



ISSN: 2146-1740
https://dergipark.org.tr/tr/pub/ayd,
Doi: 10.54688/ayd.1530979
Araştırma Makalesi/Research Article



TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞINA YÖNELİK BİR MODEL ÖNERİSİ*

A MODEL PROPOSAL FOR LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMANSHIP IN TURKEY

Ahmet TUNÇ¹ Fevzi CAN² Erhan GÜMÜŞ³

Öz

Makale Bilgi

Gönderilme:
09/08/2024

Kabul:
24/03/2025

Mevcut denetim yöntemlerinin zamanın koşulları karşısında bazı yetersizlikler göstermesi, alternatif denetim yöntemlerini gündeme getirmiştir. Alternatif yöntemlerden en popüler olan ombudsmanlık denetimi, günümüzde oldukça yayılmıştır. Ombudsmanlık sisteminin göstermiş olduğu başarı, yerel yönetim ombudsmanlığı gibi alt türlerin oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Sadece yerel yönetim kaynaklı şikâyetleri inceleyen yerel yönetim ombudsmanlığı da gittikçe yayılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde yaşanan sorunlar düşünüldüğünde yerel yönetim ombudsmanlığının fayda sağlayacağı söylenebilir. Çalışmanın amacı yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye’ye sağlayacağı katkıları ortaya koymak ve kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı için model önerisi getirmektir. Betimsel analiz yöntemiyle gerçekleştirilen çalışmada ayrıca tarihsel yöntemden de yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Yerel yönetimler, Ombudsmanlık, Ombudsman, Yerel yönetim ombudsmanlığı

Jel Kodları: H83, H70, H80

* Bu çalışma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Doç. Dr. Ahmet TUNÇ danışmanlığında Fevzi CAN tarafından “Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığı: Bir Model Önerisi” başlığı ile tamamlanarak 31.08.2023 tarihinde savunulan Yüksek Lisans tezinden türetilmiştir.

¹ **Sorumlu Yazar:** Prof. Dr. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi SBF SBKY, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0106-2599>, ahmet.tunc@comu.edu.tr, 05074453194

² YL, Bilim Uzmanı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi SBF SBKY, fevzican1996@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8507-0646>, 05313141617

³ Prof. Dr. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi SBF SBKY, erhang@comu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-5113-1006>, 05353004424

Atıf: Tunç, A., Can, F. & Gümüş, E. (2025). Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığına yönelik bir model önerisi. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 16(1), 172-206.



Abstract

Article Info

Received:
09/08/2024

Accepted:
24/03/2025

The fact that existing control methods are inadequate against the conditions of the time has brought alternative control methods to the agenda. Ombudsman audit, which is the most popular alternative method, is widely spread today. The success of the ombudsman system has led to the creation of subtypes such as local government ombudsman. Local government ombudsmanship, which only examines complaints from local governments, is also becoming more widespread. Considering the problems in the control of local governments in Turkey, it can be said that local government ombudsman will be beneficial. The aim of the study is to reveal the contributions of the local government ombudsman to Turkey and to propose a model for a local government ombudsman to be established. In the study carried out with the descriptive analysis method, the historical method was also used.

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

Jel Codes: H83, H70, H80 .

Extended Summary

A Model Proposal for Local Government Ombudsmanship in Turkey

One of the important tools used to ensure that the state, which has evolved into a cumbersome structure today, operates more effectively and efficiently is auditing. Thanks to the audit, existing disorders are revealed and the management process is tried to be made more effective and efficient. The state structure, which is supervised by political, administrative and judicial bodies, is also kept under surveillance by the public. Since these methods were insufficient or could not fully keep up with the conditions of the time, the search for alternative control systems gave birth to the ombudsman system. The ombudsman system has become very popular today because it is easily accessible to citizens, requires a minimum of procedures, is a cheap method and resolves complaints quickly.

In its simplest definition, the ombudsman is a public representative who quickly resolves complaints from citizens and protects them against the government. The ombudsman institution, which citizens can easily reach and solve their problems, was established in Sweden in the early 18th century. Charles XII, King of Sweden, who is considered the creator of the institution, had the institution established in his country when he took refuge in the Ottoman Empire after the war with the Russians. The fact that the king had the institution established while he was taking refuge in the Ottoman Empire led to thoughts that he was influenced by the institutions of the Ottoman State. It is obvious that many foreign writers also express their opinions in this direction. In this respect, it can be said that the King was influenced by institutions in the Ottoman Empire such as the Imperial Council, Kazaskerlik, and Kadiship and created the ombudsman institution.

As the head of the ombudsman, the ombudsman is generally elected by the parliament to serve for a period of 4 to 7 years. The ombudsman, who must have at least a bachelor's degree, is expected to have a certain knowledge of law and a respected personality in society. Laws are also enacted specifically for the institution, which often derives its basis from the constitution. It has an independent status and acts separately from the executive. Applications to the institution are free and extremely easy. Before applying to the Ombudsman, complainants are required to have exhausted administrative remedies. Since its decisions are not binding, the ombudsman uses the method of persuasion as a result of its inspections, and in cases where it can not achieve results, it puts the relevant institutions under pressure by submitting its findings to the parliament in the form of a report.

The success of the Ombudsman has not only increased its spread but also revealed its subtypes. In this context, types of ombudsmanship such as children's ombudsman, women's ombudsman, and university ombudsman have emerged. Undoubtedly, the most prominent among these was the local government ombudsman. The local government ombudsman, whose jurisdiction falls only on local governments, deals with complaints from citizens originating from local governments and their affiliated unions and businesses.

In Turkey, the ombudsman system called KDK is currently implemented centrally. However, the problems experienced in the supervision of local governments, the inability of the KDK to deal with complaints effectively and efficiently due to its large surface area and large population, and the proportionally high number of complaints against local governments among the complaints received by the KDK, require the establishment of a local government ombudsman. As a matter of fact, it can be said that the workload of the KDK will decrease significantly with the establishment of the local government ombudsman.

A local government ombudsman to be established in Turkey should be a unique model. The local government ombudsman must be elected by the Turkish Grand National Assembly by secret ballot with a majority of 3 out of 4. A total of 7 local government ombudsmen should be appointed to be responsible for the 7 geographical regions in our country, namely the Marmara Region, Black Sea Region, Central Anatolia Region, Aegean Region, Mediterranean Region, Southeastern Anatolia Region and Eastern Anatolia Region.

The Ombudsman should resolve the problems using the persuasion method in a friendly manner. Complaints must be finalized within 6 months at the latest. The findings obtained during the complaint resolution process should be put on the agenda of the parliament in the form of a report and ensure that these are used to reform the administration, if necessary. In addition, all ombudsmen across the country should meet on a certain day of the year and develop suggestions that will solve existing problems. Local government ombudsmanship should be implemented in a selected pilot region at the first stage, instead of being implemented throughout the country. The Marmara Region, which has a high population density, can be chosen as the pilot region. In the first stage, the application should be tried by selecting 1 local government ombudsman who will work only in the Marmara Region and its continuation should be decided according to the results obtained.

1. Giriş

Belli bir düzen içerisinde yaşama ihtiyacı insanoğlunu örgütlü bir toplum halinde yaşamaya itmiştir. Bu yaşam biçiminin ortaya çıkardığı bir olgu olan devlet, zamanla büyümüş ve hantal bir yapı halini almıştır. Bu hantallığın üstesinden gelmek ve devleti daha etkin ve verimli bir yapıya kavuşturmak için farklı yol ve yöntemler üzerinde durulmuştur. Bu yöntemlerden biri de devleti denetim altında tutmaktır. Denetim yoluyla sapmalar ve eksiklikler ortaya çıkarılmakta, yerinde olan uygulamalar da pekiştirilmektedir.

Denetim; siyasal denetim, yönetsel denetim, yargısal denetim ve kamuoyu denetimi gibi yöntemlerle yapılmaktadır. Ancak bu yöntemlerin kendi içlerinde barındırdıkları eksiklik ve bozukluklar alternatif denetim yöntemlerini gündeme getirmiştir. Bu yöntemlerden en popüler olanlardan biri de daha çok tamamlayıcı bir denetim mekanizması olan ombudsmanlık denetimidir. Dünya genelinde günden güne popülerliği artan ombudsmanlık sisteminin gösterdiği başarı, bu sistemin alt türlerini ortaya çıkarmıştır. Bu türlerden birisi de yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Yetki alanına sadece yerel yönetim birimlerinden kaynaklanan şikâyetlerin girdiği yerel yönetim ombudsmanlığının yayılımı günden güne artmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlığı, vatandaşların yerel yönetim birimlerinden kaynaklanan sorunlar karşısında taleplerini doğrudan iletebildiği, çözüm arayabildiği ve bunun hızlı, etkin ve hakkaniyetli şekilde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Ayrıca yerel yönetim ombudsmanlığı demokratikleşme ve hesap verilebilirlik ilkelerine büyük katkı sağlamakta ve vatandaşların hem haklarını koruma hem yerel yönetime katılımlarını artırmada artırmaktadır. Bu sayede hem yerel yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerin etkili, nitelikli, kaliteli ve verimli olması sağlanmakta hem de birimlerin performanslarını artırmada önemli bir araç görevi görmektedir.

Hali hazırda siyasal, yönetsel, yargısal ve kamuoyu denetimi uygulanan Türkiye’de ayrıca merkezi bir ombudsmanlık kurumu da bulunmaktadır. Ancak mevcut denetim yöntemlerinde yaşanan sorunlar ve merkezi ombudsmanlığın daha etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması ihtiyacı yerel yönetim ombudsmanlığını gündeme getirmektedir. Yerel yönetimlerin denetiminde yaşanan sorunları gidermek ve daha etkin bir denetim sistemi oluşturmak için yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye’ye katkı sağlayacağı söylenebilir. Betimsel ve tarihsel yöntemle gerçekleştirilen bu çalışmanın amacı, Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının gerekliliğini ve kurulmasıyla elde edilecek katkıları ortaya koymak ve özgün bir model önerisi getirmektir.

2. Ombudsmanlık Kurumu

2.1. Ombudsman Kavramı ve Tanımı

Ombudsman kelimesinin kökeni İsveç'e dayanmaktadır. Ombudsman bu dilde "elçi", "vekil" veya "temsilci" anlamlarına gelmektedir (Özden, 2010: 24). Ombudsman, "man" sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanmasının önüne geçebilmek için "ombudsperson" veya doğrudan "ombuds" olarak da ifade edilebilmektedir (Büyükcavcı, 2008: 10-11).

Farklı uygulamalara sahip olması sebebiyle ortak bir tanım yapılmakta zorlanılan (Parlak ve Sobacı, 2008: 279) ombudsman kavramı; halkın, bürokratik yapılar tarafından kendi iş ve işlemlerine karşı haksız uygulamalar konusundaki yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memuru anlatmaktadır. Yanlış yapılan yerde vuku bulan yönetim bozukluklarını ortaya çıkaran ombudsman, doğru yapılan uygulamaları ise güçlendirici bir rol oynamaktadır (Pickl, 1986: 37).

Erhürman (2000: 160) ombudsmanı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlamaktadır. Dar anlamıyla *"ombudsman idarenin eylem, işlem ve davranışlarını denetleyen, fakat bağlayıcı kararlar alamayan bağımsız bir devlet organıdır"*. Daha kapsamlı bir tanımla *"ombudsman şikâyet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır"*.

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

Hasan Tahsin Fendoğlu (Fendoğlu, 2017: 15-16) da geniş anlamıyla ombudsmanı, *"yönetimin mağdur ettiği kişilerin şikâyeti üzerine harekete geçen, hızlı, güvenli bir şekilde araştırma yetkisi ile donatılmış, yapılan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, hakkaniyet önlemlerini salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için*

gerekli reformları yapmak ve öneride bulunmak amaçlarını güden yetkin, tarafsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu görevlisi” şeklinde tanımlamaktadır.

Ombudsman her ülkede farklı isimlerle adlandırılmaktadır. Misal ombudsman, Hollanda’da “*Ulusal Ombudsman (Nationale Ombudsman)*”; Fransa’da “*Hakların Savunucusu (Défenseur Des Droits)*”; Kanada’da “*Vatandaş Koruyucusu (Protecteur Du Citoyen)*”; İspanya’da “*Halk Savunucusu (Defensor Del Pueblo)*”; Avusturya ve Romanya’da “*Halkın Avukatı (Volksanwaltschaft) (Avocatul Popurului)*”; Portekiz’de “*Adalet Temsilcisi (Provedor De Justiça)*”; İngiltere’de “*Yönetim İçin Parlamento Komiseri (Parliamentary Comissioner For Administration)*” şeklinde adlandırılırken Türkiye’de “*Kamu Denetçisi*” (6328 Sayılı KDK¹ Kanunu, md.3) olarak adlandırılmaktadır (Tortop, 1998: 3-4; Zeren vd., 2020: 42).

2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlığın kökenine dair temeller aranırken kimi kaynaklar Çin’deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206- İ.S. 220) sırasında kurulan Yuan Control Kurumuna, Roma’daki Halk Tribünlerine ve 17. Yüzyıl Amerikan Kolonilerindeki Censosrs kurumlarına atıfta bulunurken; diğer bazıları da Hz. Muhammed’in vefatından sonra ikinci Halife olarak görev yapan Hz. Ömer’in (634-644), şikâyet sahibi bütün vatandaşların başvurabileceği bir idari denetim kurumu olarak oluşturduğu Muhtesip Kurumuna dikkatleri çekmektedir (Avşar, t.y.: 41).

Ombudsmanlık kurumunun İslam sisteminden etkilenmiş olduğu söylenebilir. Nitekim ilk ombudsmanlık kurumunun yaratıcısı olarak İsveç Kralı XII. Şarl bu kurumu, Ruslardan kaçarak sığındığı Osmanlı Devleti (Türkiye)’nde² 1709 yılında yayımlamış olduğu bir buyrukla ülkesinde kurdurmuştur.³ O dönemde İsveç’teki huzursuzluk ve düzensizliğe bir çare olarak ombudsmanlığı gören Kral, bu kurumla ülkesinde yasalara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmesini güvence altına almak istemiştir. Bu tarihlerde Selçuklu Devleti’nde Kadilkuzat (kâdî’l-kudâtlık)⁴ diye bilinen Türk Başyargıcının bürosu

¹ Kamu Denetçiliği Kurumu.

² Demirbaş Şarl’ın ilk Ombudsmanı, sürgün/konuk olarak bulunduğu Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa konağındayken ataması, kurumu Osmanlı Devleti’nden görüp de kendi ülkesinde kurdurduğu yönündeki görüşlere yol açmıştır. Misal Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı, yıllık raporunun Ombudsman tanımının yapıldığı bölümde “*kurum her ne kadar 18. yy. başında İsveç’te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralı’nın Osmanlı Devleti’nde görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurumdur*” demektedir (Temizel, 1997a: 35).

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

⁴ Victor Pickl burada Başyargıç bürosu olarak kâdî’l-kudâtlık kurumundan bahsetmektedir. Oysaki kâdî’l-kudâtlık kurumu Osmanlılarda değil, Selçuklularda uygulamasını bulan bir kurumdur. Osmanlılarda aynı işleve sahip olan bu kurumun adı Kazaskerliktir (Fendoğlu, 2019: 183-184). Pickl’in böyle bir hataya düşmesinin sebebi olarak yararlandığı arap kaynakları gösterilmektedir. Çünkü Osmanlı kaza sisteminde Rumeli ve Anadolu Kazaskerlerinin kadıları atama ve görevden alma yetkilerini elinde bulundurması bu görevlilerin Arap kaynaklarında kâdî’l-kudât olarak geçmesine neden olmuştur (Coşkun ve Günaydın, 2015: 38).

bulunmaktaydı. Büro o zamanda İslam adalet sisteminin önemli bir parçası olarak görev yapmaktaydı. Başyargıcın görevi sultan dâhil memurlar ve halk arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde İslam hukukunun uygulanmasını güvence altına almaktı. Bu yolla başyargıç, halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve gücü kötüye kullanmalarına karşı korumaktaydı (Pickl, 1986: 39). Osmanlı’da konakladığı süre boyunca Osmanlı Devleti ve toplum hayatını detaylı bir şekilde inceleyen İsveç Kralı XII. Şarl; kâdı’l-kudâtlık dışında Divan-ı Hümayun, Şeyhülislamlik, Kadılık, Muhtesiplik gibi kurul ve görevlilerin kamu görevlileri hakkında vatandaşlardan gelen şikâyetleri padişah adına inceleyerek hızlı bir şekilde karara bağladıklarını, resmi görevlilerin hatalı veya kasıtlı uygulamalarına karşı halkı koruduklarını ve halkın zararını tazmin etmek için çalıştıklarını gözlemlemiştir. İmparatorlukta geçirdiği dördüncü yılda da bir buyrukla ülkesinde benzer bir kurumu kurdurmuştur (Altuğ, 2002: 54).

Dünya’da genel olarak ombudsmanlık olarak bilinen bu kurumun Osmanlı Devleti’ndeki tam karşılığı birden fazla kuruma tekabül etmektedir. Ombudsmanlık kurumunun Osmanlı kökenli olduğu konusunda birçok kaynak arasında bir fikir birliği olmasına karşın⁵, ombudsmanlığın hangi Osmanlı kurumundan örnek alınarak kurulduğu noktasında farklı görüşler ileri sürülmektedir. Ancak Türk-İslam medeniyetinde, temelleri farklı kurum ve uygulamalara dayandırılabilen ombudsmanlık kurumunun en çok divan-ı mezalim (Osmanlı öncesi), kad’ıl-kudâtlık (Osmanlı öncesi), divan-ı hümayun, kazaskerlik (kadı’l-kudâtlık), kadılık ve sulh meclisine benzediği söylenebilir (Fendoğlu, 2019: 162-184; Aykanat, 2019: 95). Bilal Eryılmaz (1993: 91)’a göre ise İsveç Kralı, ombudsmanı kurarken Osmanlı Devleti’ndeki şeyhülislamlik kurumundan etkilenmiştir.

İsveç’te 1809⁶ yılında anayasal bir kurum olarak hata yapan yöneticiler ve yargıçlar hakkında yasal soruşturma yapmak üzere kurulup İsveç Anayasası’na girdikten sonra 100 yıl boyunca herhangi bir ülkenin gündeminde kendine yer bulamayan ombudsmanlık, ilk olarak hukuksal gelenekleri ile kültürleri benzer olan Finlandiya (1919), Danimarka (1954) ve Norveç (1963)’te kurulmuştur (Temizel, 1997a: 34-35). Danimarka’daki uygulamasıyla dünya çapında ünü artan ombudsmanlığın yayılmasında ikinci dalga, İngiliz Milletler Topluluğu

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

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

(Commonwealth) üyelerinin kurumu benimsemesiyle olmuştur. Ombudsmanlığın 1962 yılında Yeni Zelanda’da kurulmasıyla birlikte ilk kez bir İngiliz hukuk grubu ülkesi ombudsmanlık kurumunu kabul etmiş oldu. Daha sonra 1967 yılında İngiltere gibi kalabalık bir nüfusa ve geniş bir yüzölçümüne sahip bir ülkenin ombudsmanlığı benimsemesi kurumun yayılımını artırmıştır. Aynı şekilde 1973 yılında idari yargının beşiği olan Fransa’nın kurumu ihdas etmesi, idari yargı sisteminin bulunduğu bir ülkede ombudsmanlık denetiminin uygulanamayacağı düşüncesinin temelsizliğini ortaya koymuştur (Altuğ, 2002: 55-56). Takip eden yıllarda kurum hızla yayılmış ve 1962’de dünyada 3 ombudsman varken, 1972 yılına gelindiğinde sadece İngilizce konuşulan ülkelerde ombudsman sayısı 40’a ulaşmıştır (Kavili Arap, 2015: 66).

1975 yılına gelindiğinde ise Avrupa Konseyi, 457 sayılı Tavsiye Kararıyla üye devletleri ombudsmanlık kurumunu ülkelerinde oluşturmaya davet etmiştir. Ombudsmanlık 1976 yılında Avusturya, Avustralya ve Portekiz’de; 1981 yılında Hollanda ve İspanya’da kurulmuştur (Altuğ, 2002: 56). 1980 ve 1990’larda Doğu Avrupa’ya yayılan ombudsman, 7 Şubat 1992’de Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması’nda “Avrupa Ombudsmanı⁷” kurulmuştur (Parlak ve Sobacı, 2008: 283). Ombudsmanlık uygulamalarının yaygınlaşmasıyla birlikte ortak değerleri oluşturmak amacıyla birçok ombudsman birlik ve dernekleri kurulmuştur. Yerel ve ulusal bağlamda kurulan bu birlikler 2005 yılında Uluslararası Ombudsman Birlikleri (International Ombudsman Association) adıyla uluslararası alanda örgütlenmiştir (Birdişli, t.y.: 156).

2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Türleri

Klasik anlamdaki ombudsmanlık kurumu günümüzde bazı dönüşümler geçirmiştir (Özden, 2010: 51). Dünyada 140’tan fazla ülkede ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamaları sonucunda kurumun görev ve yetki alanları zamanla genişlemiş ve ombudsmanlar uzmanlık alanlarına ayrılmıştır (Efe ve Demirci, 2013: 53). Zaman içerisinde ombudsmanlık kurumunun geçirdiği evrim yalnızca sayısal artışla sınırlı kalmamıştır. Ombudsmanın yetki alanı genişlemiş ve bu mekanizmayı kullanan aktörlerde de çeşitlenme söz konusu olmuştur. Bu gelişme paralelinde genel amaçlı, tek ya da özel amaçlı, uluslararası ya da uluslararası düzeyli, insan hakları ve özel sektör olmak üzere beş tür ombudsmanlık uygulamasından söz edilebilir (Gregory and Giddings, 2000: 8-11’den aktaran; Sezen, 2001: 74):

⁷ İsveç dilinde bu kuruma “ombudsmanlık” denildiği için Avrupa’ya da bu isimle yayılmıştır (Kestane, 2006: 132).

2.3.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlık

Genel amaçlı ombudsmanlık, belirli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın yönetim düzeyi ne olursa olsun bütün yönetsel eylem ve işlemlerle ilgili şikâyetleri kabul eden bir türdür. Genel amaçlı ombudsmanlıklar ulusal düzeyde olabileceği gibi bölgesel veya yerel düzeyde de görev yapabilmektedir. Örneğin ulusal (federal) düzeyde ombudsmanlık kurumu bulunmayan ABD ve Kanada'da eyalet düzeyinde ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Aynı şekilde ulusal düzeyde bir ombudsmanlık kurumu oluşturmamış olan Almanya'da on altı eyaletten yalnızca üçünde ombudsmanlık kurumu vardır. Genel amaçlı ombudsmanlık kurumlarının en çok bilineni parlamento ombudsmanlığıdır. Parlamento ombudsmanlığı klasik ombudsmanlık türüdür. Bir başka genel amaçlı ombudsmanlık türü de yerel yönetim ombudsmanlığıdır (Tutal, 2014: 94).

2.3.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlık

Tek ya da özel amaçlı ombudsmanlık ise yönetimin sadece belirli bir alanını denetimine alan ya da yalnızca bir şikâyetçi grubunun çıkarlarını korumakla sorumlu olan ombudsmanlık türüdür. Bu türdeki ombudsmanlıklar ya çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapishaneler gibi belirli bir kamusal alandan sorumlu olmakta ya da özürölüler, çocuklar, etnik azınlıklar gibi belirli bir grubun gereksinimleriyle ilgilenmektedir. Örneğin İsveç, Norveç, Almanya, Kanada ve İsrail'deki askeri ombudsmanlıklar; Kanada'daki hapishaneler ombudsmanlığı ve bilgi özgürlüğü ve özel yaşamı koruma komiseri; Kuzey İrlanda'daki polis ombudsmanlığı; Norveç ve İsveç'teki çocuk ombudsmanlığı bu türdendir.

2.3.3. Uluslararası ya da Uluslarüstü Düzeydeki Ombudsmanlık

Günümüzde ombudsmanlık kurumu, uluslararası ya da uluslarüstü kuruluşların da kullandığı bir denetim yoludur. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve OECD gibi uluslararası kuruluşlarda görev alanı geniş ölçüde bu kuruluşlardaki çalışanların şikâyetleriyle sınırlı olan ombudsmanlıklar bulunmaktadır. Avrupa Birliği (AB) bünyesinde kurulan “Avrupa Ombudsmanlığı” ise uluslarüstü düzeydeki ombudsmanlık kurumuna örnek oluşturmaktadır. 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşmasına istinaden 1995 yılında kurulan Avrupa Ombudsmanlığı, AB'ye üye ülkelerin vatandaşları ile bu ülkelerde yaşayan halkın birlik kurumlarındaki ve organlarındaki kötü yönetim iddialarıyla ilgili şikâyetleri inceleme altına almaktadır.

2.3.4. İnsan Hakları Ombudsmanlığı

Giderek önem kazanan bir başka ombudsmanlık türü de İnsan Hakları Ombudsmanlığı, Yurttaş Hakları Ombudsmanlığı ya da sorumluluk alanına insan haklarını boyutunun da eklendiği klasik ombudsmanlıkları niteleyen ve “melez” olarak adlandırılan ombudsmanlıklardır. Doğu ve Orta Avrupa’da, Latin Amerika’da ve Sahra-altı Afrika’da bu ombudsmanlıklar devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek adına ulusal bir mekanizma olarak oluşturulmuştur. Genellikle yasama organı tarafından göreve getirilen insan hakları ombudsmanı, iki temel işleve sahiptir. Bunlardan birincisi insan haklarını korumak ve iyileştirmeye çalışmaktır. İkinci olarak ise devlet yönetimini gözetlemektir (Özden, 2010: 55).

2.3.5. Özel Sektör Ombudsmanlığı

Ombudsmanlık kurumunun görev günümüzde sadece kamu sektörüyle sınırlı kalmamış, özel sektör kuruluşları da bu mekanizmaya ilgi göstermiştir. Ticari ya da sınai alanlarda tüketici haklarını korumak amacıyla kurulan bu tür ombudsmanlıklar başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere farklı sektörlerde görev yapmaktadır. Ataması ilgili sektör temsilcilerince yapılan ve mali kaynakları da yine bu temsilciler vasıtasıyla sağlanan ombudsmanlıklar sektörde bir hakem rolü görmektedir. Örneğin okurlardan gelen şikâyetleri kabul eden ve bunları basın etiği ve temel kalite ölçütleri açısından inceleyerek çözüme bağlayan okuyucu temsilcisi bu türdendir.

2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

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

2.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Ombudsmanın en önemli özelliklerinden birisi onun bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Ombudsmanın parlamento tarafından atanması onun bağımsızlığı yanında otoritesinin de kaynağıdır. Ombudsmanın, adli bir denetimde diğer kamu kurumlarına ilişkin daha iyi bir performans ortaya koyduğu, yasal talepleri yönetme konusunda diğer kamu kurumlarına göre de daha avantajlı olduğu belirtilmektedir (Kirkham, 2018: 111). Ombudsmanı atayan kurum itibarını ombudsmana yansıttığından dolayı seçilme ve görevden alınma biçimleri de ombudsmanın statüsünün belirleyicisi olmaktadır. Ombudsman parlamento

tarafından seçilse bile gerek parlamentodan gerekse diğer yüksek seviyedeki kurum ve kuruluşlardan bağımsız olarak kararlarını alır ve hareket eder (Fendoğlu, 2011: 80-81). Ombudsman yalnızca kendisini atayan kuruma karşı değil, aynı zamanda denetimi altında bulunan kurum ve kuruluşlara karşı da bağımsız bir konumda bulunmaktadır (Sezen, 2001: 81).

2.4.2. Görünebilirlik ve Kolay Ulaşılabilirlik

Ombudsman herkesin, sıradan bir vatandaşın bile rahatlıkla ulaşabileceği bir konumdadır. Vatandaşlar diğer denetim yöntemlerinden olan yönetsel ve yargısal denetimde karşılaştıkları karmaşa, masraf ve ağır bürokratik iş takibi gibi zorlukları yaşamadan ombudsmana kolayca ulaşarak derdini anlatabilmektedir (Özden, 2007: 400). Ombudsmana başvurmak için ne herhangi bir ücret talep edilmekte ne de karmaşık bir prosedürü aşmak gerekmektedir. Şikâyetin nedenini ve ilgili belgeleri içeren doğrudan ombudsman adına yazılmış sıradan bir mektup yeterli olmaktadır. Başvuru şekli diğer mekanizmalara göre oldukça kolay ve masrafsızdır (Altuğ, 2002: 52). Ombudsmanlığın, yönetim ile sorun yaşayan tüm vatandaşların kuruma ulaşabilmesi üzerine tasarlandığını söylemek yanlış olmayacaktır (Şengül, 2013: 79-80).

2.4.3. Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkisi

Ombudsmanın yetki alanına giren konu ve kuruluşlar, çok az bir sınırlama dışında, ona geniş bir manevra yeteneği kazandırmaktadır. Sınırlamalar daha önceden kanun ile ayrıntılı olarak belirlenmektedir (Akıncı, 1999: 301). Yönetimin işleyişinde herhangi bir bozukluk olduğu kuşkusuyla vatandaş başvurusu üzerine veya kendiliğinden harekete geçen ombudsmanın tek ama mutlak yetkisi inceleme yetkisidir. İncelediği konunun aydınlığa kavuşması ve bir sonuca ulaşması için gerekli her türlü incelemeyi yapabilmektedir. Herhangi bir şikâyete konu olmuş bir kamu kurumu, elindeki bilgi ve belgeleri ombudsmana vermekle yükümlüdür. O; belgeleri inceleyebilmekte, ilgilileri dinleyebilmekte ve her türlü araştırmayı yapabilmektedir. Ulaştığı sonucu ise ilgililere, yönetime ve kamuoyuna açıklamaktadır (Uler, 1990: 504; Akıncı, 1999: 289). Ombudsmanların yaptıkları inceleme ve araştırmaların amacı memurları cezalandırmak değil, onlara doğruluk ve adalet değerlerini aşılamaktır (Temizel, 1997a: 61-62).

2.4.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanın idareyi bağlayacak bir şekilde karar alma yetkisi yoktur. Ombudsman ne bir idari işlemi iptal edebilir ne de idareyi tazminat ödemeye mahkûm edebilir. İdareye herhangi bir konuda emir de veremez. Dolayısıyla ombudsman kararlarını uygulamamak, kamu

kurumlarına ve kamu görevlilerine hukuksal veya cezai bir sorumluluk yüklemes. Bu yönüyle Letowska'nın ombudsmanı bir "bekçi köpeği"ne benzetmesi yerindedir: *"Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısırılmaz"* (Erhürman, 1998: 95). Disiplin cezası vermeye ve soruşturma açmaya yetkisi olmasa da ombudsmanın asıl gücü uyarma ve eleştirme yetkisinden gelmektedir (Avşar, 2007: 93). Bununla birlikte ombudsmanın bağlayıcı kararlar alamaması, bu kararların etkisiz olduğu anlamına gelmemektedir. Bulgularını kamuoyuyla paylaşan ombudsman, idareyi ve personelini baskı altında bırakarak daha dikkatli ve titiz davranmak zorunda bırakmaktadır. Bu bazen maddi yaptırımlardan daha etkili olabilmektedir (Ünal ve Erdoğan, 2016: 628).

2.5. Ombudsmanın Seçimi

Uygulamada farklı yollar izlense de genel olarak ombudsman, yasama organı olan parlamento tarafından seçilmektedir. Bu yöntem ombudsmanın demokratik yasallığını güçlendirmekte ve yürütmenin ombudsman üzerindeki etkisini kırmaktadır (Baylan, 1978: 165-166; Tortop, 1998: 5). Ombudsmanın görev süresi ise 4 ila 7 yıl arasında değişmektedir. Kimi ülkelerde yeniden seçilebilen ombudsman, bazı ülkelerde tek dönem olarak görev yapmaktadır (Akın, 1998: 524; Tunç, 2016a: 124).

Larry Hill'e göre ombudsman *"konusunda uzman ve bilirkişilerden seçilmeli; tarafsız olmalı; vatandaş odaklı olmalı fakat devlet karşıtı olmamalı; halkın beğenisini kazanmış, tarafsızlığına itimat edilebilecek güvene sahip olmalıdır"*. Ombudsmanın hukuki konulara ve görev yapacağı alanın mevzuatına hakim olması gerekmektedir (Özden, 2007: 402). Bununla birlikte ombudsmanın kamu yönetiminin işleyişini iyi bilmesi gerekmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 100).

2.6. Ombudsmanın Statüsü ve Yetkileri

Dünya örnekleri göz önünde bulundurulduğunda ombudsmanlık kurumunun hukuksal dayanağı çoğunlukla anayasadır. Ancak bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumları hukuksal dayanağını kendi kuruluş yasasından almaktadır. Ombudsmanlığın görev ve çalışma esasları ise genellikle yönetmeliklerle belirlenmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 54-55).

Ombudsman, bağımsız bir statüye sahiptir. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendisini seçen parlamento veya diğer organlara karşı da sağlanmaktadır. Böylece ombudsman, politik ve diğer sonuçlardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğüne sahip olmaktadır (Temizel, 1997a: 56). Ombudsmanın yetki alanı içinde devlet kurumları, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu

görevi gören diğer kuruluşlar bulunmaktadır (Akıncı, 1999: 304). Ombudsman, yasalardan aldığı güçle çözümünde ihtiyaç duyduğu dosyaların tümüne erişim hakkına sahiptir. Bu yetki, idari gizlilik nedeniyle başkalarına verilmeyen bilgileri de kapsamaktadır (Fendoğlu, 2011: 84). Yetkiye ilişkin tüm hususlar bir bütün olarak düşünüldüğünde ombudsmanın en önemli silahı “moral yaptırım” olarak görülmektedir. Bunun araçları ise “ikna”, “eleştiri” ve “kamuoyuna açıklama” olarak belirmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 288).

2.7. Ombudsmanın Görevleri

Ombudsmanın görevleri ülkeden ülkeye farklılık gösterse de onun ortak görevlerini belirlemek mümkündür (Fendoğlu, 2011: 65). Buna göre ombudsmanın ortak görevleri; hak ve özgürlükleri korumak, kötü yönetimi önlemek ve hakkaniyeti sağlamak şeklinde üç başlık altında toplanabilir.

2.7.1. Hak ve Özgürlükleri Korumak

Ombudsmanın temel görevlerinden birisi; devletin yaptırım tekeline karşı bir önlem olarak, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlamalara karşı bir güvence oluşturmaktır. Ombudsman; bireye, kamu otoritelerinin kendisinin hak ve özgürlüklerini çiğneyen tutumu karşısında çaresiz ve yalnız olmadığı hissini uyandırmaktadır. Özellikle yeni demokrasilerde insan hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla kurulmuş olan ombudsman, yargı organlarıyla beraber pozitif hukuk düzeninin bireylere sağladığı hukuksal imkanları kullanmalarına yardımcı olmaktadır. Hatta yargının; idarenin takdir yetkisine bağlı işlemlerini denetlemekten kaçınması, ombudsmanı harekete geçiren bir neden olabilmektedir. Böylece vatandaş, idare karşısında çifte siperli bir korumadan yararlanmaktadır (Akıncı, 1999: 284-285). Aslında ombudsmanlıkta çoğu zaman amaç idarenin kararlarını güçlendirmek yerine vatandaşlara da idare karşısında mahkemeler dışında dava açma imkanı sunmaktır (Magnetic, 2003: 678).

2.7.2. Kötü Yönetimi Önlemek

Ombudsmanın temel görevlerinden bir diğeri, vatandaşları kötü yönetim uygulamalarına karşı korumaktır. Kamuda görev sahibi olan liyakatsiz yöneticilere geniş yetkiler tanındığında görevlerini kötüye kullanma ihtimali artmaktadır. Görevlilerin görevlerini kötüye kullanmalarının önlenmesinde hem yargı denetimi hem de bir yargı dışı denetim yolu olan ombudsmanlık denetimi kaçınılmaz bir hale gelmiş bulunmaktadır. Çünkü ombudsman, görevlinin keyfi tutumunu izler, kanunu yorumlar, hukuk ve hakkaniyet ilkelerine uygunluğunu denetler (Fendoğlu, 2011: 80).

2.7.3. Hakkaniyeti Sağlamak

Ombudsmanın önemli görevlerinden bir tanesi de hakkaniyete uygun çözüm önermektir. Yaptığı kapsamlı bir araştırma sonucunda elde ettiği bulgularla şikâyetçiye haklı bulursa ombudsman, somut duruma uygun bir çözüm önerisi getirmektedir (Akıncı, 1999: 304). Ombudsman salt hata bulmak amacıyla yönetimin gizlisini saklısını araştıran, yönetimin işlerine köstek olan biri gibi düşünülmemelidir. O, adaletin yerine getirilmesi adına kendisine sığınan şikâyetçi vatandaşlara yardımcı olacağı gibi doğru yapılmış yönetsel eylem ve işlemlerin savunmasını yaparak onları güçlendirmektedir. Kendisine gelen bir yakınmanın⁸ haksız olduğunu düşündüğünde ombudsman kesinlikle bir şey yapmaz. Böyle bir durum karşısında ombudsman; şikâyetçiye, yakındığı eylem veya işlemin adaletsiz veya yanlış bir şekilde tesis edilmediğini açıklar ve yönetim ile vatandaş arasındaki sorunu çözüme bağlar (Pickl, 1986: 42-43). Dolayısıyla ister vatandaş ister yönetim olsun, haklı kimse onun yanında olmasıyla ombudsmanın hakkaniyeti tesis etmek üzere çalıştığı söylenebilmektedir.

2.8. Ombudsmanın Çalışma Usulü

Ombudsman aldığı şikâyetler vasıtasıyla veya bir toplumsal olgudan yola çıkarak kendi inisiyatifıyla araştırma veya denetime başlayabilir. Araştırma ve denetimlerini yürütürken gerek duyduğu her türlü bilgi ve belge kendisine verilir. Hatta İsveç Ombudsmanı gizli resmi kayıtlara girme hakkına dahi sahiptir. Bununla birlikte genel olarak ombudsmana şikâyetle bulunabilmesi için diğer tüm idari başvuru yollarının tüketilmiş olması aranmaktadır. Ombudsmanlığı diğer idari denetim mekanizmalarından ayıran en büyük etken vatandaşların ombudsmana doğrudan başvurabilme imkânına sahip olması ve ombudsmana başvurunun son derece kolay ve ucuz olmasıdır (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 17).

Kendisine gelen konularda öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı üzerinde durur. Kanunlara, anayasa ve uluslararası antlaşmaların uyulması gereken ilkelerine uygun olup olmadığını gözetir. Yönetimde vuku bulan herhangi bir yanlış uygulama, insan hakları ihlali veya benzeri bir durum tespit ederse ombudsman, bu durumun son bulması ve gerekli düzenlemelerin yapılması için ilgili kurumu uyarır. Söz konusu durumla ilgili yasama ve yürütme organlarına olayı rapor eder. Ancak bunun ötesinde ombudsmanın herhangi bir kurumu bağlayıcı bir karar alması söz konusu değildir (Tortop, 1998: 7; Özden, 2007: 401).

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

Vatandaşların hiçbir şekil veya formalite olmaksızın başvuruda bulunabildikleri ombudsmanlık kurumu, başvuru için herhangi bir ücret veya harç talep etmez.⁹ Şikâyet başvurusu; şikâyet edilen tarafın adını, şikâyetin konusunu, şikâyet konusu olayın meydana geldiği gün ve şikâyetçinin adını ve adresini içeren bir mektup yoluyla veya sözlü olarak yapılmaktadır. Başvuru Avusturya’da olduğu gibi telefonla dahi yapılabilir. Bununla birlikte isimsiz ve toplu şikâyet başvuruları kabul edilmemektedir (Altuğ, 2002: 39).

Bazı ülkelerde ombudsmana başvurmak için süre şartı konulmuştur. Örneğin İspanya’da şikâyet konusu durumun ortaya çıkışından itibaren en az bir yıl geçmesi gerekmektedir. Hollanda ve Danimarka’da da aynı süre şartı bulunmaktadır (Tortop, 1998: 7). Vatandaşlar doğrudan (aracısız başvuru) ve dolaylı (aracılı başvuru) olmak üzere ombudsmana iki şekilde başvuruda bulunabilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 291).

Kendisine gelen şikâyet asılsız olsa bile ombudsman, şikâyetçiye asılsız başvurusunun nedenini açıklayan bir cevap verir. Şikâyet konusunun denetim alanı dışında kaldığı durumlarda şikâyetçiye alternatif başvuru yollarını gösterir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 25). Bazı milli güvenlik konuları haricinde her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilen ombudsman, bunları gizlilik kuralı çerçevesinde saklamak zorundadır (Altuğ, 2002: 42-43). Ombudsmana gelen şikâyetler idarenin işleyişindeki bozukluklar ve karşılaşılan haksızlıklarla ilgilidir. Bunlar arasında sosyal sorunlar ve sosyal güvenlikle ilgili sorunlar; mali; askeri; hapisane; imar ve çevre konularıyla ilgili şikâyetler de olabilir. Ayrıca idare ile yabancı uyruklu kişiler arasındaki sorunlar da şikâyet konusu olabilmektedir (Tortop, 1998: 7).

Görevini yerine getirirken tam bir özgürlük ve otonomi içerisinde hareket eden ombudsmana parlamento tarafından hiçbir müdahalede bulunulamaz (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 15). Haksız bulduğu şikâyetleri reddeden ombudsman, haklı bulduğu şikâyetleri mevcut prosedürlerle sonlandırır. Ancak herhangi bir bağlayıcı karar alamaz (Özden, 2010: 45).

Ombudsman denetimi sonucunda arzu ettiği sonuca ulaşamayan vatandaşların alternatif denetim yöntemlerini kullanma hakkı vardır. Bununla birlikte ombudsman, kararlarını uygulamayan idare karşısında bir üst yetkili kuruma ya da doğrudan hükümete başvurabilmektedir. Bu merciiler de ombudsman kararının uygulanmasını sağlayamazsa ombudsman, elindeki bulguları yasama organı olan parlamentoya sunar (Baylan, 1978: 178).

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

3. Yerel Yönetim Ombudsmanlığı

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

Günümüzde yerel yönetimlerin yerel demokrasiye uygun bir şekilde hizmet kalitesini artırması ve bu birimlerin denetiminin, yerel düzeyde yeni bir anlayışla oluşturulmuş etkin bir denetim mekanizmasını gerektirdiği ortadadır. Yerel yönetim ombudsmanlığı, hesap verilebilirliği artırmaya katkıda bulunurken aynı zamanda vatandaşın memnuniyetsizliğini gidermede alternatif bir yol görevi görerek etkin bir mekanizma haline gelmektedir . Bu açıdan yerel ombudsmanlığın ortaya çıkmasında etkili olan belli başlı faktörler bulunmaktadır (Kutlu vd., 2018: 21):

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

Yerel yönetim ombudsmanlığına sahip ülkeler genel olarak, ABD ve Kanada'da olduğu gibi, federal bir idari ve siyasal yapıya sahip olan ülkelerdir. Federal yapıya sahip ülkelerde, ABD'de eyalet (state) ve Kanada'da vilayet (province) adlarıyla anılan federe birimler; prensip olarak kendi işlerini bağımsız yasama, yürütme ve yargı organları eliyle bizzat kendileri düzenlemektedirler (Baylan, 1978: 50). Bununla birlikte yerel yönetim ombudsmanlıklarının genel olarak federal yapıya sahip ülkelerde kurulması, bu kurumun Türkiye gibi üniter bir yapıya sahip ülkelerde işlemeyeceği anlamına gelmemelidir. Nitekim karşımızda en önemli

örnek olarak İngiltere durmaktadır. Üniter bir devlet yapısına sahip olan İngiltere, yerel ombudsmanlık kurumunu ilk kez hayata geçiren ve başarıyla uygulayan bir ülkedir.

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

3.1. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Tanımı

Yerel yönetim ombudsmanlıkları, parlamenter ombudsmanlıkların tüm özelliklerini taşımakla birlikte, belli bir bölgede ya da kentte görevlendirilen; yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesine yönelik önerilerde bulunmak üzere kurulan ombudsmanlıklardır. Yerel yönetim ombudsmanlıklarının daha sınırlı bir yetki ve sorumluluğa sahip olmasının nedeni, onların belirli bir bölgeyle sorumlu tutulmuş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu açıdan daha kısa bir tanımla yerel yönetim ombudsmanlıkları, müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlıklardır. Bundan dolayı yerel yönetim ombudsmanlıkları için ayrıca bir ombudsmanlık tanımı yapılmasına ve niteliklerinin belirtilmesine gerek yoktur (Temizel, 1997a: 65; Sander, 2013: 13).

3.2. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının İlk Uygulaması Olarak İngiltere

İngiltere, federal bir devlet kadar yerel yönetimlerine özgürlük tanıyan bir devlettir (Fendoğlu, 2011: 95). Anglo-sakson ülkeleri üzerinde büyük etkisi bulunan İngiliz yerel yönetim sisteminin kökeni 1215 Magna Carta'ya kadar dayanmaktadır. Merkezi yönetim yerel yönetimleri kısıtlayabilmekte ancak tamamen ortadan kaldıramamaktadır. Geniş bir yetki ve hak devri olmasına rağmen yerel yönetim birimleri tamamen özerk değildir (Karakılçık, 2020: 100-101).

Yerel yönetim ombudsmanlığı dünyada ilk kez İngiltere'de 1974 yılında kurulmuştur. Yerel Yönetimler Kanunu'nun 23. Maddesine göre bir komisyon yerel ombudsman olarak atanmaktadır. Bu komisyon, halkın yerel yönetimlerden kaynaklanan sorunlarını incelemeye almaktadır. İngiltere'de üç, Galler'de bir, İskoçya'da bir yerel yönetim ombudsmanı görev yapmaktadır (Avşar, 2007: 98). İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasında,

ulusal düzeyde görev yapan Parlamento Komiserinin çalışmalarının başarılı olmasının büyük payı vardır (Ünal, 2008: 157).

Yerel yönetim ombudsmanlığı kurumsal olarak, Yerel Yönetim Komisyonu, ombudsman ve diğer çalışanlardan meydana gelmektedir. Yerel Yönetimler Komisyonu, bağımsız bir örgüt olarak ombudsmanların faaliyetlerini desteklemek üzere kurulmuş olup, Parlamento Ombudsmanı ve Yerel Yönetim Ombudsmanı komisyon üyesidir. Komisyonun bütçesi, Yerel Yönetimler Bakanlığı tarafından devlet yardımı olarak sağlanmakta ve Komisyon biri her yıl diğeri üç yılda bir olmak üzere iki tip rapor yayınlanmaktadır (Kavili Arap, 2015: 69).

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanı, Yerel Yönetimler Bakanı’nın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, belirli bir süre görev yapmak üzere değil, 65 yaşına kadar görev yapmak üzere atanmaktadır. Ombudsman, kendi talebi üzerine Kraliçe tarafından görevden alınabilmekte ya da yetersizlik, uygunsuz davranışlar gibi nedenlerle Kraliçe tarafından görevden el çektirilmektedir. 65 yaşına ulaşarak hizmet süresini dolduran her üye ise görevden ayrılmak zorundadır. Bu sebepler dışında yerel yönetim ombudsmanının görevine hiçbir şekilde son verilememektedir (Ünal, 2008: 158-159).

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlığı, parlamento ombudsmanlığı gibi vatandaşların kötü yönetim karşısındaki şikâyetlerini gidermekle ilgilenir (Özden, 2007: 405). Yerel yönetim ombudsmanlığının parlamento ombudsmanlığından farklı olarak parlamento veya bakanlarla bir ilgisi bulunmamaktadır. Görev alanlarında soruşturma raporlarını ilgili temsili organa göndermektedir (Ataman, 1997: 784).

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

Yerel yönetim ombudsmanının, yerel yönetim kademelerine yönelik şikâyetleri araştırmak ve iyi yönetim uygulamaları hakkında yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunmak şeklinde iki amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar çerçevesinde ilgili yerel yönetim biriminin kanuna aykırı ve keyfi uygulamalarını ve hizmet kusurlarını incelemekle görevli yerel ombudsmanın görev konuları arasında yerel yönetimlerin barınma, eğitim, planlama, sosyal

yardım, ulaşım, çevre ve atık, belediye vergisi gibi konular bulunmaktadır (Kavili Arap, 2015: 69).

Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanına giren kurum ve kuruluşların kötü yönetiminden zarar gören tüm bireyler ve tüzel kişilikler, ülkede yaşayan yabancılar da dâhil olmak üzere yerel yönetim ombudsmanına şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Ancak yerel yönetimler adına çalışan kişi ve kurullar ile Kraliçe, Kraliyet Bakanları, Devlet Bakanlık yetkilileri ve maaşı parlamento tarafından karşılanan yetkililer ombudsmana başvuramamaktadır. Ombudsman, yüksek mahkeme ile aynı güce sahiptir. Ombudsmanın yaptığı tüm soruşturmalar gizlilik içerisinde yürütülür (Ünal, 2008: 170-178).

Ombudsmana şikâyet başvurusunda bulunmak ücretsizdir. Kişi yasal temsilcisi ve iznini aldığı kişiler adına başvuruda bulunabilir. Meclis üyesi ya da milletvekili, izinlerini almak koşuluyla yerel halk adına başvurabilir. Ombudsman gerekli görmediği hallerde şikâyeti incelemeye almamaktadır (Erdoğan, 2021: 1393-1394). Kendisine bir şikâyet gelmeden önce ilk olarak şikâyetin ilgili yerel yönetim birimine yapılmasını isteyen ombudsmanlık, acil durumlarda soruşturmayı kabul edebilmektedir (Özden, 2007: 406). Şikâyetçiler ombudsman kararlarına karşı yargıya başvurabilmektedir. Şikâyetleri sonuçlandırmada ideal süre en fazla 12 hafta olarak kabul edilmektedir (Kavili Arap, 2015: 69).

Yerel yönetim ombudsmanı, bireylerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin kötü yönetim ihlal iddialarını incelemektedir. İdarenin zamanında basiretli bir tüccar gibi davranmaması, mevzuata uymaması, eşitliğe aykırı davranması, taraf tutması bir ihlal nedeni olarak değerlendirilmektedir (Fendoğlu, 2011: 95-96). Bir işlemin başlı başına hukuk dışı olması, şikâyetin kabulü için yeterli görülmemektedir. İşlemin, kötü yönetim sonucu bireyde maddi veya manevi bir kayba neden olması gerekmektedir. Bir şeyin yanlış bir biçimde yapılması; yapılmaması gereken bir şeyin yapılmış olması ya da yapılması gereken bir şeyin yapılmamış olması, kötü yönetime yol açan hususlar olarak görülmektedir. Gerekli prosedürlerin izlenmemesi, uygun politikaların uygulanmaması ve gereksiz gecikmeler ve yönetimdeki karmaşıklık, kötü yönetim örnekleri arasında sayılmaktadır (Akıncı, 1999: 344).

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

Ombudsmanlığın aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir. Kararlar alındıktan üç ay sonra kişilerin gerçek ismi kullanılmadan yayınlanmakta ve kararların rapor örneği medyaya gönderilmektedir. Bununla birlikte yapmış olduğu faaliyetlerle ilgili yıllık rapor hazırlamakta ve bunları yayınlanmaktadır. 2013-2019 yılları arasındaki yıllık raporları ve müşteri memnuniyet anketleri üzerine gerçekleştirilen bir incelemeye göre İngiltere Yerel Ombudsmanlığının şikâyetleri en kısa 13 ile en uzun 52 hafta arasında incelediği; şikâyetlerin tamamının incelenmesinin bir yıldan fazla sürmesinin başvurulara olumsuz yansıdığı; alınan kararlarda şikâyetçilerin kendi görüşünün dikkate alınmamasının ve kararların adil olmasının vatandaşlar tarafından memnuniyetsiz karşılandığı ortaya konulmuştur. Bu sorunların çözümü olarak ise kurumun bütçe ve personel açısından desteklenmesi gerektiği öne sürülmüştür. Bununla birlikte uyma zorunluluğu olmamasına rağmen yerel ombudsmanlığın, yerel meclislere demokratik hesapverilebilirlikle ilgili bulunduğu önerilere uyulduğu belirtilmiştir (Erdoğan, 2021: 1394-1402).

Yerel yönetim ombudsmanlığı İngiltere’de diğer ombudsmanlara kıyasla halkın en çok başvuruda bulunduğu ombudsmanlıktır. Kurulduğu 1974 yılından itibaren yerel yönetim ombudsmanlığına yapılan başvurular günden güne artmıştır (Özden, 2007: 404). Buna istinaden yerel yönetim ombudsmanlığına ilişkin yasal mevzuat süreç içerisinde belirli değişikliklere uğramıştır. Buna göre gerçekleştirilen önemli değişikliklerden birisi, 1988 yılında şikâyetlerin yerel meclis üyesinin aracılığına gerek olmaksızın doğrudan yerel yönetim ombudsmanına başvuru imkanının getirilmiş olmasıdır. Bu değişiklikten sonra kuruma yapılan başvurular %50 oranında artış göstermiştir (Uyanık, 1994: 208). 2007 yılında kuruma yazılı başvuru zorunluluğu kaldırılmış ve açıkça görülen kötü yönetim uygulamalarını incelemek için başvuru koşulunun aranmayacağı hüküm altına alınmıştır (Kavili Arap, 2015: 69). 2017 yılında ise yapılan bir değişiklikle kurumun adı “Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanı (The Local Government & Social Care Ombudsman)” olarak değiştirilmiştir (Önen ve Küçük, 2021: 94). Dolayısıyla bu düzenlemeyle birlikte yerel yönetim ombudsmanlığı ve sosyal bakım ombudsmanlığı, İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Hizmet Ombudsmanlığı olarak birleştirilmiştir.

4. Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığına Yönelik Bir Model Önerisi

Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığı; yerel yönetimlerin şeffaflık, vatandaş odaklılık, hesap verilebilirlik ve aynı zamanda sosyal adalet ilkelerine uygun şekilde hizmet sunmalarını sağlamaları açısından önemli bir modeldir. Bu model ile birlikte vatandaşların yerel yönetim hizmetlerinde yaşadıkları sorunlara karşı etkili, adil, hızlı, nitelikli, hakkaniyetli

ve kaliteli çözümler üretilmesi hedeflenmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlığı modeli sadece anlaşmazlıkları çözen bir araç değil aynı zamanda yerel yönetim hizmetlerindeki sosyal adaletin ve mahalli ihtiyaçlara karşı yürütülen politikaların değerlendirilmesi açısından da önem arz etmektedir.

4.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığına Dair Yapılan Çalışmalar

Türkiye’de yerel yönetimler ombudsmanlığının gerekliliği, yerel yönetimlerin daha hesap verilebilir, şeffaf, etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulması amacıyla sık sık gündeme gelmiş, somut olarak yerel yönetim ombudsmanlığı kurumu oluşturulmuş olmasa da bu minvalde birtakım yasal ve yönetsel düzenlemeler yoluna gidilmiştir. Türkiye’nin siyasi yapısına uygun bir yerel yönetim ombudsman modeli mevcut sorunların çözümünde ve ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir rol oynayacaktır.

4.1.1. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı

2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının 42. maddesi ile “Mahallî İdareler Halk Denetçisi” adıyla yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahip bir halk denetçisi seçilmesi planlanmıştır. Her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere düzenlenmiş olan “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”, Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığı konusunda tek girişim olmuştur. Ancak bu kanun tasarısının Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesiyle birlikte bu düşünce hayata geçirilememiştir (Kocaoğlu ve Akman, 2015: 443; Karcı, 2018: 190; 5227 Sayılı Kanun Tasarısı md.42).

4.2. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Türkiye’de Oluşturulma Gerekçeleri

Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının oluşturulması belirli gerekçelere dayandırılabilir. Bu gerekçelerden birisi yüzölçümü ve nüfustur. Coğrafi açıdan büyük ve nüfusu çeşitli kültürleri barındıran bir ülkede merkezi ombudsmanlığın tüm sorunlara verimli ve etkin bir çözüm bulması olası değildir. Bu durum hiç kuşku yok ki yerel yönetim ombudsmanlığının oluşturulmasının en önemli gerekçesidir (Kavili Arap, 2015: 66). Hatta kimilerince ombudsmanlığın başarısının faaliyette bulunduğu ülkenin büyüklüğüne küçüklüğüne bağlı olduğu dile getirilmektedir. Küçük ülkelerde ombudsmanlığın idari-askeri-yargısal tüm mercileri denetleyebileceği ancak büyük ülkelerde bunun mümkün olmadığı

düşünülmektedir (Oytan, 1975: 214). Bu açıdan ombudsmanlığın beşiği olarak başarılı uygulama örneği gösteren İsveç'te merkezi ombudsmanlığın yeterli olduğu gerçeğinden hareket ederek Türkiye gibi yüzölçümü ve nüfusu daha fazla olan bir ülkede de merkezi bir ombudsmanlık kurumunun yeterli olacağını düşünmek rasyonel gözükmemektedir.

Türkiye'de bu sorunun üstesinden gelmek üzere ombudsman sayısını artırmak yerine yerel yönetim ombudsmanlığının oluşturulması daha yerinde olacaktır. KDK'nın 2013 ile 2018 yılları arasındaki raporları incelendiğinde, yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetlere ilişkin alınan şikâyetler yıllık olarak artış göstermektedir. Şikâyet edilen idareler temelinde yapılan değerlendirmelerde yerel yönetimlerin, toplam şikâyetlerin yaklaşık %8 ile %10'unu oluşturduğu ve şikâyet sıralamasında bazı yıllarda ilk sırayı aldığı ve genel olarak ise ilk üç idare içerisinde yer aldığı görülmektedir. Bu değerlendirmeler ışığında yerel yönetimlerin KDK için önemli bir meşguliyet alanı olduğu ortadadır (Yıldırım, 2019: 402). Dolayısıyla yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla KDK'nın iş yükünün önemli oranda azalacağı söylenebilir.

Yerel yönetim ombudsmanlığının oluşturulmasına yönelik ikinci bir gerekçe yerel yönetimlerin denetiminde yaşanan sorunlardır. Uygulamada Türkiye'de yerel yönetimler çok sayıda denetime tabi tutulmasına rağmen bu denetim yöntemleri yeterli olamamaktadır (Demiral ve Demiral, 2012: 940). Siyasal, yönetsel, yargısal, uluslararası ve kamuoyu denetimi altında bulunan yerel yönetimler, bu denetim yöntemlerinin kendi içlerinde barındırdıkları belirli sıkıntılar sebebiyle etkin bir şekilde denetlenememektedir (Ekici ve Toker, 2005: 21).

Anti-bürokratik bir denetime olan ihtiyaç, üçüncü bir gerekçe olarak karşımıza çıkmaktadır. Ombudsmanlığa başvuruların ücretsiz, kolay ve daha az şekilci olması; denetim sürecini en az prosedürle gerçekleştirmesi, ombudsmana ulaşmanın son derece kolay olması vb. özellikler ombudsmanlık sisteminin anti-bürokratik yönünü göstermektedir. Bununla birlikte yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla KDK'nın iş yükü azalacağından kurumsal büyümenin önüne geçilecek ve anti-bürokratik bir yapı yolunda olumlu bir adım atılmış olunacaktır. Hatta yerel yönetim ombudsmanlığının başarılı bir performans göstermesi sonucunda diğer ombudsmanlık türlerinin hayata geçirilmesiyle KDK'nın kırtasiyeci bir yapıya bürünmesi imkânsız bir hale gelecektir.

KDK'nın anti-bürokratik bir yapı halinde işlev görmesinde uzmanlaşma önemlidir. Uzmanlaşma sayesinde farklı ombudsmanlık türlerinin hayata geçirilmesi yoluyla KDK'nın hantal bir yapı haline gelmesi engellenecektir. Zaten yerel yönetimlerin ayırıcı özelliklere sahip olması ve görev ve yetkilerinde zamanla artış yaşanması bu kuruluşların daha uzman birimler

eliyle denetlenmesini gerektirmektedir (Ünal, 2008: 249). Yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla hem KDK’da uzmanlaşma sağlanacak hem de iş yükünün azaltılması suretiyle koca bir bürokratik yapıya dönüşmesi engellenmiş olunacaktır.

Dolayısıyla yerel yönetim ombudsmanlığının hayata geçirilmesiyle birlikte KDK’nın iş hacmi azalacaktır. KDK’ya yerel yönetimlerle ilgili gelen şikâyetlerin doğrudan yerel yönetim ombudsmanlığına yapılmasıyla KDK, daha az şikâyetle uğraşacak ve böylece şikâyetleri sonuçlandırma süresi de kısılacaktır. Kurulacak yerel yönetim ombudsmanlığının yerel meselelerde uzman kişilerden oluşturulacağı düşünüldüğünde, yerel şikâyetlere ilişkin verilen kararlar daha isabetli ve sağlıklı olacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanlığını gerekli kılan unsurların sonuncusu, vatandaşların yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerden aldıkları tatmin seviyesini artırmaktır. KDK’nın iş yoğunluğunun azalması sonucu ele aldığı şikâyet sayısı da azalacağından, kurumun şikâyetleri sonuçlandırma süresi de kısılacaktır. Demokrasinin önemli bir unsuru olarak yönetilen konumunda bulunan vatandaşların şikâyetlerini daha kısa sürede sonuçlandırmak onların yararına olacaktır. Özellikle vatandaşların yargı denetiminden kaçınmasının ve dolayısıyla KDK’yı tercih etmelerinin en önemli sebeplerinden birisi olan hızlıca çözüme ulaşma, yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte daha da ön plana çıkmış olacaktır. Bunun sonucunda da vatandaşların, yerel yönetimlerden aldıkları hizmetlere karşı tatmin düzeyleri de artacaktır.

4.3. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Türk İdari Yapısına Sağlayabileceği

Katkılar

Yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasının Türk idari yapısına belirli katkıları söz konusudur. Bunlardan birincisi idari yargının iş yükünü hafifletmektir. Ombudsman hem yönetimi iyileştirme yönündeki katkıları sonucu daha az uyuşmazlık yaşanmasını hem de uyuşmazlıkların idari yargıya götürülmeden çözülmesini sağlayarak idari yargının iş yükünün azaltılmasına katkıda bulunmaktadır (Erhürman, 1998: 100-101).

Yerel yönetim ombudsmanlığının bir diğer katkısı vatandaşları ve kamu görevlilerini eğitmektir. Ombudsmanın bu işlevi özellikle yeni kurulmuş demokrasilerde etkindir (Sezen, 2001: 80). Ombudsman; insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve kamu yönetiminin rolü hakkında vatandaşları, politikacıları ve memurları eğitmektedir. Yayınladığı raporlar ve idareyle yaptığı iş birliği yoluyla vatandaşların ve kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını öğrenmelerine yardımcı olmaktadır (Şahin, 2010: 148 145). Denetimleri sırasında ihtiyaç ve

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

Yerel yönetim ombudsmanlığı, katılımcı yönetim idealinin gerçekleştirilmesine de katkı sağlamaktadır. İnsan haklarını koruduğu kadar yerel halkın yönetime katılmasını ve demokratik bilincin geliştirilmesini de sağlamaktır (Önen ve Küçük, 2021: 91). Vatandaşlar ombudsmana yaptıkları şikâyetler aracılığıyla bir yandan kamu yönetiminde iyileştirilmeler yapılmasını sağlamakta diğer yandan hukuksuz veya yerinde olmayan eylem ve işlemlerin ortadan kaldırılmasına aracı olarak yönetime katılmaktadır (Erhürman, 1998: 102).

Ombudsman, idare ile vatandaş ilişkilerinin geliştirilmesine de çalışmaktadır. Zaten ombudsmanlık, yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması ihtiyacından doğmuştur (Ataman, 1997: 781-782). Ombudsman, kamu yönetimiyle vatandaşlar arasında bir köprü görevi görmektedir. Kendisine gelen yakınmaları yönetime aktaran ombudsman, yönetimin vatandaş istek ve düşüncelerini öğrenmesini ve yapılan hataları düzeltmesini sağlamaktadır (Akın, 1998: 544). Yönetimi halk odaklı bir yapıya kavuşturmasıyla vatandaşların sisteme yabancılaşmasını önlemektedir (Şahin, 2010: 145). Ombudsmanlık, bir denetim yöntemi olmasının yanında aynı zamanda idare ile vatandaşlar arasında arabuluculuk yaparak halkla ilişkiler işlevi de görmektedir (Parlak ve Doğan, 2016: 19). Yerel yönetim ombudsmanlığı, vatandaş ile yerel yönetimler arasındaki iletişimi daha etkili hale getirecek, köprü görevi sayesinde vatandaşların istekleri, talepleri, görüş ve önerilerini daha hızlı şekilde iletecek ve bu hususlarda yapılan geri dönüşleri de aynı hızla vatandaşa iletecektir.

Ombudsmanın önemli katkılarından bir diğeri kötü yönetimi önlemek ve iyi yönetimin gerçekleştirilmesine çalışmaktır. Ombudsmanlık kurumunun, vatandaşları kötü yönetim uygulamalarına karşı koruması kurumun dünyada popüler bir hale gelmesinde önemli bir etkindir. Birçok ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumu, yönetimin hata ve eksikliklerinin düzeltilmesi yoluyla kötü yönetimin ortaya çıkmasında etkili olan yönetsel ilkelerin ve kamu görevlilerinin tutumlarının iyi yönetim yönünde evrimleşmesi üzerine çalışmaktadır (Şengül, 2005: 128-139). Yerel yönetim ombudsmanlığı da kurulduğu takdirde, yerel yönetimlerin eksik ve kusurlu hizmet sunumu durumunda bunu önlemek ve hakkaniyetli bir şekilde çözmek açısından önemli bir rol oynayacaktır.

Ombudsmanın bir diğer katkısı, vatandaş hak ve özgürlüklerinin hayata geçirilmesini sağlamaktır. Ombudsmanlığın, idarenin yanı sıra adalet sisteminin yargılama faaliyeti kapsamında olmayan idari faaliyetlerini de denetleyebilmesi kişi özgürlüklerinin korunması ve

garanti altına alınması açısından fayda sağlamaktadır (Demirkol, 2012: 99). Yerel yönetim ombudsmanlığı da yerel yönetimler ve halk arasında uzlaşmacı bir köprü görevi göreceğinden dolayı, vatandaşın hizmet süreçlerine etkin katılımını sağlayacaktır. Ayrıca sunulan hizmetler üzerinde denetim görevi üstlenmesi, yerel yönetimler hizmet sunumunda daha dikkatli davranmasını sağlayacaktır.

Ombudsman, iyi/demokratik yönetimin tesis edilmesindeki araçlardan birisidir (Şahin, 2010: 142). Ombudsmanla; yönetimin halkla ilişkilerini geliştirmek, halkın güven ve desteğini sağlamak, daha nitelikli ve halkın önceliklerini dikkate alan daha katılımcı hizmet sunmak amaçlananlar arasındadır. Böyle bir yaklaşımın demokratik yönetim anlayışının zorunlu bir sonucu olduğu da dikkate alınırsa, ombudsmanlık kurumunun günümüzde neden bu kadar popüler olduğu ve giderek yaygınlaştığı daha iyi anlaşılacaktır (Gölönü, 1997: 3). Yerel yönetim ombudsmanlığı da yerel yönetimlerde demokratikleşme ve iyi yönetimin sağlanması açısından etkin bir görev üstlenecek, demokratik değerlerin sürdürülmesine katkı sunacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanlığını kurmanın Avrupa Birliği (AB)’ne üyelikte katkı sağlayacağı söylenebilir. 1992 yılında kabul edilen Maastricht Antlaşması’nda, birliğe dâhil olan veya olmak isteyen ülkelere ombudsmanlık kurumunun oluşturulması tavsiye edilmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 63). Ayrıca AB, ombudsmana başvuruyu bir ‘vatandaşlık hakkı’ olarak kabul etmektedir. Nitekim AB’ye üye ülkelerin hepsinde, mevcut denetim mekanizmalarının yanında ombudsmanlık kurumu da oluşturulmuştur. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumunu benimsemenin, AB üyesi olmanın sonuçlarından birisi olduğu söylenebilir (Ataman, 1997: 782; Kahraman, 2011: 371). Hâlihazırda KDK’yı kurma yoluyla ombudsmanlık sistemini benimseyen ve bu yönde olumlu bir adım atmış olan Türkiye’nin, yerel yönetim ombudsmanlığını kurmak suretiyle yerel özerkliğe büyük önem veren AB nezdinde prestiji artacaktır.

Tüm bunların neticesi olarak yerel yönetim ombudsmanlığının Türk idari yapısına sağlayabileceği en büyük katkı, yerel yönetimlerin denetimini iyileştirmektir. Var olan denetim sistemlerinin kendi içerisindeki eksiklikleri ve sorunları sebebiyle yerel yönetimlerin denetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak yerel yönetim ombudsmanlığının sağlayabileceği önemli bir katkı olacaktır.

4.4. Türkiye’de Oluşturulacak Yerel Yönetim Ombudsmanlığı İçin Bir Model

Önerisi

Birçok ülkede uygulamasını bulan ombudsmanlık kurumunda önemli bir husus, ombudsmanlık kurumunu oluşturacak olan her ülkenin; kurumu kendi sosyal, kültürel, siyasi, hukuki ve demografik yapısına uygun olarak tasarlamasıdır. Yani ombudsmanlık bir model olarak örnek ülkelerden doğrudan kopyalanmak suretiyle alınmamalı; ülke şartlarına uygun bir şekilde uyarlanmalıdır. Örneğin İsveç’te bakanların konumları idari nitelikten çok politik bir nitelik taşıdığından ombudsmanın siyasi tarafsızlığının zedeleneceği düşüncesiyle bakanlar doğrudan ombudsmanın denetim alanına girmezler. Fakat Finlandiya’daki uygulamaya bakıldığında bakanlar Finlandiya Ombudsmanının denetim alanı içerisindedir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 21). Dolayısıyla Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı için farklı ülke örnekleri göz önünde bulundurulmakla birlikte Türkiye’nin siyasi, idari, sosyal, coğrafi, demografik ve kültürel yapısı ön planda tutulmalıdır. Ancak bu yapıldığı takdirde uygulamada başarılı sonuçlar elde edilebilecek ve kurumun Türkiye’de meşruiyet kazanması sağlanabilecektir.

4.4.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Seçimi ve Özlük Hakları

Türk Yerel Yönetim Ombudsmanı, KDK ombudsmanı gibi 4’de 3 gibi nitelikli çoğunlukla TBMM tarafından gizli oyla seçilmelidir. Nitekim yerel ombudsmanın gücü parlamentoya dayandırıldığında onun hem demokratik meşruiyeti güçlendirilmiş olacak hem de yerel ombudsman vatandaşların gözünde devlet otoritesi karşısında sığınılacak bir liman haline gelecektir (Parlak ve Doğan, 2016: 19).

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

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

Yerel ombudsman seçilebilmek için minimum yaş olarak KDK baş denetçisi için belirlenen 50 yaş sınırı isabetli gözükmetedir. Görev süresi olarak ise, dünya ortalamasının 4 ila 7 yıl arasında olduğu göz önünde bulundurulursa, 5 yıl olarak belirlenmesi uygun olacaktır. Seçilecek yerel ombudsman, görevden azledilme durumları kanunda belirtilecek şekilde, maksimum 65 yaşına kadar görevde kalabilme hakkına sahip olmalıdır.

Göreve getirilen yerel yönetim ombudsmanı, gerekli şartları kaybettiğinde veya başarısızlık, yetersizlik veya ihmal gibi nedenlerle görevini gereği gibi yerine getirmediği durumlarda görevden alınabilmelidir. Nitekim seçilecek ombudsman, bulunduğu konumu, görevde bulunacağı süre boyunca garanti olarak görmemelidir. Başarısız olduğunda görevden alınabileceğinin farkında olmalıdır. Ancak bu durumun, ombudsmanın yetki alanında bulunan merciler tarafından suiistimale açık bir hale getirilememesi için yerel ombudsmanın görevden alınabilmesi halleri kanunda açık bir şekilde sayılmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanının tekrar seçilebilmesi hususunda da dikkatli olunmalıdır. Misal ombudsmanın tekrardan seçilebilmesi için kanunla belirli şartlar konulmalıdır. Örneğin görevdeki yerel ombudsmanın gelecek dönemde tekrardan seçiminde, mevcut dönemini başarıyla bitirmiş olması; kurumun etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamış olması; vatandaşların memnuniyet düzeyini verilere yansımış haliyle artırmış olması gibi koşullar aranabilir. Bu koşullar sağlandığı takdirde görevde bulunan yerel ombudsman, 65 yaşı son görev süresi olacak şekilde 60 yaşına kadar tekrardan seçilebilme hakkına sahip olmalıdır. Başarının ödüllendirildiği bu yöntemle görevde bulunan yerel ombudsmanın daha şevkle çalışması sağlanmış olacaktır.

Yerel ombudsmanın sosyal statüsü ile alacağı ücret arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Kendisinden daha yüksek bir ücret alan kamu görevlilerinin ombudsman tarafından denetlenmesi isabetsiz olabilir. Bundan dolayı yerel ombudsmanın alacağı ücret en

yüksek maaşlı kamu görevlisiyle eş olarak saptanmalı ve daha sonradan hükümet veya parlamento tarafından düzenlenmesi yolu kapatılmalıdır (Baylan, 1978: 168). Bu açıdan yerel ombudsmanın alacağı ücret, mevcutta kamu yönetimimizin en yüksek dereceli memuru olan İdari İşler Başkanı'nın maaşına denk bir ücret olarak belirlenebilir.

4.4.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü, Denetim Alanı ve Yetkileri

Kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığına da anayasanın 74. Maddesi'ne eklenecek bir hüküm ile anayasal bir statü kazandırılmalıdır. Ancak bunun yanında ayrıca bir Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Kanunu çıkarılarak kuruma kanuni bir dayanak da sağlanmalıdır.

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

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

4.4.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri

Türkiye'de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden doğan kötü yönetime karşı halkın korunması ve yönetimin iyileştirilmesi ile görevli olmalıdır (Ünal, 2008: 263). Yerel ombudsman, yerel halktan gelen her türlü şikâyet üzerine vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak üzere çalışmalıdır.

Yerel ombudsman, yereldeki vatandaşların şikâyetlerini sadece hukuki yönden değil aynı zamanda hakkaniyet yönünden ve sosyal adalet, kültürel duyarlılık ve çevresel etkiler açısından da incelemelidir. Hukuka uygun olup da hakkaniyet yönünden vicdanlara sığmayan eylem ve işlemlere karşı vatandaşların yakınmalarını gidermeye çalışmalı, bu yolla da adaletin tecelli etmesini sağlamalıdır.

Vatandaşların gerekli talepleri üzerine başlattığı araştırma ve incelemeler sonucunda tespit ettiği eksikliklerle ombudsman, yerel yönetim sisteminin iyileştirilmesi, etkin ve verimli çalışması adına adeta bir lokomotif görevi görmelidir.

4.4.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Yerel yönetim ombudsmanlığına, sorumlu olduğu yerel yönetim mahallindeki ilgili yerel yönetim biriminin kötü yönetimi sonucunda mağdur olan tüm vatandaşlar, kolay, hızlı ve ücretsiz bir şekilde başvurabilmelidir. Başvuru şekli olabildiğince basit tutulmalıdır. Başvurular sözlü veya yazılı olarak yapılabilirdir. Kuruma ait bir web sayfası oluşturulmalı ve KDK’da olduğu gibi web sayfasından çevrimiçi (online) başvurular kabul edilerek bu süreç hızlı ve şeffaf bir biçimde yürütülmelidir. Aynı şekilde KDK’da olduğu gibi illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurular alınmalıdır. Dolayısıyla vatandaşın kuruma ulaşabilme noktasındaki bütün engeller ortadan kaldırılmalı ve kurumun olabildiğince kolay erişilebilir bir konumda bulunması sağlanmalıdır.

Yerel ombudsmanlığa başvurular en geç 1 yıl içerisinde yapılmalıdır. Ayrıca başvuru süresi geçmiş şikâyetleri kabul etme inisiyatifi yerel ombudsmanına verilmelidir. Bu, kurumun esnekliğine ve özgünlüğüne yakışır bir uygulama olacaktır.

Yerel ombudsman, araştırma ve incelemelerine herhangi bir vatandaş başvurusuyla veya resen (kendiliğinden) başlayabilmelidir. Karşılıklılık esasına dayanmak üzere yabancılar da kuruma başvurabilmelidir. Şikâyet konusuyla ilgili ombudsmanın ihtiyacı olan her türlü bilgi ve belge gerek şikâyetçi gerekse şikâyet edilen ilgili kurum tarafından ombudsmana verilmesi zorunluluğu kanunla düzenleme altına alınmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanına yapılan şikâyet başvurularından, belli bir konusu olmayanlar; yargı organlarında görülmekte olan veya karara bağlanmış olanlar; başvuru dilekçesinde gerekli bilgileri olmayanlar; sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuca kavuşturulan başvurular incelemeye alınmamalıdır (Ünal, 2008: 266). Ayrıca idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği de göz önünde bulundurulmalıdır. İdari başvuru yolları tüketilmediğinde nasıl bir işlem yapılacağı konusunda ombudsmana inisiyatif verilmelidir. Yerel ombudsman, kendisine gelen başvurunun yetki alanına girip girmediğinin belirlenmesinde de söz sahibi olmalıdır. İlgili şikâyet konusu alanına giriyorsa araştırma ve incelemelerine başlamalı; eğer girmiyorsa da bunu reddetmemelidir.

Yerel yönetim ombudsmanı, herhangi bir şekil şartına bağlı olmaksızın uygun gördüğü zamanda, ilgili kuruluşlarda kötü yönetimi önleme amacıyla denetim gezilerine çıkabilmeli,

halkın şikâyet ve isteklerini dinleyerek yerinde inceleme ve denetim yapabilme imkânına sahip olmalıdır (Ünal, 2008: 264).

Süreç sonunda vereceği karar veya önerilerini şikâyetçiye ve ilgili kuruma en hızlı şekilde iletmelidir. Bununla da yetinmemeli, karar sonucunda idarenin nasıl bir aksiyon aldığını da kontrol ederek süreci etkin bir şekilde takip etmelidir. Her şeyden önce yerel ombudsman, sorunu idareyle dost yanlısı bir şekilde çözmelidir. Çünkü bu hem şikâyetçi hem idare hem de yerel yönetim birimleri açısından daha faydalı bir yoldur. Nitekim olası zaman kaybı ve maddi külfet önlenmiş olacaktır. Ancak yerel ombudsman ikna yöntemiyle ve iyi niyetle sorunu çözemiyor ve de idare, yerel ombudsmanın karar veya önerilerine uygun davranmıyorsa, kamuoyu ve parlamento harekete geçirilmelidir. Bu süreçte medyanın desteği göz ardı edilmemelidir.

Kurum, araştırma ve incelemelerini en geç 6 ay gibi bir sürede tamamlamalıdır. Bu süre en alt sınır değil en üst sınır olarak belirlenmelidir. Bunun anlamı şudur ki; kurum, araştırma ve incelemelerini 6 aydan kısa bir sürede bitirebilir ancak bu süreç 6 ayı aşamaz.

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

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

5. Sonuç

İdarenin daha etkin ve verimli bir şekilde faaliyette bulunması gerekliliği ve arzusu onun denetimi olgusunu ortaya çıkarmıştır. Denetim sayesinde aksaklık ve eksiklikler düzeltilmekte ve daha arzu edilebilir bir yapı tesis edilmektedir. Devlet; siyaset, yönetim, yargı ve kamuoyu eliyle denetlenmektedir. Ancak bu denetim yöntemlerinin yeterli olduğunu söylemek zordur.

Bunun neden hem bu denetim yöntemlerinin kendi içerisinde ortaya çıkan eksiklikler hem de zamanın şartlarına ayak uyduramamalarıdır. Bu olgu, alternatif denetim yöntemlerini gündeme getirmiş ve dünya genelinde hızla yayılan ombudsmanlık denetimini ortaya çıkarmıştır. Gittikçe popüler bir hale gelen ombudsmanlık sisteminin zamanla alt türleri ortaya çıkmıştır. Çocuk ombudsmanlığı, kadın ombudsmanlığı gibi alt türleri bulunan ombudsmanlığın kuşkusuz en popüler alt türlerinden birisi yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Yerel yönetimlerin dünya genelinde öneminin artmasına paralel olarak yayılımı artan yerel yönetim ombudsmanlığı, birçok ülkede faaliyette bulunmaktadır.

Hali hazırda KDK adıyla görev yapan bir merkezi ombudsmanlık kurumu oluşturulmuş olan Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının da kurulmasına ihtiyaç vardır. Türkiye’nin geniş bir yüzölçümüne ve fazla bir nüfusa sahip olması sebebiyle KDK’nın tüm şikâyetlerle yeterince ilgilenememesi bunun en temel sebeplerindendir. KDK’ya gelen şikâyetlerin ortalama olarak oransal bazda en fazla yerel yönetimlerden geldiği düşünüldüğünde yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla KDK’nın iş yükünün hafifleyeceği söylenebilir. Ayrıca Türk ombudsmanlık sisteminde uzmanlaşmaya gidilmesi suretiyle şikâyetlerin alanında uzman kişilerce ele alınmasının sağlanarak daha etkin ve verimli bir yapının tesis edilmesi diğer önemli bir gerekçedir.

Türkiye’de kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı her şeyden önce özgün bir model olmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı 4’de 3 çoğunlukla TBMM tarafından gizli oy ile seçilmelidir. Ülkemizdeki 7 coğrafi bölge olan Marmara Bölgesi, Karadeniz Bölgesi, İç Anadolu Bölgesi, Ege Bölgesi, Akdeniz Bölgesi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi ve Doğu Anadolu Bölgesi’nde sorumlu olmak üzere toplam 7 tane yerel yönetim baş denetçisi görevlendirilmelidir.

Ombudsman olarak seçilecek kişi belli bir hukuk bilgisine, yerel yönetim konusunda uzmanlığa ve toplumda belli bir saygınlığa sahip olmalıdır. Ayrıca tercihen ombudsmanın siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakülte mezunlarından seçilmesi uygun olacaktır. Ombudsman seçilebilmek için minimum yaş şartı 50 olmalı ve ombudsman görevinde başarılı olduğu takdirde emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar tekrar seçilebilme hakkına sahip olmalıdır. Ombudsman olarak seçilecek kişinin görev süresi 5 yıl olmalıdır. Ombudsmanın alacağı ücret ise en yüksek dereceli memur olan İdari İşler Başkanı’nın maaşına denk bir ücret olarak belirlenebilir.

Ombudsman, vatandaşlar tarafından kolay ulaşılabilir olmalı, faaliyetlerini etkin ve şeffaf biçimde yürütmeli; şikâyetlere karşı etkili çözümler üretebilmesi ve işlevlerini tam

anlamıyla yerine getirebilmesi adına yeterli finansman desteğine sahip olmalıdır. Ayrıca bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızla geliştiği bir dönemde, şikâyetleri çevrimiçi şekilde alıp, aynı zamanda çözüm veya uzlaşma takibini yapabileceği güçlü bir teknolojik altyapıya sahip olmalıdır.

Anayasanın 74. Maddesine eklenecek bir hüküm ile yerel yönetim ombudsmanlığına anayasal bir statü kazandırılmalıdır. Ayrıca Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Kanunu çıkarılarak kuruma kanuni dayanakta sağlanmalıdır. Ombudsmanlığın görevi sadece yerel yönetim ve ona bağlı birlik ve işletmelere yönelik gelen şikâyetleri çözüme bağlamak olmalıdır. Ombudsman şikâyetleri sadece hukuki yönden değil hakkaniyet yönünden de çözüme bağlamalıdır. Ombudsmana başvurular ücretsiz ve son derece kolay olmalıdır. Web sayfası aracılığıyla online (çevrimiçi) başvuru da kabul edilmelidir. Vatandaşların şikâyet konusu üzerine en geç 1 yıl içerisinde başvuruda bulunması aranmalıdır.

Ombudsman, sorunları dost yanlısı bir tutumla ikna yöntemini kullanarak çözüme bağlamalıdır. Önüne gelen şikâyetleri en geç 6 ay içerisinde sonuçlandırmalıdır. Şikâyetleri çözümleme sürecinde elde ettiği bulguları bir rapor halinde parlamentonun gündemine sokmalı ve bunların gerekirse yönetimin reforme edilmesi yolunda kullanılmasını sağlamalıdır. Ayrıca ülke genelinde tüm ombudsmanlar yılın belli bir gününde toplanarak var olan sorunları çözüme bağlayacak öneriler geliştirmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanlığı ilk aşamada ülke genelinde uygulanmak yerine seçilecek bir pilot bölgede uygulanmaya başlanmalıdır. Pilot bölge olarak ise nüfus yoğunluğu fazla olan Marmara Bölgesi seçilebilir. İlk aşamada sadece Marmara Bölgesi'nde görev yapacak 1 yerel yönetim ombudsmanının seçimiyle uygulama denenmeli ve elde edilecek sonuçlara göre devamına karar verilmelidir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Katkı Oranı Beyanı: Sorumlu yazar: 34%, 2. yazar: 33%, 3. yazar: 33%

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Contribution Rate Statement: Corresponding author: 34%, Author 2: 33%, Author 3: 33%

Conflicts of Interest: There is no potential conflict of interest in this study.

KAYNAKÇA

- Ataman, T. (1997). *Ombudsman ve temiz toplum. Yeni Türkiye Dergisi*, 14 (1), 783-802.
- Akın, C. (1998). Cumhuriyetimizin 75. kuruluş yıldönümünde yönetimin denetlenmesinde yeni bir denetim yolu: ombudsman (yüksek yönetim denetçisi. *Türk İdare Dergisi*, 421, 517-550.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız idari otoriteler ve ombudsman*. Beta Yayın.
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu denetçisi (Ombudsman)*. İ. Ü. Rektörlük Yayını.
- Avşar, B. Z. (2007). *Ombudsman iyi yönetilen Türkiye için kamu hakemi*. Asil Yayın.
- Avşar, B. Z. (t.y). *Ombudsman (kamu hakemi): Türkiye için bir model önerisi*. Hak-İş Konfederasyonu Yayınları.
- Aykanat, M. (2019). Ombudsmanlık kurumunun Osmanlı kökleri. *Turkish Studies*, 14(1), 91-110.
- Baylan, Ö. (1978). *Vatandaşın devlet yönetimi hakkındaki şikâyeti ve Türkiye için İsveç Ombudsman modeli*. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları.
- Babüroğlu, O. & Hatiboğlu, N. (1997). *Ombudsman (kamu hakemi) kurumu incelemesi: Devlette bir toplam kalite mekanizması örneği*. TÜSİAD.
- Birdişi, F. (2011). Yeni kamu yönetimi yaklaşımı bağlamında kamu denetçiliği ve bir denetim aracı önerisi olarak üniversite ombudsmanlığı. İçinde Y. Koçak, A. Cem Çiçek (Ed.). *Kamu Yönetimi*, (ss. 152-175). Gazi Kitabevi.
- Büyükcavcı, M. (2008). Ombudsmanlık kurumu. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 10-13.
- Coşkun, B. & Günaydın, H. (2015). Ombudsmanlığın kökeni meselesi bağlamında Türk İslâm devlet geleneğinde şikâyet hakkının kurumsal tekâmülü. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 3, 9-60.
- Demiral, B. & Demiral, N. (2012). Yerel yönetimler ombudsmanlığının Türkiye’de uygulanabilirliği. II. Turgut Özal Uluslararası Siyaset ve Ekonomi Kongresi. Malatya.
- Demirkol, S. (2012). Kamu denetçisi (ombudsman) kurumunun etkinliğinin sağlanması ve yargıyla ilişkisi hakkında kıyaslamalı bir çalışma taslağı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 12-18.
- Diamandouros, N. (2013). Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros’un konuşması. I. uluslararası kamu denetçiliği (ombudsmanlık) sempozyumu. (ss. 12-18).
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu bürokrasisinin denetlenmesinde yeni gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(6), 81-106.
- Erhürman, T. (1998). Ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-102.
- Erhürman, T. (2000). Türkiye için nasıl bir ombudsman formülü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1-4) 155-180.
- Ekici, B. & Toker, M. C. (2005). Avrupa’da ve ülkemizde yerel yönetimlerin denetimi ve etkinliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14(1), 5-28.
- Efe, H. & Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık kavramı ve Türkiye’de kamu denetçiliği kurumundan beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, 90, 49-72.
- Erdoğan, M. (2021). İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığının etkinliği üzerine bir değerlendirme. *OPUS International Journal of Society Researches*, 17(34), 1383-1407.
- Fendoğlu, H. T. (2011). *Kamu denetçiliği (ombudsmanlık)*. Yetkin Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2012). Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) ve Türkiye. İçinde N. Öktem ve N. Katmer (Ed.), *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, (ss. 68-79). Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminde ombudsman denetimi: İdarenin kamu denetçiliği kurumu tarafından denetlenmesi. *Ombudsman Akademik*, 5, 13-36.

- Fendoğlu, H. T. (2019). Kamu denetçiliği kurumu ve Osmanlı. *Adalet Dergisi*, 62-63, 161-188.
- Gölönü, S. (1997). Ombudsman ve yönetimde halkla ilişkilerin gelişmesine etkisi. *Sayıştay Dergisi*, 27, 3-14.
- Kestane, D. (2006). Çağdaş bir denetim organizasyonu olarak ombudsmanlık (kamu denetçiliği). *Maliye Dergisi*, 151(2), 128-142.
- Küçüközyiğit, H. G. (2006). Ombudsmanlık kurumu: hukuksal ve siyasal bir inceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 2(5), 90-111.
- Kahraman, M. (2011). Hukuk devletine katkıları bakımından kamu denetçiliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), 355-373.
- Kavili Arap, S. (2015). 40. Yılında İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı. *Ege Akademik Bakış*, 15(1), 65-80.
- Kocaoğlu, M. & Akman, Ç. (2015). *Türkiye’de yerel yönetimler ombudsmanlığı gerekli midir ?* İçinde M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. Sağır ve M. Navruz (Ed.), *Kamu yönetiminde değişimin yönü ve etkileri* (Kayfor 13 bildiri kitabı), (ss. 437-454).
- Karcı, Ş. (2018). Türkiye’de mahalli idareler halk denetçisi düzenlemesi üzerine bir değerlendirme. *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 184-198.
- Kirkham, R. (2018). Judicial review, litigation effects and the ombudsman. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 40(1), 110-125.
- Kutlu, Ö., Örselli, E. & Kahraman, S. (2018). Türkiye’de yerel ombudsmanlığın uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı üzerinden bir analiz. *Ombudsman Akademik*, 8(15), 38.
- Karakılıçık, Y. (2020). Yeni yerel-bölgesel gelişmeler ışığında yerel yönetimler. Seçkin Yayınları.
- Magnette, P. (2003). Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union¹. *Journal of European Public Policy*, 10(5), 677-694.
- Oytan, M. (1975). Ombudsman eli ile idarenin denetimi konusunda kıyaslamalı bir inceleme. *Danıştay Dergisi*, 18-19, 193-214.
- Özden, K. (2007). Yerel demokrasi bağlamında Türkiye’de ombudsman denetimi. İçinde B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Ed.), *Kamu yönetimi yazıları*, (ss. 384-410). Nobel Yayın.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman ve Türkiye’deki tartışmalar*. Seçkin Yayıncılık.
- Önen, S. M. & Küçük, Ü. (2021). Yerel yönetim ombudsmanlığı sistemi: Türkiye’ye uygulanabilirliği. *Assam Uluslararası Hakemli Dergi*, 8(19), 88-111.
- Pickl, V. J. (1986). Ombudsman ve yönetimde reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 37-46.
- Parlak, B. & Sobacı, Z. (2008). *Kamu yönetimi*. Alfa Aktüel Yayınları.
- Parlak, B. & Doğan, K. C. (2016). Ombudsman: kavram ve tarihsel gelişim. İçinde B. Parlak ve K. C. Doğan (Ed.), *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*, (ss. 19-24). Seçkin Yayıncılık.
- Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye için nasıl bir çözüm? Kamu denetçiliği kanun tasarısı üzerine bir değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 4, 71-96.
- Şengül, R. (2005). Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi? Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, (ss. 127-141).
- Şahin, R. (2010). Ombudsman kurumu ve Türkiye’de kurulmasının Türkiye’nin demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği üyeliği üzerine etkileri. *Türk İdare Dergisi*, 468, 131-158.
- Sander, G. (2013). Ombudsman and local governments. International Local Governments Congress. Venice.

- Şengül, R. (2013). Kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin dönüşümüne ombudsman kurumunun etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 71-88.
- Tavares, A. F., Pires, S. M., & Teles, F. (2022). Voice, responsiveness, and alternative policy venues: An analysis of citizen complaints against the local government to the national Ombudsman. *Public Administration*, 100(4), 1054-1072.
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsman kurumu ve ülkemizde uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*, 25, 106-123.
- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bağımsız bir denetim organı ombusman*. IULA-EMME.
- Tortop, N. (1998). Ombudsman sistemi ve çeşitli ülkelerde uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 3-11.
- Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de ombudsmanlık*. Adalet Yayınevi.
- Tunç, A. (2016). Kazakistan Cumhuriyeti Ombudsmanı. İçinde B. Parlak ve K. C. Doğan (Ed.), *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*, (ss. 123-136). Seçkin Yayınevi.
- Uler, Y. (1990). Ombudsman (kamu denetçisi). İçinde B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, (ss. 499-506). Nobel Yayın.
- Uyanık, S. (1994). İngiliz Yerel Yönetimlerinde ombudsman denetimi. *Türk İdare Dergisi*, 403, 205-210.
- Ünal, F. (2008). Türkiye'de yerel yönetimlerin denetimi ve yerel yönetim ombudsmanı. (Yayınlanmamış doktora tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ünal, F., & Erdoğan, S. (2016). Kamu yönetiminin denetimi anlayışında dönüşüm ve ombudsmanlık kurumu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (Afro Avrasya Özel Sayısı)*, 623-634.
- Yıldırım, K. E. (2019). Mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin şikâyetlerin incelenmesi ve yerel yönetimler kamu denetçisinin gerekliliği. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(3), 395-404.
- Zeren, H. E., Tekin, Y., & Özdek, F. (2020). Kamu yönetiminin dönüşümü bağlamında Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(2) 34-49.
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2023, 19 Aralık). Erişim adresi: <https://www.ombudsman.gov.tr/Mevzuat/Kanun>
- 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı (2023, 18 Kasım). Erişim adresi: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>