğinin oluşturulması süreci ve Kamu Denetçiliği politikası oluşturulurken en önemli hususlardan biri olan *bağımsızlık ve tarafsızlık* konusu *kamu politikası analizi* çerçevesinde incelenmiştir. Kamu politikası oluşturulurken temel sorunsal hangi aktörlerce, nasıl tanımlanmış, gündeme nasıl ve hangi araçlar kullanılarak getirilmiş, politika oluşturma süreci nasıl şekillenmiş, politika amaç ve hedeflerine ne ölçüde yaklaşmış, bu süreçte aktörler kimlerdir ve rolleri nelerdir, sorularının cevapları aranmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Politika Analizi, Ombudsman, KDK Mevzuatı, Paris İlkeleri.

### ESTABLISHING OMBUDSMAN POLICY IN TURKEY: AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICY

**Abstract:** After the Second World War, the rapid development of human rights in the global context has brought along new understandings in public administrations. In the course of time, the development of a mechanism for the protection of human rights in national and international levels and to defend the individual who has been subjected to violations of public administration, has gained more importance. Despite the fact that there is a rich literature regarding the implementation of Ombudsman in the academic literature, the studies within the framework of the public policy analysis is seen are quite limited. The purpose of this study is to manifest how the legislation affects the Functionality of the Ombudsman Institution in generating the Ombudsman policy. In the study, a policy analysis was conducted on the founding policy of Ombudsman and “the independence and impartiality” as one of the most important issues in the policy making progress on the public inspection. The main problematic that caused the debate on public policy, how was it defined by which actors, how it was brought to the agenda and by which tools, how the policy-making process was shaped, to what extent the policy goals and objectives were approached, who are the actors and what their roles in this process, the answers were sought.

**Keywords:** Public Policy, Policy Analysis, Ombudsman, Ombudsman Legislation, Paris Principles.

<sup>1</sup> Doç. Dr. Ahmet KESER danışmanlığında, Dr. Şadiye SUCU tarafından Hasan Kalyoncu Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalında tamamlanan, “KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TRANSFER SÜRECİ VE İŞLEVSELLİĞİNİN ANALİZİ” isimli doktora tezinden türetilmiştir.

## 1. GİRİŞ

Türkiye’de Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, *Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi* çerçevesinde, idare-vatandaş ilişkilerindeki uyuşmazlıkların etkin ve hızlı çözümü amacıyla bir *Kamu Denetçiliği* mekanizmasının kurulmasına yönelik çalışmalar, 2000 ve 2006 yıllarındaki iki başarısız girişimin ardından, 29.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kanun ile hayata geçirilmiştir. Bu politikanın yasalaşması sürecinde hem *insan haklarının korunması ve geliştirilmesi*, *idarenin kamuoyunca denetlenmesi*, *yargı sistemindeki tıkanıklıklara çözüm üretilmesi* gibi ulusal dinamikler hem de *Türkiye-Avrupa Birliği (AB) müzakere sürecinde ortaya çıkan sorunların giderilmesi*, *durma noktasına gelen ilişkilerin geliştirilmesi*, *AB müktesebatına uyum çerçevesinde Kopenhag Siyasi Kriterleri ve AB Temel Haklar Şartı’na uyumun sağlanması* gibi uluslararası dinamikler etkili olmuştur. AB Türkiye İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgelerinde, 2012 yılına kadar Kamu Denetçiliği mekanizmasının Türkiye’de uygulamaya geçirilememiş olması, demokratikleşme ve AB’ye uyum konusunda bir eksiklik olarak sıklıkla eleştirilmiştir.

Bu makalede, önceki başarısız teşebbüslere ve yukarıdaki eleştirilere rağmen 2012 yılında başarılı olan Ombudsman -Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)’nun oluşturulmasına yönelik süreç, kamu politikası analizi bağlamında ele alınmıştır. Söz konusu politikanın yasalaşması sürecinde, kamuoyunda ve AB yetkili organlarında tasarıda haliyle Kurumun “*bağımsız ve tarafsız*” olamayacağı yönünde farklı aktörler arasında tartışmalar yaşanmıştır. Buradan hareketle çalışmada, uluslararası dinamiklerin, özellikle ulusüstü (supranational) bir organizasyon olan AB’nin zorlamasıyla (*enforcement*) oluşturulan söz konusu kamu politikasının analizi maksadıyla şu sorulara cevap aranmıştır.

- (1) Politika ihtiyacını doğuran problem hangi aktörlerce, nasıl tanımlanmış, gündeme nasıl ve hangi araçlar kullanılarak getirilmiştir?
- (2) Politika oluşturma süreci nasıl şekillenmiştir?
- (3) Bu süreçte rol oynayan aktörler kimlerdir ve rolleri nelerdir?
- (4) Politika amaç ve hedeflerine ne ölçüde yaklaşılmıştır?

Bu çerçevede, Türkiye’deki ilgili sivil toplum kuruluşları (STK), Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’ndeki muhalif siyasi parti milletvekilleri ve AB organlarına, KDK’nın oluşturulma yöntemiyle ilgili tartışmalar değerlendirilmiş ve analiz, KDK’nın yıllık çalışma raporlarıyla desteklenmiştir.

Çalışmada, kamu politikası analizine zemin oluşturan Kanun’da, KDK’nın bağımsız ve tarafsız olduğu belirtilmesine karşın, *Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarının güvenceye alınmadığı*, *KDK Kanun Tasarısı’nın genel gerekçesi ve Kanun’un amacı ile, ilgili mevzuatın uyum içerisinde olmadığı*, *dolayısıyla Kurumun işlevsel olamayacağı* argümanını desteklemek amacıyla Kurumun oluşturulmasına yönelik eleştiriler ve önerilerle birlikte artıları ve eksileri de analize dâhil edilmiştir. Bu bağlamda, öncelikle Ombudsman kurumunun dünyada doğuş ve yayılışı, geçirdiği evrim ve bugünkü uygulamaları ile Türkiye’deki yasalaşma süreci incelenmiş, yürürlükteki Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’yla ilgili eleştirilere yer verilmiş, uygulama sonuçları istatistiki veriler ışığında değerlendirilmiştir. Bu maksatla kamu politikası analiz yöntemlerinden, Döngüsel Analiz Modeli, Kurumsal Model ve Süreç Analizi Modeli’nin birlikte kullanılması uygun görülmüştür.

6328 sayılı Kanunu’nun yürürlüğe girmesine kadar olan süreç, TBMM, Başbakanlık ve ilgili bakanlıkların resmî kaynakları esas alınarak izlenmiştir. Yasalaşma sürecindeki TBMM Genel Kurul görüşme tutanakları, STK’ların itirazlarıyla ilgili dokümanlar, medya çıktıları, konuyla ilgili akademik çalışmalar, AB Türkiye İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Programlar, Paris İlkeleri ve Venedik Kriterleri birincil kaynak olarak kullanılmıştır.

## 2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kavramsal açıdan *Ombudsman* kelimesi İsveç dilinde halkın yönetim hakkındaki şikâyetlerini inceleyen, onlar namına hareket eden, haklarını koruyan ve vatandaş ile yönetim arasında bir çeşit hakem rolü oynayan kimseyi ifade etmek için kullanılır. Ombudsman, arabulucu, temsilci, veya sözcü anlamında *ombuds* ile kişi anlamında *man* sözcüklerinden oluşturulmuştur (Tayşi, 1997). Bu çalışmada kurum ve kişi olarak Ombudsman sözcüklerinin farkını belirtmek amacıyla, kişi anlamında *Ombudsman* ve kurum anlamında *Ombudsman kurumu* olarak ifade edilmiştir. Aşağıdaki alt

başlıklarda sırasıyla Ombudsman kavramı ile bu kavramın kökeni ve günümüzdeki uygulamaları ele alınmıştır.

## 2.1.Ombudsman Kavramı

Ombudsman kavramı, idarenin denetlenmesi amacıyla seçilmiş kişileri, Ombudsman kurumu da bu kişilerin yönetiminde denetim faaliyetini gerçekleştiren kurumu ifade etmektedir. Ombudsman kurumu hem her devletin kendine özgü koşulları doğrultusunda farklı yapılanma biçimlerinde oluşturulmuş hem de farklı ülkelerde farklı şekilde adlandırılmıştır (Karcı, 2010, 20-24). Örneğin İngiltere’de *parlamento komiseri*, Fransa’da *medyator/arabulucu*, İspanya’da *halk savunucusu* gibi isimlerle ifade edilmektedir. Türkiye’de ise Ombudsman kurumunun oluşturulması aşamasına kadar yapılan çalışmalarda *halk denetçisi*, *kamu hakemi*, *arabulucu*, *halk avukatı*, *yurttaş sözcüsü* gibi terimler tartışılmış ve Anayasa’nın 74’üncü maddesinde yazıldığı şekliyle *kamu denetçiliği* kavramı tercih edilmiştir (Fendoğlu, 2017, 4).

Yılmaz, Kılavuz ve İzci (2003, 54) kamu denetçisini “Prensip olarak gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin, hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yapmış olduğu şikâyetler üzerine veya resen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararlar tavsiye niteliği taşıyan yani yaptırım gücü olmayan, çalışmalarını kamuoyuna ve bir raporla da her yıl parlamentoya sunan kamu görevlisidir” şeklinde tanımlamaktadır.

Yılmaz Altuğ (2002, 31) kamu denetçisini, *tarafsız ve yüksek seviyeli bir müfettiş* olarak tanımlamakta ve bu müfettişlerin, halkın kamu idaresinin haksız eylemlerinden doğan şikâyetlerini dinleyerek tarafsız soruşturma yaptıklarını ve elde ettikleri verileri yetkililere aktardıklarını belirtmektedir. Yazar bu kişilerin maaş ile çalışabilecekleri gibi fahri olarak da çalışabileceklerini ifade etmektedir.

Babüroğlu ve Hatipoğlu (1997) ise Uluslararası Barolar Birliği’nin 1974’de Ombudsman kavramına ilişkin olarak, *Ombudsman anayasaya, yasaya veya parlamentonun aldığı bir karara göre kurulan, parlamentoya karşı sorumlu, devlet dairelerindeki memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikâyetleri alan, bu şikâyetler üzerine veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma/soruşturma yapma, yanlışlıkların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir* şeklindeki ifadesinin en çok kabul gören tanım olduğunu belirtmektedirler. Tüm bu ifadelerden yola çıkarak Kamu Denetçiliği mekanizmasını kısaca, *insan haklarının korunması, hak ihlallerinin önlenmesi ya da ortadan kaldırmasına yönelik hak arama yolunu işleten bir organizasyon*, olarak ifade etmek mümkündür.

## 2.2.Ombudsman Kurumunun Kökeni ve Günümüzdeki Uygulamaları

Vatandaşların, kendilerini yönetenlerin olumsuz, haksız ve başarısız uygulamalarına karşı korumak için tepki vermeleri, idarecilerinden şikâyetçi olmaları ve uygulamalarının tarafsız ve bağımsız bir denetim makamınca araştırılmasını istemeleri çok eskilere dayanmaktadır. Nitekim bazı yazarlar Ombudsman kurumunun ilk oluşumlarını Roma İmparatorluğu’nda halkı, Plebi Senatosunun yetki tecavüzlerine karşı koruyan *Halk Tribünlerine*; bazıları Çin’de M.Ö. 206- M.S. 220 döneminde hüküm süren Han Hanedanlığı sırasında mevcut olan *Yuan Kontrol Kurumuna*, bazıları da 17. yüzyılda Amerika’da kolonilerde görev yapan *Cencors* kurumuna dayandırmaktadır (Altuğ, 2002, 54). Akademik yazında ağırlıklı olarak ise, günümüzde küresel bağlamda yaygınlaşan Ombudsman kurumunun kökeni, İsveç Kralı XII. Charles’ın, Osmanlı İmparatorluğu’na sığındığı dönemde kendi adına yönetimi devam ettirmesi için atadığı *Högste Ombudsmannen*’e dayandırılmaktadır. Kılavuz, vd. (2003, 50)’ne göre, 1709’da Paltova Savaşı’nda Ruslara yenilip Osmanlı’ya sığınan İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl), 1709-1714 yılları arasında sürgün yaşadığı Edirne’de *Kazasker* kurumuyla tanışmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’ndan, ülkesine gönderdiği bir Kraliyet emriyle, hem halkın yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları dindirmek hem de kendisinin yokluğundan faydalanarak haksız davranışlarda bulunan yöneticilerin davranışlarına son vermek amacıyla 1713’te bir kişiyi *En Üst Murakıp (Högste Ombudsmannen)* olarak tayin etmiştir. Ombudsman kurumuna ilişkin olarak Holm (1995, 13) tarafından yapılmış olan, *Ombudsman sorunlara ilişkin raporlar düzenleyebilen, düzeltme tavsiyeleri verebilen, soruşturma gücü olan, kendi kişisel inisiyatifini kullanabilen, çalışanlar ve devlet daireleri tarafından incitilmiş, mağdur edilmiş insanların şikâyetlerini dinleyen,*

*anayasa ve parlamento tarafından desteklenen, parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek derecede bir hükümet memurudur*, tanımı incelendiğinde de bu kurumun görevleri ile Osmanlı Devleti'nde bulunan *Kadılık, Kadı'l – Kudatlık, Kadı-Askerlik (Kazaskerlik), Divanü'l Mezalim ve Divan'ül Hümayun* kurumlarının görevlerinden izler taşıdığı görülmektedir. Nitekim, Doğan (2019, 35) Kadıların yargısal görevlerle donatılmış yetkililer olduğunu, özellikle taşrada asayiş ve düzenin sağlanmasından, belirli belediye hizmetlerinin yürütülmesinden ve kısmen de mülki idareden yerel yöneticilerle beraber sorumlu olduklarını belirtmekte, dolayısıyla Kadıların hem yargısal hem de mülki/beledi görevleri bulunduğu tespitini yapmaktadır. Ayrıca Kadıların sivil halk arasında meydana gelen uyuşmazlıkları çözmeye yönelik görevleri de vardır. Yukarıda Ombudsmanın da görevleri arasında yer alan, özellikle idari uyuşmazlıkların çözülmesine yönelik görevlerin Kadıların görevleriyle örtüştüğü görülmektedir. Kadı'l - Kudat'ların görevleri konusunda ise Avşar (2007, 50), bu kurumların daha çok sivil halk üzerine yoğunlaştığını, Kadı-Askerlerin ise daha çok askerî konulara yoğunlaştığını tespitini yapmaktadır. Yazar Kadı'l - Kudat'ların asıl görevinin, idari konularda halk tarafından yöneltilen şikâyetlerin incelenip çözülmesi üzerine odaklandığını ve temelde her iki görevlinin de uyuşmazlıkların çözümü ve hukuki süreçlerin uygulanması konusunda görevlerini yerine getirmekle yükümlü olduklarını belirtmektedir. Pickl (1997) ise, Ombudsman kurumunun şekillenmesinde Divanü'l Hümayun Kurumu, Divanü'l Mezalim, Kazasker, Kadı, Muhtesib gibi kurumların etkili olduğunu ve İsveç Kralı XII. Charles'ın Osmanlı Devleti'nde geçirdiği zaman zarfında bu kurumları inceleyerek esinlendiğini belirtmiş, açıkça İsveç Kralı'nın 1713 tarihli bir talimatname ile bu kurumlara benzer yapıda ve görevde bir kurum olan Ombudsmanın kurulması için Kraliyet emri yolladığını ileri sürmüştür. Tüm bu tespit ve iddialar da İsveç'te ilk kurulan ve oradan dünyaya yayılan Ombudsman kurumlarının kökeninin Osmanlı Devleti'ne ait çeşitli kurumlara dayandığı tezini desteklemektedir.

Ombudsman kurumunun 1809 yılında İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum haline gelmesi, modern anlamda Ombudsman kurumunun başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Erdengi, 2006, 31-32). Bunu Norveç'te 1952 yılında askerî alanda ve 1962 yılında da sivil alanda Ombudsman kurumu, 1954 yılında Danimarka'da, 1959 yılında Batı Almanya'da, 1962 yılında Yeni Zelanda'daki kurumların kurulması izlemiştir. Ombudsman kurumunun 1967 yılında İngiltere'de kurulması ise hem Anglo-Sakson hukuk sistemine girmesi, hem de yüzölçümü büyük ve nüfusu kalabalık ülkelerde uygulanarak tüm dünyaya yayılmasında bir dönüm noktası olmuştur. Fransa'da 1973 yılında Ombudsman lığın kurulması da idari yargı sistemi uygulayan bir ülkede kurulabilmesi açısından, hukuk sisteminden bağımsız olarak her ülkede oluşturulabileceğinin (Avşar, 2007, 57) göstergesi olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde ise Ombudsman 40 federe devlette farklı isimler altında ve yerel yönetimlerde 1975'lerden beri uygulanmaktadır (Fendoğlu, 2017, 9).

*Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı*'nın 41'inci maddesinde *iyi yönetim hakkı* temel bir hak olarak benimsenmiş ve Ombudsman kurumu da bu hakkın gerçekleştirilebilmesi için gerekli temel bir kurum olarak kabul edilmiştir. AB'nin en yüksek karar organı olan AB Konseyi ise, Maastricht Antlaşması (1992)'nda, AB'ye üye tüm ülkelerde Ombudsman benzeri bir kurumun kurulmasını tavsiye etmiştir. Ayrıca, her ülkenin oluşturduğu Ombudsman kurumunun dışında, AB'nin bünyesinde de *Avrupa Ombudsmanı* kurumu oluşturulmuştur. AB'nin kurum ve organlarının, adil olmayan, kötü ve temel insan haklarına aykırı hareket eden yönetimler hakkındaki şikâyetleri incelemek amacıyla oluşturduğu Avrupa Ombudsmanı, ulusüstü bir Ombudsman kurumunun ilk kez oluşturulması bakımından önem arz etmektedir.

Türkiye'nin yaklaşık 62 yıllık AB'ye üyelik macerası, 2000'li yıllarda en yoğun gelişmeleri yaşamış, 1998 yılından itibaren AB'nin Türkiye İlerleme Raporlarında siyasi kriterlerin karşılanması bakımından eksiklik olarak belirtilen hususlar, uyum paketleri ile giderilmeye çalışılmıştır. Temel insan haklarının korunması bağlamında oluşturulması istenen *Ombudsman* uygulaması Türkiye'de ilk olarak 2000 yılında, Adalet Bakanlığı'nca hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile gündeme gelmiş, Tasarı 14.09.2000 tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-15 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla TBMM'ye gönderilmiş fakat yasalaşmamıştır (KDK Kanun Tasarısı, 2000).

İkinci girişim ise, AB'ye tam üyelik müzakere tarihinin verileceği 2004 Brüksel Zirvesi öncesi, 20.10.2003 tarihinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile gerçekleşmiştir. TBMM Başkanlığına sunulan, 1/731 esas no.lu Tasarı'nın 42. maddesi; mahalli idareler açısından, bir halk denetimi aracı olarak *Mahalli İdareler Halk Denetçiliği Sistemi* önermektedir (Kamu Yönetimi Temel

Kanunu Tasarısı, 2003). Ancak bu Tasarı 2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmamış ve TBMM’ye geri gönderilmiştir (Koç, 2015, 18). Daha sonra 2006 yılında KDK’nın oluşturulması konusunda, Adalet Bakanlığı’nca *Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı* hazırlanarak TBMM’ye sevk edilmiştir. TBMM Genel Kurulunda 2006 yılı içerisinde 5521 sayılı Kanun Tasarısı kabul edilerek Cumhurbaşkanlığının onayına sunulmuştur (Efe, 2013, 66-69). Cumhurbaşkanlığı, 12. maddenin Anayasa’ya aykırı hükümler içermesi nedeniyle Tasarı’yı yeniden görüşülmek üzere TBMM’ye göndermiştir. 5521 sayılı Kanun Tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesine rağmen TBMM’de ikinci kez aynen kabul edilerek, 28.09.2006 tarihi itibarıyla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaşmış ve 13.10.2006 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Akabinde, ana muhalefet partisi, Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasıyla Kanun’u Anayasa Mahkemesi’ne götürmüştür. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa’nın 123. maddesine aykırı hükümler içerdiği gerekçesiyle 25.12.2008 tarihli Karar’la oybirliğiyle iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2008). Türkiye’de nihayet 2012 yılında 6328 sayılı Kanun ile KDK’nın kurulması ile süreç tamamlanmıştır.

### 3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÜZERİNE KAMU POLİTİKASI ANALİZİ

Aşağıdaki alt başlıklarda, KDK’nın kurulmasına yönelik kamu politikası; konuya ilişkin bağlam, sorunun tanımı, gündeme alınması konusunda kurumun kuruluş gerekçeleri, sorunun çözümüne yönelik alternatif çözüm yolları ve bunları değerlendirmede kullanılacak ölçütler, alternatiflerin bu ölçütlere göre kıyaslanması ve tercih edilen kamu politikası sırasıyla analiz edilmiştir.

#### 3.1. Bağlam

Dünyanın birçok ülkesinde toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, bireysel şikâyetlerle ilgilenmek ve kamuoyunun dikkatini kamu bürokrasisindeki aksaklıklara çekmek konularındaki arayışlar; dikkatleri hâlihazırda dünyanın pek çok ülkesinde uygulanan ve her ülkenin kendine özgü siyasal, toplumsal, kültürel ve idari koşullarına göre farklı biçimlerde yapılandığı Ombudsman kurumuna çevirmiştir. Diğer denetim mekanizmalarına ilave olarak bireyin haklarının korunması ve iyi işleyen bir idarenin gerçekleştirilmesi bakımından ikincil bir garanti mekanizması olan Ombudsman kurumu, *klasik bürokrasinin aksine, yurttaşın hakkını savunan, onun adına her türlü idari organı sorgulayan, her türlü bilgi ve belgeye ulaşarak elindeki bazı araçlarla idarenin modern yönetim anlayışına uygun işlemlerini sağlamaya çalışan bir yardımcı kurum niteliğindedir* (Efe ve Demirci, 2013, 50). Bu nedenle de dünyada hızla uygulama alanı bulmuş Ombudsman uygulamalarının, 140’tan fazla ülkede hayata geçirilmesiyle de kurumun görev ve yetki alanları zamanla genişlemiş ve Ombudsmanların farklı konu ve amaçlara göre branşlaşması sağlanmıştır. Günümüzde, genel amaçlı Ombudsmanlar, özel amaçlı Ombudsmanlar, ulusal Ombudsmanlar ve ulusüstü (supranational) bir örgüt olan AB’nin kurumları ve organları hakkındaki şikâyetlerle ilgilenen Avrupa Ombudsmanı gibi farklı Ombudsman uygulamaları hayata geçirilmiştir.

Türkiye’de 2012 yılında 6328 sayılı Kanun’la oluşturulan Ombudsman kurumu, *Kamu Denetçiliği* olarak adlandırılmıştır. Kamu politikası analizine konu olan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun tartışmalara neden olan bazı maddeleri ve ilgili fıkraları **Ek-1**’de sunulmuştur. Bu kamu politikası analizinin odak noktasını; mevzuatın, Kurum’un bağımsızlık ve tarafsızlık unsurlarını güvenceye alan hükümlere yer vermediği; özellikle Kurumun bağımsız ve tarafsızlığına gölge düşüren, Baş denetçi ve denetçilerin adaylık başvuru koşulları ve seçilme usullerini belirleyen 10’uncu ve 11’inci maddeleri ile Kurumun bütçesine ilişkin hükümler içeren 29’uncu maddenin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı oluşturmaktadır.

#### 3.2. Sorunun Tanımı

Yukarıda görüldüğü üzere, 6328 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinde belirtilen *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 bulunmak*, olarak ifade edilen amaçlara ulaşılması için, her şeyden önce, oluşturulan kurumun karar ve uygulamalarında *bağımsız ve tarafsız olabilmesini sağlayacak şartların da kanun hükümleriyle oluşturulması gerekmektedir*. Keza, Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan,

Türkiye'nin de tabi olduğu birçok uluslararası antlaşma ve AB müktesebatı da Ombudsman ve benzeri mekanizmaların oluşturulmasında *bağımsızlık ve tarafsızlık* unsurlarının güvenceye alınmasını öncelemektedir. AB, Türkiye'den siyasi kriterler bağlamında insan haklarının korunması ve geliştirilmesi kapsamında oluşturulan ulusal çözüm mekanizmalarının (insan hakları komisyonları, danışma komiteleri, Ombudsman kurumları, işkenceyi önleme mekanizmaları, fırsat eşitliği komisyonları vb.) BM Paris Prensipleri'nde yer alan ilkelerle uyumlu olmasını talep etmektedir (Türkiye İlerleme Raporu, 2008; 2009). Söz konusu Prensipler 1991 yılında Paris'te başlayan ve BM tarafından düzenlenen ulusal kurumlara yönelik uluslararası çalışma toplantılarının sonucu olarak 1993 yılında kabul edilmiştir. Bu ilkeler; yasal olarak bağlayıcılığı olan bir uluslararası kurallar dizisi olmayıp, bir tavsiyeler bütünü olmasına rağmen kabul edildiği tarihten bugüne kadar uluslararası ve ulusal kurum ve kuruluşların Paris Prensipleri'ni benimsemeleri ve hükümetleri bu ilkelerin gereklerini yerine getirmeye teşvik etmeleri nedeniyle hem siyasi hem de ahlaki bir ağırlık kazanmıştır.

Bu çalışmadaki kamu politikası analizinin de odak noktası olan Ombudsman kurumunun *bağımsızlık ve tarafsızlık* niteliği, Paris Prensipleri'nin ve insan haklarını korumaktan sorumlu ulusal kurumların meşruiyetini güvence altına alan uluslararası Ombudsman standartlarının temel ilkelerinden biridir. Kurumların, faaliyetlerini herhangi bir baskıya veya talimata maruz kalmadan yerine getirebilmeleri için yürütmeden bağımsız bir yapılanmaya sahip olmaları gerekmektedir. Yürütme ile yasamanın kaynaşmış olduğu parlamenter sistemlerde ise kurumun sadece yürütmeden bağımsız olması yeterli olmayıp, aynı zamanda yasamadan da bağımsız olması gerekmektedir. Paris Prensipleri'ne göre, ulusal kurumların gerçek anlamda yürütmeden bağımsız sayılabilmesi için, öncelikle kurumun ve faaliyetlerinin yürütmeden ve yasamadan bağımsızlığının bir hukuk kuralı ile tanınmış olması gerekmektedir. Ayrıca Kurumun yeterli mali kaynağa sahip olması, üyelerinin çoğulculuk esaslarıyla seçimi, atanma usulleri, görev süreleri ve görevden alınmaları hususlarındaki düzenlemelerin bağımsızlık ve tarafsızlığı teminat altına alacak şekilde düzenlenmelidir (BM Paris Prensipleri, 1993).

İnsan haklarının geliştirilmesi ve korunması için kurulan ulusal kuruluşların statüsüne ilişkin ilkeler (Paris Prensipleri) BM İnsan Hakları Komisyonu'nun 3 Mart 1992 tarihli, 1992/54 sayılı ve BM Genel Kurulunun 20 Aralık 1993 tarihli ve 48/134 sayılı kararlarıyla kabul edilmiştir. BM'ye göre devletlerin oluşturduğu bir kurumun *ulusal insan hakları kurumu* olarak adlandırılabilmesi için bazı asgari koşulları karşılaması gerekmektedir. Bu koşullar, *Paris İlkeleri'nin* içeriğini oluşturmaktadır. Belge esas olarak Ulusal İnsan Hakları Kurumları (UIHK)'nın *Yetki ve Sorumlulukları; Oluşturulma Biçimleri ile Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri; Çalışma Biçimleri ve Yargı Kurumlarına Benzer Yetkileri Olan Kuruluşların Statüsüne İlişkin Ek İlkeler*, olmak üzere dört ana başlıktan oluşmaktadır (BM Paris Prensipleri, 1993).

Belge'de UIHK'lerin *oluşturulma biçimleri ile ve bağımsızlık ve çoğulculuk güvencelerinin sağlanması* konusuna ayrı bir önem verildiği görülmekte olup; oluşturulacak ulusal kurumlarda bu unsurların sağlanması için, *ulusal kuruluşların oluşturulması ve üyelerinin seçimle veya başka bir yoldan belirlenmesi; insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla ilgili sivil toplum güçlerinin çoğulcu bir biçimde temsil edilmesini sağlayacak gerekli bütün güvencelerin var olduğunu gösteren bir usulle yapılmalıdır*, ilkesi ortaya konulmaktadır. Bunun da ancak,

- İnsan hakları alanında mücadele eden sivil toplum kuruluşları, sendikalar ve örneğin hukukçu, hekim, gazeteci ve bilim insanlarını bir araya getiren sosyal-mesleki kuruluşların,
- Din ve felsefi düşünce akımlarının temsilcilerinin,
- Üniversitelerin ve nitelikli uzmanların,
- Parlamentonun,
- Sadece istişari mahiyette katılmak koşuluyla, yönetimin temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilebileceği ifade edilmektedir (BM Paris Prensipleri, 1993).

Paris Prensipleri'nde, ulusal kuruluşların bağımsızlık ve tarafsızlık güvencelerinin temini konusunda kendi personelini istihdam etmeye ve kendi mekânlarına sahip olmaya yetecek mali kaynaklara, yani *mali özerkliğe* sahip olmaları gerektiği ifade edilmektedir. Bu şekilde hükümetten bağımsız olabilmelerinin sağlanacağı ve bağımsızlıklarını tehlikeye düşürecek mali bir kontrole tabi olmalarının önüne geçilebileceği belirtilmektedir. Ayrıca UIHK üyelerinin üstlendikleri görevde gerçek bağımsızlığın koşulu olan istikrarın sağlanması için, atanma kararlarında görev sürelerinin

belirtilmesi; Kurumun oluşturulmasındaki çoğulculuğun zedelenmemesi koşuluyla, bu üyelerin yeniden atanmasının mümkün olabilmesi ilkesi de yer almaktadır.

AB organlarınca Türkiye’den gerek İlerleme Raporları gerekse Katılım Ortaklığı Belgeleri yoluyla insan haklarının korunmasıyla ilgili olarak, özellikle Paris İlkeleri doğrultusunda kurumsal çözüm mekanizmalarını geliştirmesi talep edilmektedir. Ancak bu beklentilerin Türkiye tarafından çok dikkate alınmadığı görülmektedir. 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kanun’un 12’nci maddesi; her ne kadar *Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır*, hükümlerini ortaya koysa da 11’inci maddedeki KDK üyelerinin seçilmesi usulüyle ilgili hükümlerin, yukarıdaki Paris İlkeleri’yle uyuşmadığı ve Mecliste çoğunluğa sahip partinin inisiyatifi doğrultusunda bir Kurumun oluşturulduğu, dolayısıyla kamuoyu ve AB nezdinde arzu edilen bağımsızlık ve tarafsızlıktan yoksun olduğu ve mevcut haliyle objektif bir Kamu Denetçiliği işlevini yürütemeyeceği tartışmaları sürmektedir. Bu görüşler AB’nin 2012sonrasındaki Türkiye İlerleme Raporlarında paylaşıldığı gibi Türkiye’deki STK’lar tarafından da dile getirilmektedir (Türkiye İlerleme Raporu, 2012). 6328 sayılı Kanun’da, bir taraftan Kurumun tarafsızlığına vurgu yapılırken, diğer taraftan bu ilkenin sağlanması için gereken şartların oluşturulmadığı, bilakis Parlamentoda çoğunluğu elinde tutan bir partinin Kamu Başdenetçisi başta olmak üzere Kamu Denetçilerinin tümünü kendi inisiyatifi doğrultusunda seçebilmesine imkân tanıyacak bir seçim usulünün kabul edildiği görülmektedir.

KDK mevzuatında, *seçim usulüyle birlikte üyelerin görev süreleri, başvuru koşulları, Kurumun bütçesi ve kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik hükümler de KDK’nın bağımsız ve tarafsızlık ilkesi ile çelişmektedir*. Kurumun bağımsız ve tarafsızlığını sağlayacak olan iki önemli nokta; Kamu Denetçisi adaylarının bir siyasi parti ideolojisine sahip olmaması ve görevlendirmenin yürütme ve yasama organlarından tam bağımsızlığını sağlayacak bir usulle yapılmasıdır. Bu sağlandığı takdirde tarafsızlığı zedeleyen diğer hükümlerin seçim usulü kadar bir zafiyet yaratmayacağı değerlendirilmektedir.

KDK üyelerinin seçim usulüyle ilgili olarak tartışmalara neden olan KDK Kanunu’nun 11’inci maddesinin 5’inci bendine göre; KDK üyelerinin seçim usulü şöyledir: *Başdenetçi, birinci ve ikinci oylamada TBMM Genel Kurul üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile seçilir. Bu turlarda. Seçilemediği takdirde üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada da yine seçilemez ise dördüncü oylamada en fazla oy alan iki aday arasından, karar yeter sayısı (TBMM Genel Kurul sayısının dörtte birinden bir fazlası) olmak şartıyla (151) en fazla oy alan aday seçilmiş olur*. Aynı maddenin 6’ncı bendi, denetçilerin seçimini de şu şekilde düzenlemektedir. Denetçiler, Karma Komisyon (TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşur) tarafından seçilmektedir. *Denetçiler, birinci ve ikinci oylamada üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile seçilir. Çoğunluk sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamaz ise, en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla (ilgili komisyonun üye tam sayısının dörtte birinden bir fazlası) en fazla oy alan aday seçilmiş olur*.

Görüldüğü üzere, KDK Başdenetçi ve denetçilerinin seçimi, genel olarak Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisinin, nadiren de en büyük parti dışındaki muhalif partilerinden oluşan bir koalisyonun inisiyatifi doğrultusunda sonuçlanacaktır. Bu durum, özellikle %50’nin üzerinde milletvekiline sahip olan bir partinin ya da grubun üye seçiminde egemen olacağına işaret etmektedir. Burada, Genel Kurul ya da komisyonlardaki sandalye sayısının çoğunluğuna sahip olan siyasi partinin, KDK üyelerini belirleme gücü nedeniyle, Kurum üzerinde baskı oluşturma olasılığının yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Asli görevi idareye karşı vatandaşın haklarını korumak olan KDK üyelerinin, kendisini seçen ve aynı zamanda hükümet olan partinin uygulamalarına karşı objektif olamayacağı gibi, kararlarında ikinci kez seçilememe kaygısını taşımaları olasılığı da oldukça güçlüdür. Başdenetçi ya da denetçilerin seçiminde, son turda karar yeter sayısının yeterli olması; çoğulculuğu ve uzlaşmayı göz ardı ederek nitelikli oy çokluğunu dikkate almayan, Meclisteki egemen gücün inisiyatifi öne çıkaran bir anlayışı yansıtmaktadır. Sonuçta *nitelikli çoğunluk* dikkate alınmadığı için iktidarın istediği ve hatta seçim öncesi tespit ettiği adayın, Başdenetçi ya da denetçi seçilebilmesi neredeyse kesin gibidir. Bu durumda Başdenetçi veya denetçi, denetlemekle sorumlu



olduğu yürütmenin yönlendirmesiyle seçilmiş olmaktadır. Bu şartlarda siyasal iktidarın seçtiği denetçilerin yürütme üzerinde gerçek bir denetleme yapması mümkün olamayacağından, KDK'nın işlevselliği düşük, âtıl bir kurum olarak kalacağı, idarenin olası kötü yönetim uygulamalarına seyirci kalmaktan öteye gidemeyeceği değerlendirilmektedir.

Denetçilerin görev süresi, 6328 sayılı KDK Kanunu'nun 14'üncü maddesinde dört yıl olarak belirlenmiş ve ikinci bir dönem daha görev alabilecekleri hükme bağlanmıştır (KDK Kanunu, 2012). Başdenetçi ve denetçilerin bir kez daha seçilebilmesiyle ilgili hüküm, Kurumun tarafsızlığını zedeleyen bir nitelik olmamakla birlikte, kamu denetçilerinin mevcut seçim usulüyle belirlenmesi, görevin gerektirdiği tarafsızlık ve bağımsızlığın tam olarak sağlanması konusunda şüphe oluşturmaktadır. Denetçilerin ikinci kez seçilebilme ihtimali de kaçınılmaz olarak Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran ve kendilerini seçecek olan partilerin isteği doğrultusunda hareket etmelerini motive edecektir.

Yine 6328 sayılı Kanunu'nun denetçi seçilebilme koşullarını düzenleyen 11'inci maddesi, Başdenetçi veya denetçi seçilebilme şartlarından biri olarak *Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak* hükmünü getirmiştir (KDK Kanunu, 2012). Bu hüküm, aslında herhangi bir siyasi partide başvuru gününe kadar görev almış kişilerin de KDK üyesi seçilebilmelerinin önünü açmaktadır. Keza ilk dönem KDK üyeleri arasında, seçilmeden önce iktidar partisinden değişik organlarında görevli olan, hatta milletvekilliği yapmış kişilerin bulunduğu görülmektedir. Böylece, üye seçiminde çoğunluğu elinde bulunduran muktadir partinin, kendilerine sadık üyeleri denetçi seçmesinin önü açılmış ve Kanun'da belirtilen bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi ihlal edilmiştir.

6328 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin 1'inci bendine göre Kurum, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kurum* olarak konumlandırılmış, 29'uncu maddede de Kurumun gelirleri; TBMM'den alınacak Hazine yardımı ve diğer gelirler olarak ifade edilmiştir (KDK Kanunu, 2012). Bu hükümlerden anlaşıldığı üzere Kurum mali özerkliğe sahip değildir. Söz konusu Kanun'da kamu denetçisinin her mali yıl için, kendi bütçe taslağını hazırlamasına ve bu taslağın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda değiştirilmeden kabul edilmesine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Kurumun mali özerkliğe sahip olması, teşkilatta istihdam edilecek personelin niteliklerini belirleme ve atama yetkisini de beraberinde getirmektedir. Mevcut mevzuat ise KDK'ya böyle bir yetki vermemiş, Kurum'da görevlendirilecek personelin nitelikleri ve sayısı Kuruluş Kanunu'yla tespit edilmiştir (KDK Kanunu, 2012, Madde 24-28, 34).

Görüldüğü üzere KDK mevzuatı, Paris Prensipleri'nde UİHK'lerin *Oluşturulma Biçimleri ile Bağımsızlık ve Çoğulculuk Güvenceleri* başlığı altında ifade edilen, *ulusal kurumların hükümetten bağımsız olabilmeleri ve bu bağımsızlıklarını riske atacak mali bir kontrole tabi olmamaları*, yönündeki ilkeyi karşılamamaktadır.

Her takvim yılı sonunda, yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir raporun 6328 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi gereğince KDK tarafından hazırlanarak, TBMM Komisyonuna sunulacağı, Komisyonun iki ay içinde raporu görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığına göndereceği hükme bağlanmıştır (KDK Kanunu, 2012). Buradan, KDK'nın TBMM ile olan ilişkilerini Karma Komisyon aracılığıyla yürüttüğü anlaşılmaktadır. Karma Komisyon KDK'nın yıllık çalışma raporlarında bir filtre görevi görmekte, ilgili raporu özetleyerek Başkanlığa iletmektedir. Söz konusu yıllık rapor Resmî Gazete'de yayımlanarak kamuoyu bilgilendirilmektedir. KDK'nın 2019 yılına kadar olan yıllık raporları incelendiğinde, Kurumun aldığı tüm tavsiye kararların sayısının verildiği ancak, özellikle tavsiye kararlarına uymayan idarelerin tümünün teşhir edilmediği, sadece bazı örneklerle yetinildiği görülmektedir. Dolayısıyla kötü yönetim sergileyen idari birimler hakkında kamuoyunun eksik bilgilendirildiğini söylemek mümkündür.

6328 sayılı Kanun'un *Kurumun bağımsız ve tarafsızlığını güvenceye almaması nedeniyle KDK'nın işlevsel olamayacağı ve belirtilen amaçlara ulaşamayacağı* argümanını desteklemek amacıyla, aşağıda AB'nin İlerleme Raporları aracılığıyla Kuruma yönelik tavsiyeleri ve KDK'nın yıllık raporlarındaki istatistiki veriler değerlendirilmiştir.

KDK Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 28 Mart 2013 tarihinde yürürlüğe girmiş, Kurum 29 Mart 2013 tarihi itibarıyla, idarenin işleyişine ilişkin şikâyet başvurularını almaya başlamıştır. Kurumun 2013 ve 2014 yıllarına ait faaliyet raporları incelendiğinde; büyük bir şevkle işe başlandığı, Kamu Denetçiliği sisteminin yurt dışındaki

uygulamalarının incelendiği, bazı uygulamaların Türkiye’ye uyarlandığı ve ilgili ülkeler ile iş birliğine gidildiği; bir bakıma, Türkiye’de KDK’nın nerede durduğunu anlama, kendini tanıma çalışmalarına yoğunlaştığı görülmektedir (KDK, 2014 ve 2015 Faaliyet Raporları).

AB’nin 2013 yılı Türkiye İlerleme Raporu’nda, KDK Yönetmeliği’nin Avrupa Ombudsmanının tavsiyeleri ile uyumlu olduğuna değinilmekle birlikte, Kurumun *resen inceleme yetkisi* kazanması ve Kurumun verdiği tavsiye kararlarının, TBMM tarafından takip edilmesi konularında atılması gereken adımlar olduğu belirtilmiştir. AB’nin 2014 yılı İlerleme Raporunda ise tavsiye kararlarının TBMM ve kamu idaresi tarafından da takibinin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması; Kurumun *resen inceleme yetkisine* sahip olması ve inceleme yetkilerinin genişletilmesine ilişkin gerekli çalışmaların yapılması yönündeki tavsiyeler tekrar edilmiştir (KDK 2014 Yıllık Raporu, 89-90). Ayrıca, 2014 Türkiye İlerleme Raporu’na ilişkin Avrupa Parlamentosu İlke Kararı’nda, Paris İlkeleri’yle uyum adına Kamu Başdenetçisinin yetkilerinin artırılması, özellikle *resen* harekete geçme yetkisine yönelik mevzuat değişikliği gerektiği belirtilmiştir (KDK 2015 Yıllık Raporu, 2016, 84). Dolayısıyla, AB tarafından Kurumun yetkileri yeterli görülmemiş, Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyması noktasında TBMM’nin rolüne dikkat çekilmiştir. AB’nin KDK mevzuatına yönelik tespit ve tavsiyelerinin yerinde olduğu; Kurumun 2013, 2014, 2015 ve 2016 yıllık raporlarının, Karma Komisyonun 11.05.2017 tarihli toplantısında alınan kararla, toplu olarak TBMM Başkanlığına sunulacağı ve tüm raporların Genel Kurulda birlikte görüşülebileceği (KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018, 565) ifadelerinden anlaşılmaktadır.

Aşağıda KDK’nın yıllık raporlarından alınan veriler doğrultusunda Kurumun işlevselliğine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

**Tablo 1.** Yıllar İtibariyle Başvuru Sayılarının Konularına Göre Dağılımı

| Şikâyet Konusu veya Alanı                | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017          | 2018          | 2019          | Toplam        |
|------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Kamu Personel Rejimi                     | 2142        | 1349        | 1584        | 1759        | 4803          | 4705          | 5170          | 21.512        |
| Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor          | 1203        | 1056        | 1296        | 669         | 4480          | 2079          | 1782          | 12.565        |
| Çalışma ve Sosyal Güvenlik               | 888         | 419         | 385         | 556         | 1953          | 4319          | 2366          | 10.886        |
| Adalet, Milli Savunma, Güvenlik          | 455         | 283         | 190         | 338         | 1126          | 1202          | 3250          | 6.844         |
| Yerel Yönetim Hizmetleri                 | 455         | 343         | 329         | 368         | 926           | 1122          | 1971          | 5.514         |
| Ekonomi, Maliye ve Vergi                 | 784         | 440         | 295         | 326         | 707           | 587           | 1568          | 4.707         |
| Ulaştırma, Basın ve İletişim             | 271         | 125         | 95          | 107         | 457           | 301           | 1188          | 2.544         |
| Orman, Su, Çevre ve Şehircilik           | 198         | 186         | 376         | 120         | 568           | 427           | 478           | 2.353         |
| İnsan Hakları                            | 263         | 423         | 327         | 303         | 353           | 331           | 234           | 2.234         |
| Mülkiyet Hakkı                           | 239         | 144         | 188         | 155         | 340           | 364           | 493           | 1.923         |
| Çocuk Hakları                            | -           | -           | -           | 137         | 245           | 786           | 459           | 1.627         |
| Sağlık                                   | 158         | 131         | 130         | 110         | 285           | 313           | 427           | 1.554         |
| Diğer konular                            | 141         | 381         | 384         | 217         | 131           | 117           | 90            | 1.461         |
| Enerji, Sanayii, Gümrük ve Ticaret       | 166         | 64          | 111         | 111         | 222           | 274           | 414           | 1.362         |
| Engelli Hakları                          | 87          | 106         | 111         | 104         | 130           | 117           | 435           | 1.090         |
| Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı | 37          | 17          | 26          | 21          | 99            | 208           | 223           | 631           |
| Sosyal Hizmetler                         | 46          | 73          | 52          | 58          | 78            | 106           | 165           | 578           |
| Ailenin Korunması                        | 13          | 28          | 37          | 17          | 78            | 59            | 105           | 337           |
| Gıda, Tarım, Hayvancılık                 | 28          | 18          | 14          | 20          | 68            | 78            | 76            | 302           |
| Bilim, Sanat, Kültür ve Turizm           | 32          | 13          | 22          | 15          | 56            | 59            | 65            | 262           |
| Kadın Hakları                            | 32          | 40          | 103         | 8           | 26            | 31            | 9             | 249           |
| <b>TOPLAM</b>                            | <b>7638</b> | <b>5639</b> | <b>6055</b> | <b>5519</b> | <b>17.131</b> | <b>17.585</b> | <b>20.968</b> | <b>80.535</b> |

**Kaynak:** Tablo, KDK’nın yıllık raporlarında açıklanan veriler kullanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıda Tablo 1’de görüldüğü üzere, KDK’nın başvuruları almaya başladığı 2013 yılında toplam 7638 başvuru olmuş; 2014 yılında bir önceki yıla göre yaklaşık %27 oranında bir azalma görülmüş; 2017’de ise önemli bir sıçrama yaşanmış, önceki yıla göre şikâyet başvurularında yaklaşık %210 oranında bir artış gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda aynı artış oranı yakalanmasa da 2019 yılında başvuru sayısı 20.968’e ulaşmıştır. Sonuçta KDK’ya yedi yıl içerisinde toplam 80.535 başvuru yapılmıştır. Yedi yılın genel toplamında, şikâyet edilen konulara göre dağılımda, en fazla şikâyet konusu Kamu Personeli Rejimi olurken, Eğitim- Öğretim; Çalışma ve Sosyal Güvenlik; Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik; Yerel Yönetim Hizmetleri ilk beş sırada yer almıştır.

Kamu Personel Rejimine yönelik şikâyet başvurularının 2015 yılından itibaren giderek artan bir seyir izleyerek ilk sıradaki yerini koruması, sürpriz değildir. AB İlerleme Raporlarında da sık sık belirtildiği gibi Türkiye’de kamu sektöründeki işe alımlarda hakkaniyete ve yeterliliğe, bir başka ifadeyle liyakate dayalı bir sistemin olmayışı, kamuoyunun da zaten öteden beri rahatsızlık duyduğu önemli bir sorundur.

Kamu Denetçiliği Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Tavsiye Kararı” başlıklı 32’nci maddesinde, inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması halinde, mevzuat değişikliği önerisini de içerecek surette *tavsiye kararı* verilebileceği hüküm altına alınmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Yönetmeliği, 2013, Madde 32).

2019 yılı itibarıyla Kuruma yapılan toplam 80.535 şikâyet başvurusu göz önüne alındığında, Tablo 2’de görüldüğü üzere aynı süre içerisinde verilen tavsiye karar sayısının oldukça *cüzi* kaldığı görülmektedir. Bir diğer önemli nokta, aşağıda ifade edildiği üzere 2013 yılına ait tavsiye kararlarından üçünde mevzuat değişikliği yapılmış iken; 2014 yılında idareye verilen tavsiye kararlarından hiçbirisi mevzuat değişikliğiyle sonuçlanmamıştır. 2014 yılı içerisinde, önceki yıla ilişkin aşağıdaki mevzuat değişikliği içeren tavsiye kararları doğrultusunda bazı yeni düzenlemeler yapılmış, bazı kanun değişikliği tasarılarının gerekçelerinde de KDK kararlarına yer verilmiştir (KDK 2014 Yıllık Raporu, 259-261).

**Tablo 2.** Yıllar İtibariyle Tavsiye Kararlarına İdarenin Yaklaşımı

| İdarenin yaklaşımı        | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019  | Toplam |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|--------|
| Toplam Tavsiye Kararı     | 75   | 119  | 82   | 94   | 422  | 946  | 1.270 | 3008   |
| Karara Uyan İdare         | 7    | 47   | 31   | 40   | 226  | 459  | 772   | 1582   |
| Karara Uymayan İdare      | 27   | 72   | 51   | 54   | 117  | 198  | 255   | 774    |
| Karar Beyan Etmeyen İdare | 41   | -    | -    | -    | 79   | 289  | 243   | 652    |

**Kaynak:** KDK 2013 Yıllık Raporu, sayfa: 179-180; KDK 2016 Yıllık Raporu, 2017:93; KDK 2017 Yıllık Raporu, 2018: 150-152; KDK 2018 Yıllık Raporu, 2019:74-76; KDK 2019 Yıllık Raporu, 2020: 115-117; KDK’dan e-posta yoluyla temin edilen veriler.

KDK’nın; 04.2013/20 şikâyet numaralı başvuru için verdiği 30.09.2013 tarih ve 2013/871 sayılı Tavsiye Kararı, 04.2013/461 şikâyet numaralı başvuru için verdiği 09.10.2013 tarih ve 2013/949 sayılı Tavsiye Kararı ve 04.2013/519 şikâyet numaralı başvuru için verdiği 21.10.2013 tarih ve 2013/951 sayılı Tavsiye Kararı sonrasında, 2014 yılı içinde TBMM tarafından çıkarılan “6552 Sayılı İş Kanunu” ile “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun (Torba Yasa)”daki bazı maddelerin gerekçelerinde, KDK kararlarına atıfta bulunulmuştur. Aynı tavsiye kararları doğrultusunda yine 2014 yılı içerisinde ilgili mevzuatta değişiklikler yapılmıştır (KDK 2014 Yıllık Raporu, 259-262).

KDK’nın 2014 yılında, İdarenin gerçekleştirdiği hatalı iş ve işlemlerden dolayı Kurumun aldığı tavsiye kararları doğrultusunda, idareye aşağıdaki başlıklarla ilgili mevzuat değişiklikleri önerilmiş (KDK 2014 Yıllık Raporu), bu tavsiye kararlarından sadece Çalışma ve Sosyal Güvenliğe ilişkin 26/08/2014 tarihli Tavsiye Kararı, 2015 yılında mevzuat değişikliğiyle sonuçlanmıştır (KDK 2015 Yıllık Raporu, 2016, 262-298).

KDK’nın 2013 yılında, verdiği toplam 75 tavsiye kararına ilgili idarelerden sadece yedi olumlu dönüş olurken (KDK 2013 Yıllık Raporu, 179-180), 2014 yılı içerisinde alınan toplam 119 tavsiye kararına daha yüksek bir oranda, 47 idareden olumlu dönüş gerçekleşmiştir (KDK 2014 Yıllık Raporu, 57). Sonraki yıllarda, özellikle 2017 yılından itibaren Kurumun tavsiye kararlarına karşı idarenin uyum oranında giderek artan bir seyir izlense de henüz demokratik ülkelerin uyum oranları yakalanmış değildir.

Kurumun 2013 Yıllık Raporu’nda da Kurumun yetkilerinin genişletilerek işlevselliğinin artırılması konusunda, KDK mevzuatında yeni düzenlemelerin yapılması gerekliliğine işaret edilmektedir. Bu Rapor’da, hem uygulama sürecinde Kuruma başvuru hakkının daha etkin hale getirilmesi hem de AB ve Avrupa Konseyi’nin Ombudsman kurumları hakkındaki taleplerinin karşılanması amacıyla, Kurum mevzuatında aşağıda sıralanan düzenlemelerin yapılması önerilmiştir:

- *İyi Yönetim İlkeleri*’ne 6328 sayılı Kanun’da yer verilmesi.
- Kamu Denetçilerine *resen inceleme* yetkisinin verilmesi.
- Kamu denetçilerine *yerinde inceleme* yetkisinin tanınması.
- Başvurularda aranan *İdari başvuru yollarının tüketilmesi* şartının kolaylaştırılması ve idari yargıda dava açabilmek için *ihtiyari* olan idari başvuru yollarının Kuruma başvurmak için de *ihtiyari* hale getirilmesi.
- *Ticari sır* niteliğindeki bilgi ve belgelerin yerinde incelenebilmesi.
- Kamu Başdenetçisine, *Anayasa Mahkemesi’ne kanunların yorumlanması veya kanunların anayasaya aykırılığı hakkında başvuru hakkının verilmesi*; şikâyet konusu olayda açıkça hukuka aykırılık tespit etmesi halinde, *adli/idari yargıda dava açma* hakkının tanınması.
- KDK’nın, AİHM’de Türkiye’ye karşı açılan davalarda konumunun belirlenmesi (KDK 2013 Yıllık Raporu, 203-210).

Bu öneriler yerinde olmakla birlikte yetersizdir. Kamu yönetiminin denetimi ve insan haklarının korunması yönünde oluşturulan Kurumsal çözüm mekanizmalarından biri olan KDK’nın oluşumunda *bağımsızlık ve tarafsızlık* unsurlarının güvenceye alınmamasının, Kurumun *işlevselliğinin önündeki en önemli engel olduğu* argümanının da dikkate alınması gerekmektedir. Yukarıdaki öneriler, Kurumun sonraki yıllık raporlarında da zaman zaman tekrarlanmış olsa da 2019 yılı itibariyle hiçbirisi ne hükümet ne de parlamento tarafından karşılık bulmuş, herhangi bir düzenleme de yapılmamıştır.

KDK’nın 2015 yılı çalışmalarına bakıldığında; 2014’teki çalışma heyecanının azaldığı görülmektedir. Kurum’un tavsiye kararlarının, TBMM nezdinde takibi amacıyla Karma Komisyona bağlı olarak milletvekillerinden oluşan bir Karma Alt Komisyon 05.02.2015 tarihinde kurulmuştur. 2014 yılının genel değerlendirmesini yapmak üzere 17-25 Şubat 2015 tarihleri arasında gerçekleştirilen Karma Alt Komisyon toplantılarında, Kurumun tavsiye kararlarına idarenin uyum oranının düşük olmasının nedenleri gündeme alınmış ve tavsiye kararlarına uymayan kamu idarelerinin gerekçeleri dinlenmiş ancak idare üzerinde etkili çözüm üretecek somut kararlar alınmamıştır (KDK, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, 2016, 37). Kuruluş aşamasında önemli bir misyon yüklenen KDK’nın, idarenin uygulamalarında beklenen olumlu değişikliklerin gerçekleştirilmesinde fazla bir etkisinin olmadığı, adeta tali bir komisyon gibi konumlandırıldığı izlenimi edinilmektedir.

### 3.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kuruluş Gerekçesi

Ombudsman kurumlarının yaygın olarak oluşturulmaya başlandığı güçlü demokrasilere sahip Kuzey İskandinav ülkelerinde bu kurumları oluşturma ihtiyacı, çağdaş yönetim anlayışındaki hızlı gelişmeler ve bu gelişmelere karşın mevcut denetim yollarının yetersiz kalması ve beklenen etkiyi gösterememelerinden kaynaklanmıştır. Çağdaş devletin sorumluluk alanının genişlemesi ve karmaşıklaşan yapısı da devletin görevlerine ilişkin anlayışların önemli ölçüde değişmesini zorunlu kılmıştır (Çakmak, 2008, 10-15).

Temel insan haklarının korunması ve geliştirilmesiyle ilgili gerek uluslararası gerekse ulusüstü sözleşmelerin Kamu Denetçiliği kurumlarına atfettiği önem de Ombudsman benzeri kurumların oluşturulmasında göz ardı edilemeyecek bir etkiye sahiptir. İleri demokrasiye henüz ulaşamamış ülkelerde Kamu Denetçiliği kurumlarının oluşturulmasında, yukarıda belirtilen gerekçelerin yanında; çoğunlukla uluslararası ya da ulusüstü (supranational) antlaşmaların ya da birliklerin üyelik şartlarını

yerine getirebilme motivasyonu etkili olmuştur. Türkiye’de de ulusal gerekçelerin yanında, BM ve Avrupa Konseyi’ne üye olmanın getirdiği yükümlülüklerle birlikte AB’ye üyelik süreci de 2012 yılında 6328 sayılı Kanun’la Ombudsman kurumunun oluşturulmasında önemli faktörler olarak öne çıkmıştır.

Kuruluş Kanunu’nun 1’inci maddesinde *Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet 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 bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır*, ifadesi kullanılmaktadır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için oluşturulan KDK’nın hayata geçirilmesinde AB müktesebatına uyum konusundaki eleştirileri bertaraf etme ve müzakere sürecindeki pürüzleri giderme anlayışının da önemli bir etkisi olmuştur. AB önemli bir aktör olarak, KDK Kanunu’nun yasalaşma sürecinde hem İlerleme Raporları hem de Katılım Ortaklığı Belgeleri vasıtasıyla adım adım altyapının hazırlanmasında itici bir güç olmuş ve 6328 sayılı Kanun’un çıkarılmasına önemli katkılar sunmuştur.

AB’nin 2004 yılı Türkiye İlerleme Raporu’nda ilk olarak, Türkiye’de *bir Ombudsman kurumunun oluşturulması yönünde çalışmaların olduğu* tespiti yapılmış (Türkiye İlerleme Raporu, 2004, 5); 2005 İlerleme Raporu’nda ise, KDK’nın kurulması yönünde somut bir adımın atılmadığı eleştirisi (Türkiye İlerleme Raporu, 2005, 13) getirilmiştir. 2006 yılı İlerleme Raporu’nda, Ombudsman Kurumu’nun Katılım Ortaklığı Belgesi’nde belirtilen önceliklerden biri olduğu belirtilerek, 5548 sayılı Kanun’un<sup>2</sup> kabul edilmesinin önemli bir gelişme olduğu ifade edilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu, 2006, 5). 2007 yılı İlerleme Raporu’nda 5548 sayılı Kanun’un Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğünün durdurulmuş olmasının bir kayıp olduğuna değinilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu, 2007, 6-7). 2008 yılında yayımlanan İlerleme Raporu’nda KDK’ya daha geniş bir yer ayrılmış; Kamu Denetçiliği mekanizmasının, hukukun üstünlüğü ilkesinin ve bireysel hakların korunmasıyla farklı kesimler arasındaki gerilimlerin yatıştırılmasına yardımcı olabileceği yönünde Ombudsmanın önemine vurgu yapılmıştır. İlâveten Türkiye’deki insan hakları kurumlarının *bağımsız ve yeterli kaynaklara sahip olmadıkları*, ayrıca insan hakları savunucularına yönelik tehditlerin ve cezai soruşturmaların, bu kurumların çalışmalarını olumsuz yönde etkilediği tespitinde bulunulmuştur (Türkiye İlerleme Raporu, 2008, 12). Bir Kamu Denetçiliği mekanizmasının oluşturulması için anayasal zeminin hazırlanması gereğine ise 2009 İlerleme Raporu’nda işaret edilmiş, *insan haklarının korunmasına yönelik kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi adına bağımsız bir Ombudsman müessesesi ve insan hakları kurumunun oluşturulması hususunda daha fazla çaba gösterilmesi* tavsiye edilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu, 2009, 15). *KDK’nın oluşturulması için daha fazla gayret gösterilmesi* vurgusu 2010 İlerleme Raporu’nda da (Türkiye İlerleme Raporu, 2010,10,15,17,77) devam ettirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanun esas alınarak, 05.01.2011 tarihinde yeni bir kanun tasarısı hazırlanmış ve TBMM Başkanlığına sevk edilmiş ancak bu Tasarı Genel Kurulda görüşülmeyle kâdük kalmıştır (05-01-2011 Tarih ve 1/991 Esas Sayılı Kanun Tasarısı). AB’nin 2011 İlerleme Raporu’nda bu Tasarı’ya gönderme yapılmış; Başdenetçinin *basit çoğunlukla seçilmesinin AB üyesi ülkelerle uyumlayacağı, nitelikli çoğunlukla seçilmesi gerektiği; Başdenetçinin, tarafsız, adil, objektif biri olması; resen soruşturma başlatma yetkisinin verilmesi* yönünde ön alıcı değerlendirmelerde bulunulmuştur (Türkiye İlerleme Raporu, 2011, 11-14). 6328 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonraki İlerleme Raporu’nda ise, öncelikle *Avrupa Ombudsmanı ve diğer AB ülke Ombudsmanları ile yapılan görüşmeler neticesinde hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı’nın kabul edildiği* belirtilmiş; Kurumun işlevi ve Başdenetçinin seçilme usulüne ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuş, *resen inceleme* yapma yetkisinin bulunmamasına dikkat çekilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu, 2012, 12-13).

Katılım Ortaklığı; AB tarafından aday ülkenin AB müktesebatına uyum konusunda üyeliğe hazırlanması için alınması gereken önlemlerin, kısa ve orta vadeli öncelikler şeklinde sıralandığı bir belgedir. Türkiye’ye verilen *Katılım Ortaklığı Belgelerinde* de İlerleme Raporlarına paralel olarak KDK’nın oluşturulması öncelikler arasında sayılmıştır. 2001 yılında yayımlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi’nde; AB üyeliğine aday ülke Türkiye’nin, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve

<sup>2</sup>Anayasa’nın 6, 87 ve 123’üncü maddelerine aykırı hükümler içeren 5548 sayılı bu kanun Meclisten geçirilmiş, ancak 27.10.2006’da Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğü durdurulmuştur.

azınlıklara saygıyı güvence altına alan kurumları kurması ve bu kurumların istikrarının sağlanması temel ilkelerden biri olarak kabul edilmiştir (Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 2001, EK. s.1). 2003 yılında yayımlanan ikinci Belge’de de aynı hususların altı çizilmiş ve bir önceki Belge’de olduğu gibi Ombudsman kurumunun oluşturulması temel ilkeler arasında gösterilmiştir (Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 2003, EK.s.7). 2006 ve 2008 yıllarında yayımlanan 3’üncü ve 4’üncü Belgelerde ise, bütünüyle işleyen bir Kamu Denetçiliğinin kurulması gerektiği açıkça belirtilmiş, ordu üzerinde sivil kontrolü sağlayan mekanizmaların tesis edilmesi ve AB üyesi ülkelerdeki kurumlarla uyumlu hale getirilmesi suretiyle, güvenlik hizmetlerinde daha ileri düzeyde hesap verilebilirlik ve şeffaflığın sağlanması, kısa vadeli öncelikler arasında gösterilmiştir (Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 2006, EK. s.4-5; Katılım Ortaklığı Belgesi, 2008, EK.s.5).

Görüldüğü üzere hemen hemen her platformda AB, Türkiye’de devletle vatandaş arasında iletişimi sağlayacak bir köprü görevi üstlenecek, bağımsız ve tarafsız bir Kamu Denetçiliği sisteminin gerekliliğini sürekli dile getirmiştir. AB ile tam üyelik müzakerelerine başlamış olan Türkiye, aynı yıllarda AB’den gelen demokrasi ve hukukun üstünlüğü kapsamında öncelikli olarak alınması gereken tedbirlerden biri olarak belirtilen Kamu Denetçiliğine ilişkin taleplere daha duyarlı davranmıştır. AB’nin Türkiye’ye verdiği Katılım Ortaklığı Belgelerine karşılık olarak hazırlamış olduğu Ulusal Programlarında KDK’nın kurulacağını taahhüt etmiş, 6328 sayılı Kanun’un yasalaşmasından sonra ise aynı hassasiyeti göstermemiştir.

### 3.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yararları

Kurumun kuruluş sürecinde, leh ve aleyhte hem kamuoyunda hem de siyasi platformlarda yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Kanun’un yürürlüğe girmesiyle bu tartışmalara ara verilmişse de sonraki süreçte dikkatler, KDK’nın yıllık raporlarındaki istatistiklere ve beklentileri karşılayamadığı değerlendirilen Kurumun, oluşturulma biçimine, yararlarına veya faydasızlığına çevrilmiştir. KDK’nın yararlarını Abdioğlu (2007) şöyle sıralamıştır.

- İdarenin, kendi iç denetimi ve yargı denetimi dışında denetlenmesini sağlar.
- Etkin bir denetim mekanizmasıdır. Gücün yanlış kullanımını engeller.
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur.
- Moral yaptırım gücü olan bir kurumdur.
- Kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde saygınlığı bulunan bir kurumdur.
- Kamu hizmetlerinde etkinliği artırmayı amaçlar.
- Şikâyet sahipleri Kuruma kolayca ulaşabilir (Abdioğlu, 2007, 84).

Kurumun faydasız olduğu konusundaki argümanlar ise aşağıdaki alt başlıkta incelenmiştir.

### 3.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulma Şekline Karşı Olanların Argümanları

Haydar Efe (2013), kamuoyunda sıklıkla gündeme getirilen KDK’ya yönelik eleştirilerin aşağıdaki başlıklarda toplandığı tespitini yapmaktadır.

- Ombudsman kurumunun iyi işlemesi için gerekli başlangıç koşullarının bulunmadığı,
- Türk kamu yönetim sisteminde güçlü bir merkezi yapının olmasının, Ombudsman kurumunun işlerliğini güçleştireceği,
- Türk kamu yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlıklı bir şekilde işlemediği,
- Türkiye’deki yürütmenin, yasama ve yargı üzerindeki aşırı etkisinin, Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız tutumunu zedeleyeceği,
- Türkiye’de hak arama kültürünün oluşmadığı, dolayısıyla KDK’nın yeterince başarılı olamayacağı,
- Ombudsman kurumunun karşılaşılabilecek iş yükünün çok olacağı, kurumun bu kadar çok başvuruya yanıt veremeyeceği.

Taşçier (2012) ise, KDK’nın bağımsızlık ve tarafsızlığıyla ilgili eleştirilerini şöyle ifade etmektedir.

*Başdenetçi ve denetçinin seçimi, görev süreleri, bağımsızlığı etkileyen en önemli iki unsur olarak sayılabilir. Yapılan düzenleme, Kamu Denetçiliği sisteminin, iktidardan bağımsız kalamayacağı görüşüyle sonuçlanacak türdendir. Başdenetçi ve denetçilerin seçimi, kurumun bağımsızlığına*

darbe vuracak ilk etken olarak anılmaktadır. Zira, Başdenetçi seçiminde Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, öncelikle adayların sayısını 3'e indirecektir. Zaten Karma Komisyonunda iktidar partisi ya da partileri çoğunlukta olacağı için tartışmalar bu aşamada başlayacaktır (Taşçier, 2012).

Kanun'un 24 Mayıs - 7 Haziran 2012 tarihlerinde Anayasa Komisyonundaki görüşmeleri sırasında, dört siyasi parti de KDK'nın kurulması noktasında görüş birliği içinde olmuşlar ancak "Nasıl bir Kamu Denetçiliği" olacağı konusunda farklı görüşler dile getirmişlerdir. Komisyon çalışmalarında; uzmanlaşma esasına dayalı *İhtisas Modeli* yapılanmasının daha etkili olacağı genel kabul görmüş ve Başdenetçinin yanında yerel yönetimler, askerî birimler, ceza ve tutukevleri, kadın ve çocuk hakları, ayrımcılıkla mücadele gibi alanlarda ihtisaslaşmış denetçilerin olması tavsiye edilmiş olsa da uzmanlaşmaya dayalı bu model, parlamentoya egemen güç tarafından tercih edilmemiş (TBMM, Anayasa Alt Komisyonu Raporu, 2012, 17); bir Kamu Başdenetçisi ve beş denetçiden oluşan *Kurum Modeli* uygulamaya geçirilmiştir (Özcan, 2015, 152).

KDK'nın bağımsızlık ve tarafsızlığı için TBMM'de uzlaşmanın sağlanmasının gerektiğini belirten kimi yazarlar; düzenleme ile bir anlamda Kamu Başdenetçisi ve denetçileri Meclisin değil, iktidar partilerinin seçtiğini (İnceoğlu, 201, 60) ileri sürmüşlerdir. İspanyol *Katalan Bölgesi Kamu Denetçisi* Rafael RİBO da Kamu Denetçisinin bağımsızlığı için seçim aşamasında iktidardan olabildiğince fazla *siyasi farklılığın* sağlanması, bunun için de *nitelikli çoğunlukla* seçim yapılması gerektiğini savunmaktadır (Ribo, 2012, 94). Kamu Denetçisinin seçiminde diğer ülke örnekleri incelediğinde, tek tip uygulamaya rastlanmadığı görülmektedir. İngiltere'de Kraliyet makamının atama kararı Bakanlar Kurulu tarafından onaylandığı için Ombudsmanın Hükümet tarafından atandığı söylenebilir. Bununla birlikte, Avam Kamarasında, *Parlamento Komiserinin* çalışmalarından sorumlu bir *Kamu Yönetimi Özel Komitesi* bulunmaktadır ve bu komitenin başkanı her zaman muhalefet partilerinin üyelerinden görevlendirilmektedir. Parlamento Komiseri, şikâyetle ilgili çalışma raporunu önce başvuruya aracılık eden ilgili Avam Kamarası üyesine, bir örneğini de bu Komiteye iletmek durumundadır. Komite, gerektiğinde ilgili bakandan bilgi istemektedir (Eroğul, 2005,17). Fransa'da ise Ombudsmanın görevlendirilmesi koşulsuz olarak hükümetin takdirine bırakılmıştır. İsveç, Danimarka, Norveç, Finlandiya, Portekiz, Polonya, İspanya ve Rusya'da parlamentolar tarafından seçim yapılmaktadır. Bunlardan İspanya'da *Halkın Savunucusunun* seçilebilmesi için her iki Parlamento kanadında 3/5 çoğunluk oyu aranmaktadır. Arjantin'de Parlamento'nun her iki kanadında 2/3 çoğunluk gerekmektedir (İnceoğlu, 2012, 60). İsveç'te Ombudsman, Parlamento Ombudsman Delegasyonu tarafından, çoğunluğu elinde bulunduran partinin hâkimiyetini engellemek amacıyla oybirliğiyle seçilmektedir (Avşar, 2012). Görüldüğü üzere, Türkiye'de yasa gereği seçimde nitelikli oy çoğunluğunun aranmadığı seçim şekli en önemli sorun alanlarından birisini oluşturmaktadır.

### 3.4. Sorunun Çözümüne Yönelik Alternatif Seçenekler

KDK'nın bağımsızlık ve tarafsızlığını güçlendirerek, güvence altına alacak bir kamu politikası geliştirilmesi ve probleme çözüm üretilmesi konusunda yapılan politika analizi sırasında aşağıdaki alternatif seçenekler üretilmiştir:

- Hiçbir şey yapmamak (Kamu Denetçilerinin seçimini mevcut haliyle gerçekleştirmeye devam etmek),
- KDK üyelerinin, milletvekili dağılımının muhalefet partileri lehine bir denge esasına dayalı formülle oluşturulduğu (iktidar partisi milletvekili sayısının en fazla %50 ile sınırlandırıldığı) Karma Komisyonca seçilmesi,
- ✓ KDK üyelerinin, farklı alanlarda çalışan STK'ların ve üniversitelerin belirlediği üç kat aday arasından TBMM Genel Kurulunca seçilmesi.
- KDK üyelerinin, doğrudan STK'lar ve üniversitelerce seçilmesi,
- KDK üyelerinin, doğrudan halk tarafından seçilmesi.

### 3.5. Seçeneklerin Değerlendirilmesinde Kullanılan Ölçütler

KDK'nın bağımsızlık ve tarafsızlık problemini çözüme kavuşturmak maksadıyla birbirlerine alternatif olmak üzere yukarıda sıralanan kamu politikası seçeneklerini kıyaslarken kullanılmak üzere çalışma sırasında göz önüne alınan ölçütler aşağıdaki şekilde oluşturulmuştur.

- Maliyet
- Siyasi riskler
- KDK’nın işlevselliği
- Uluslararası sözleşmeler
- AB adaylığı süreci
- Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığı
- Temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi ve korunması
- İdarenin denetlenme mekanizması
- Siyasi ve idari uygulanabilirlik (fizibilite)

### 3.6. Kamu Politikasında Rolü Olan Oyuncular

Yukarıda bahsedildiği şekilde problemim çözümü maksadıyla üretilecek kamu politikasının oluşturulmasında rolü olan/olabilecek aktörler aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir.

- Parlamento (TBMM)
- Siyasi partiler
- STK’lar
- Üniversiteler
- Uluslararası kuruluşlar (BM, Avrupa Konseyi)
- AB organları
- Medya
- Kamuoyu

### 3.7. Belirlenen Seçeneklerin Değerlendirilmesi

Kamu politikası analizine konu olan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun **Tüm maddelerinin olduğu gibi kalması, hiçbir şey yapılmaması** seçeneği ele alındığında; kamuoyunda KDK’nın bağımsız ve tarafsız olamayacağıyla ilgili tartışmalar sürerken, AB organları tarafından da benzer eleştiriler devam edecek, Kopenhag Siyasi Kriterleri’nin yerine getirilmediği gerekçesiyle 2005 yılında başlatılan ve yolunda gitmeyen tam üyelik müzakere süreci olumsuz yönde etkilenecektir. Aynı zamanda Kurum mevzuatında bağımsızlık ve tarafsızlık unsurları güvenceye alınmadığı için, KDK’nın insan haklarının korunması, idarenin denetlenmesi gibi işlevleri tam anlamıyla yerine getirilemeyecektir. Diğer taraftan iktidar olan parti açısından, kendi inisiyatifiyle seçilmiş ve parti ile yakın bağları bulunan KDK üyeleri tarafından idarenin uygulamalarıyla ilgili olumsuz bir görüş dile getirilemeyeceği gibi idarenin sembolik, popüler uygulamaları kamuoyunun gündemine taşınarak, idareye destek olunma çabalarının rahatlığı hissedilecektir. Hiçbir maliyeti olmayan bu seçenekte siyasi bir risk de bulunmayacak ancak kurumdan da beklenen faydalar sağlanamayacaktır.

**KDK üyelerinin, Milletvekili dağılımının muhalefet partileri lehine bir denge esasına dayalı formülle oluşturulacağı (iktidar partisi milletvekili sayısını en fazla %50 ile sınırlamak) Karma Komisyonca seçilmesi** seçeneği uygulandığında; yani, KDK üyelerinin, muhalefet partilerinin milletvekilleri ile hükümet olan partinin milletvekilleri sayılarının eşit dağılımıyla oluşturulan bir Karma Komisyon tarafından seçildiği durumda, Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi kısmen sağlanacağından bir yandan kamuoyu, uluslararası kuruluşlar ve AB organlarıncı yapılan eleştirilerin dozajı düşerken, diğer taraftan KDK’nın işlevselliği de artmış olacaktır. Hiçbir maliyeti olmayan ve en uygun seçenek gibi gözüken bu seçeneğin gerçekleşme ihtimalinin zayıf olduğu söylenebilir. 6328 sayılı Kanun’un 11’inci maddesinde, üyelerin seçim usulüyle ilgili iktidar partisinin aleyhine olan bir değişikliğin yapılması kolay olmayacaktır. İktidar partisinden isteği dışında, kontrol edemeyeceği kamu denetçilerinden müteşkil bir Kurumun oluşması ve akabinde idarenin hatalı uygulamalarının kamuoyuna açıklanması siyasi risk taşımaktadır. Bu nedenle iktidar olan parti bu değişikliğe olumlu bakmayacak, süreç zamana yayılacak, Parlamentoda oy çokluğuna sahip olduğu müddetçe de süreç tamamlanmayacaktır.

**KDK üyelerinin, STK’lar ve üniversitelerce doğrudan seçilmesi** seçeneği, özünde KDK’nın tam olarak tarafsızlık ve bağımsızlığını sağlayacak olan bir alternatif olmasına rağmen yasal değişikliğin yapılması ihtimali en düşük olan seçenektir. Bu seçenek gerçekleştiğinde; uluslararası sözleşmelere uygunluk kriteri sağlanmış olacağından, kamuoyu ve AB organlarıncı yapılan eleştiriler



ortadan kalkacak; KDK, idarenin denetlenmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması temel işlevini yerine getirecektir. Aday belirleme işleri STK ve Üniversitelerce ve kendi bütçeleri çerçevesinde yapılacağı için idareye ek bir maliyeti de olmayacaktır. Ancak bu durum, iktidar partisi açısından bir *güç paylaşımı* ve *siyasi risk* anlamı taşıyacağından, uygulanması pek mümkün görülmemektedir.

**KDK üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi** seçeneği ilk anda kulağa hoş gelerek *katılımcı demokrasiyi* çağırırsa da uygulanabilirliği en güç olan seçenek olarak gözükmektedir. Kamu Denetçileri genel bir seçim sonucunda belirleneceği için kamuya maliyetinin yüksek olmasının yanında aday tanıtımı ve süreç de zaman alıcı olacaktır.

Siyasi risk açısından da farklı değerlendirmeler yapmak mümkündür. Şayet, KDK üyelerinin seçim zamanı, herhangi bir seçimin (genel ya da yerel seçimler) arifesinde ya da hemen sonrasında ise; ilgili seçimde parlamentodaki en fazla sandalyeyi almış olan partinin desteklediği grup seçileceğinden, KDK üyelerini Parlamentonun seçmesiyle bir farkı olmayacaktır. Şayet yıpranmış bir iktidar varsa ve oy oranları meclis aritmetiğinde yüzde 50'nin aşağısında gözükyorsa bu durumda muhalefet partilerinin Kamu Denetçisi aday listesinin seçilme şansı daha fazla olacaktır. Sonuçta en yakın seçimlerdeki meclis aritmetiğine paralel bir denetçi listesi ortaya çıkacağından her kesimin haklarını koruyacak, tarafsız ve bağımsızlık ilkesine göre hareket edecek bir kurum oluşmayacaktır. Dolayısıyla KDK'nın bağımsız ve tarafsız olmadığı yönündeki eleştiriler aynen devam edecek, Kurumun işlevselliğine de bir katkı sunulmuş olmayacaktır.

**KDK üyelerinin, farklı alanlarda çalışan STK'lar ve üniversitelerin belirlediği üç kat aday arasından, Meclis Genel Kurulunca seçilmesi** en makul ve gerçekleşmesi en mümkün alternatif olarak değerlendirilmiştir. Bu seçenekte; bir Başdenetçi ve beş denetçinin üç katı kadar aday, temel insan hakları alanında çalışmalar yapan STK'lar ile üniversitelerin belirlemesi ve Parlamentonun bu adaylar arasından asil üyeleri seçmesine yönelik olarak, 11'inci maddede yapılacak değişikliğin diğer alternatiflerle kıyaslandığında daha kolay hayata geçirilebileceği değerlendirilmektedir. Bu değişiklik ile idareye bir maliyet yüklenmediği gibi siyasi risk faktörü de diğer alternatiflerden oldukça düşüktür. Sonuçta, üç kat aday arasından asil üyeleri seçmek, yine çoğunluğu elinde tutan iktidar partisinin inisiyatifinde olacaktır. Her ne kadar asil üyeleri hükümet eden partinin çoğunlukta olduğu parlamento seçecek olsa da adayların siyaset dışından, katılımcı demokrasiye uygun şekilde belirlenmesi; Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine uygunluğu açısından kamuoyunu ve uluslararası camiayı daha çok tatmin edecek; temel hak ve özgürlüklerin korunması; idarenin denetlenmesi; KDK'nın işlevselliği; uluslararası sözleşmeler ölçütlerinin de karşılanmasını sağlayacaktır. Tüm bu ölçütlerin karşılanması katılımcı demokrasinin gelişmesinde önemli birer basamak olacaktır. Dolayısıyla hem ulusal hem de siyasi alanda katma değeri yüksek bir kamu politikasının hayata geçirilmesi için 6328 sayılı Kanunu'nun 11'inci maddesinin bu seçeneğe uygun şekilde değiştirilmesi, politika oyuncularının da desteğini alacağından bu alternatifin diğer seçeneklere göre daha etkin, işlevsel ve uygulanabilir olduğu değerlendirilmektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

KDK'nın uluslararası ölçekte işlevini yapabilmesi için, öncelikle bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması önem arz etmektedir. Bunun sağlanması için de Kamu Başdenetçiliğine ve Kamu Denetçiliğine, özellikle herhangi bir partiye yakınlığı olmayan, toplum tarafından güvenilen, nitelikli kişilerin aday olarak gösterilmesi ve Parlamentoda seçimlerinin nitelikli çoğunluk esasına göre yapılması gerekmektedir.

Türkiye örneğine bakıldığında, yasal anlamda bu niteliklerin uzağında kalındığı görülmektedir. Kamu Başdenetçisinin Parlamento tarafından gizli oyla seçilmesi adil bir seçim gibi gözüke de Türkiye'de parti içi demokrasinin güçlü olmaması ve katı parti disiplini nedeniyle, parlamenterlerin grup kararlarının dışına çıkma ihtimali oldukça zayıftır. Dolayısıyla, zaman zaman siyasi partilerin öncelikleri, vatandaş ve devlet çıkarlarının önüne geçebilmektedir. Bu nedenle Başdenetçinin Parlamentoyu oluşturan bütün siyasi partilerin ortak aday olabilmeye ya da partiler arası uzlaşıyla seçilebilmesine imkân tanıyan nitelikli çoğunluğun esas alınması, makul bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.

Demokrasisi tam oturmamış ülkelerde, her ne kadar yasalar uluslararası standartlara uygun gözüke de uygulama sürecinde, katılımcı demokrasilerin gereklerinden uzaklaşıp, parti çıkarlarının ön planda tutulduğu sıklıkla rastlanan olgulardır. Doktrine ve dünya uygulamalarına bakıldığında,

tarafsızlığı ve bağımsızlığı *olmazsa olmaz* olan Ombudsman kurumlarının Türkiye’deki uygulamasında bu hassasiyetin göz ardı edildiği görülmektedir. Bu anlamda Parlamentoda ve Karma Komisyonda çoğunluğu elinde bulunduran partinin oyları ile seçilecek Kamu Denetçilerinin, *yürütmenin etkisinde kalmadan, bağımsız ve tarafsız olarak idari birimlerin haksız eylem ve tutumlarını nasıl denetleyip sorgulayabilecekleri* sorunu karşımıza çıkmaktadır.

Kamu Başdenetçisi ve denetçilerinin tarafsızlığını ve bağımsızlığını etkileyen bir diğer faktör de görev sürelerinin parlamentonun görev süresiyle eşit tutulması ve bir kez daha seçilebilme hakkının tanınmasıdır. Bu nedenle kamu denetçilerinin yeniden seçilmek amacıyla yürütmenin uygulamalarını objektif bir şekilde denetleyemeyeceği kuvvetli bir olasılıktır. Türkiye’de Kurumun almış olduğu tavsiye kararlarına, idare tarafından ne ölçüde uyulduğunu gösteren veriler de bu kaygıları teyit etmektedir. KDK’nın 2014 Yıllık Faaliyet Raporu’na göre, 2013 yılında KDK’nın vermiş olduğu mevzuat değişikliği içeren 68 tavsiye kararından hiçbirisi idare tarafından uygulanmamış; 2014 yılında bir önceki yılda alınan tavsiye kararlarının sadece 3’ünde yasal değişiklik yapılmıştır. 2014 ve 2015 yıllık raporlarında ise, aynı yıllarda alınan toplam 201 tavsiye kararından 123 tavsiye kararıyla ilgili olarak idare tarafından yapılan bir değişiklik gözükmemektedir. Türkiye’deki bu uygulamaya karşın, yıllık faaliyet raporlarına göre İngiltere’de, Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanının 2013 ve 2014 yıllarında vermiş olduğu tavsiye kararlarının idarece uygulanma oranı %99, İsveç’te %99, Fransa’da ise %80 düzeyinde gerçekleşmiştir (Özer, 2015, 164). Görüldüğü üzere gelişmiş demokrasilere sahip Batı Avrupa ülkelerinde Ombudsman kurumunun işlevsellik düzeyi bu kurumların oluşturulma amaçlarıyla paralellik göstermektedir.

Türkiye’de Ombudsman kurumunun Kanun’da belirtilen amaç doğrultusunda tarafsızlık ilkesine bağlı kalarak beklentileri karşılaması için yasal olarak KDK Kanunu’nun bazı hükümlerinde aşağıdaki değişikliklerin yapılması KDK’ya olan itibarı artıracak, Kurum’un işlevselliğini olumlu yönde etkileyecektir.

KDK’nın ancak şikâyet halinde başvuruları inceleyeceği hükmü, Kurumun çalışma alanını sınırlandırmış, denetçilerin görülen hatalı ve yanlış uygulamalara karşı etkisini azaltmıştır. Bu durum, KDK’ya resen inceleme ve araştırma yetkisi verilerek aşılmalıdır. KDK’nın görevlerinin, sadece şikâyet konularını araştırmak, incelemek ve idareye önerilerde bulunmak yetkisi ile daraltılması ve tavsiye kararlarına idarenin uymaması durumunda bir yaptırımın bulunmaması, KDK’yı pasifleştiren etkenlerden bir diğeridir. Bu durum, tavsiye kararına idarenin uymadığı hallerde, Kuruma yargı yollarına gidebilme veya bu konuda açılmış davaya katılma yetkisinin verilmesiyle aşılabılır. En önemlisi de KDK üyelerinin başvuru şartları ve seçilme usulleriyle ilgili hükümlerin, Kurumun tam bağımsızlık ve tarafsızlığını sağlayacak biçimde değiştirilmesine olan ihtiyaçtır. 6328 sayılı Kanun’un 10’uncu maddesindeki *Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak* hükmünde, *Başvuru sırasında geriye dönük olarak dört yıl boyunca herhangi bir siyasi partiye üye olmamak*, şeklinde yapılacak bir değişiklikle bu konudaki mahsurun ortadan kaldırılabileceği değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

- AB Bakanlığı. (2013). *Avrupa Birliği müzakere sürecinde yargı ve temel haklar faslı*. Ankara: MRK Baskı ve Tanıtım Hizmetleri.
- AB Komisyonu. (2001). *2001 KatılımOrtaklığıBelgesi*, <https://www.ab.gov.tr/46226.html>. (Erişim Tarihi: 25.05.2020).
- AB Komisyonu. (2003). *2003 KatılımOrtaklığıBelgesi*. <https://www.ab.gov.tr/46226.html>. (Erişim Tarihi:25.05.2020).
- AB Komisyonu. (2006). *2006 KatılımOrtaklığıBelgesi*.<https://www.ab.gov.tr/46226.html>. (Erişim Tarihi:25.05.2020).
- AB Komisyonu. (2008). *2008 KatılımOrtaklığıBelgesi*.<https://www.ab.gov.tr/46226.html>. (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2004). *2004 Türkiye İlerleme Raporu* [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2004.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2004.pdf). (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2005). *2005 Türkiye İlerleme Raporu*. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2005.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2005.pdf). (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2006). *2006 Türkiye İlerleme Raporu*. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2006.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2006.pdf). (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2007). *2007 Türkiye İlerleme Raporu*. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2007.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf). (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2008). *2008 Türkiye İlerleme Raporu*. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2008.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf) (Erişim Tarihi: 24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2009). *2009 Türkiye İlerleme Raporu*.[https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2009.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf). (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Komisyonu (2010). *2010 Türkiye İlerleme Raporu*. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2010.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf). (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2011). *2011 Türkiye İlerleme Raporu*. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2011.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2011.pdf). (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Komisyonu (2012). *2012 Türkiye İlerleme Raporu*. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2012.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2012.pdf). (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Komisyonu. (2014). *2014 Türkiye İlerleme Raporu*. [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2014.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2014.pdf). (Erişim Tarihi:24.05.2020).
- AB Konseyi. (1992). *Maastricht Antlaşması*. <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-yasal-cerceve-109>. (Erişim Tarihi: 24.05.2020).
- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında Kamu Denetçiliği Kurumu ve Avrupa Birliği sürecinde Türkiye açısından önemi. *Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 79-102.

- Altuğ, Y. (2002). *Kamu denetçisi (ombudsman)*. İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını. Yayın No: 4343.
- Anayasa Mahkemesi. (2008). *5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hakkında Anayasa Mahkemesinin 25.12.2008 tarihli kararı*.
- Avşar, B. Z. (2007). *Ombudsman iyi yönetilen Türkiye için kamu hakemi*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Avşar, B. Z. (2012). *Ombudsman*. İstanbul: Hayat Yayınları.
- Babüroğlu, O. ve Hatiboğlu, N. (1997). *Ombudsman (kamu hakemi) kurumu incelemesi: devlette bir toplam kalite mekanizması örneği*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Başbakanlık, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2000). *14-09-2000 tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-15 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı*.
- Başbakanlık, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2003). *20-10-2003 tarih ve 1/731 esas no’lu Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*.
- BM. (1993). *Paris Prensipleri*. BM İnsan hakları komisyonunun 3 Mart 1992 tarihli 1992/54 sayılı ve BM. Genel Kurulunun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı kararları.
- Çakmak, C. (2008). *Kamu denetiminde kamu denetçiliği kurumunun (ombudsman) yeri ve önemi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Doğan, K. C. (2019). *Osmanlı devleti klasik çağında kadılık kurumu ve fonksiyonları*. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD)*, 6(4), 34-40.
- Efe, H., ve Demirci, M. (2013). *Ombudsmanlık kavramı ve Türkiye’de kamu denetçiliği kurumundan beklentiler*. *Sayıştay Dergisi*, (Sayı: 90), 49-72.
- Erdengi, B. (2006). *Ombudsman: dünya uygulamaları ve Türkiye*. Yayınlanmamış doktora tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Eroğul, C. (1996). *Çağdaş devlet düzenleri*. (10. Baskı). İmaj Yayınevi.
- Fendoğlu, H. T. (2010). *Kamu denetçiliği (Ombudsmanlık)*. *Stratejik Düşünce Enstitüsü, (SDE Analiz)*, 4-20, <http://hasantahsinfendoglu.net/detail.php?id=215&ustkat=Ombudsman1%C4%B1k>. (Erişim Tarihi: 18.10.2020).
- Holm, N. E. (1995). *Theombudsman -A GiftfromScandinavia to the World*. (H. Gommelftoft, ed.), *TheDanishombudsman* pp.13-21.
- İnceoğlu, S. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı üzerine düşünceler*. *Uluslararası kamu denetçiliği (ombudsmanlık) sempozyumu*, ss. 54-66. Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, Doğu Üniversitesi Yayınları.
- KDK. (2013). *Kamu Denetçiliği Kurumu Yönetmeliği*. <https://www.Ombudsman.gov.tr/yonetmelik/index.html> . (Erişim Tarihi: 18.10.2020).
- KDK. (2015). *2014 yılı faaliyet raporu*. <https://www.Ombudsman.gov.tr/idare-faaliyet-raporlari/index.html>. (Erişim Tarihi: 18.09.2020).
- KDK (2016). *2015 yılı faaliyet raporu*. <https://www.Ombudsman.gov.tr/idare-faaliyet-raporlari/index.html>. (Erişim Tarihi: 18.09.2020).
- KDK. (2013). *2013 yıllık raporu*. <https://www.Ombudsman.gov.tr/#>. (Erişim Tarihi: 28.07.2020).
- KDK. (2014). *2014 yıllık raporu*. <https://www.Ombudsman.gov.tr/#>. (Erişim Tarihi: 28.07.2020).
- KDK. (2016). *2015 yıllık raporu*. <https://www.Ombudsman.gov.tr/#>. (Erişim Tarihi: 28.07.2020).
- KDK. (2018). *2017 yıllık raporu*. <https://www.Ombudsman.gov.tr/#>. (Erişim Tarihi: 28.07.2020).

- Karcı, Ş. M. (2010). Türkiye'de kamu yönetimi denetim reformu ve ombudsman kurumu. Yayınlanmamış doktora tezi, Akdeniz Üniversitesi, Antalya.
- Kılavuz, R., Yılmaz, A., ve İzci, F. (2003). Etkin bir denetim aracı olarak ombudsmanlık ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(1), 49-68.
- Koç, O. (2015). Yeni örgütlerin ortaya çıkışı: Türk kamu denetçiliği kurumu örneği. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 1(2), 11-33.
- Özcan, O. (2015). Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun vergilendirme açısından etkinliğinin analizi. Yayınlanmamış doktora tezi, Uludağ Üniversitesi, Bursa.
- Özer, Ö. F. (2015). Türkiye Cumhuriyeti kamu denetçiliği kurumunun örgütsel ve işlevsel analizi. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın.
- Pickl, V. (1997). Ombudsman sisteminin İslami temelleri (T. Ataman, Çev.). *Yeni Türkiye Dergisi*, 3(14), 800-805.
- Ribo, R. (2012). The guarantee of the ombudsman's independence: notes from IOI and European approach. *Uluslararası kamu denetçiliği (ombudsmanlık) sempozyumu*. Editör: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, Doğuş Üniversitesi Yayınları.
- Taşçier, A. M. Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu (ombudsmanlık). *Makaleler*, ss. 650-669, file:///C:/Users/user/Downloads/Turkiyede\_Kamu\_Denetciligi\_Kurumu%20(1).pdf. (Erişim Tarihi: 18.10.2020).
- Taşçier, A. M. (2012). Kamu denetçiliği için hangi parti ne düşünüyor?. *Kapsam Haber Yorum*, <https://www.kapsamhaber.com/gundem/kamu-denetciligi-icin-kim-ne-dusunuyor-> (Erişim Tarihi: 15.10.2020).
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsman kurumu ve ülkemizde uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*, (Sayı:25), 106-123.
- TBMM. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*, 28338 sayılı Resmi Gazete.
- TBMM, Anayasa Alt Komisyonu. (2012). *Kamu denetçiliği kurumu kanunu tasarısı ile Avrupa Birliği uyum komisyonu ve anayasa komisyonu raporları* (1/626).
- TBMM Başkanlığı. (2011). *05.01.2011 tarih ve 1/991 esas sayılı kanun tasarısı*. [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari\\_teklif\\_gd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=88231](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=88231). (Erişim Tarihi: 01-06-2020).

## EKLER

**Ek 1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012)’nun Tartışmalara Neden Olan Bazı Maddeleri ve İlgili Fıkraları**

**MADDE 1 – (1) Bu Kanunun amacı;** kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet 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 bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

**MADDE 4 – (1)** Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, **kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli** ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

**MADDE 5 – (1)** Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili **şikâyet üzerine**, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

**MADDE 10 – (1)** Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

**e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.**

**MADDE 11 – Adaylık ve seçim**

(2) TBMM Başkanlığı tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, **10’uncu maddede yazılı nitelikleri** taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon (TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon), Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Başdenetçi gizli oyla seçilir.

(5) Başdenetçi, Genel Kurul üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde **üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan aday seçilmiş** sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. **Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş** olur.

(6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, Komisyona sunar. Komisyon on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, **üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş** olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. **Dördüncü oylamadaki karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş** olur.

**MADDE 12 – (1)** Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak **emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.**

(2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken **tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.**

**MADDE 14 –** (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse **sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.**

**MADDE 18 –** (2) **Devlet sırrı** veya **ticari sır** niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca **gerekçesi belirtilmek suretiyle Kamu Denetçilerine verilmeyebilir.** Ancak, **Devlet sırrı** niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından **yerinde incelenebilir.**

**MADDE 22 –** (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. **Komisyon**, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere **iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek** Genel Kurula sunulmak üzere **hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir.** Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

**MADDE 29 –** (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı.
- b) Diğer gelirler