



**S. Mustafa Önen**

İnönü University, mustafa.onen@inonu.edu.tr, Malatya-Turkey

<http://dx.doi.org/10.12739/NWSA.2016.11.2.3C0138>

**KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİNDE DİLEKÇE VE BİLGİ EDİNME HAKKININ  
KULLANILMASI: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU İLE İSVEÇ PARLAMENTO  
OMBUDSMANLIĞI'NA YAPILAN ŞİKAYETLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**ÖZ**

İdarenin hukuk dışı işlemlere ve gizliliğe kaymasının önlenmesi için tanınan dilekçe ve bilgi edinme hakkı, günümüzde kamu yönetiminin denetlenmesinin önemli bir aracı haline gelmiştir. Kişilerin idareye dilekçeyle başvurması ve bilgi edinme hakkına sahip olması, kamu yönetiminin belki de en etkili denetim araçlarından kabul edilebilir. Hukuk devletinin en önemli özelliği, vatandaş ile devlet arasındaki ilişkilerin önceden genel nitelikli kurallara dayandırılması ve temel hakların güvence altına alınmasıdır. Vatandaşın idareden dilekçe yoluyla istekte bulunması veya şikayetçi olması ile kendisi ile ilgili bir konuda bilgi edinme hakkına sahip olması, hukuk devletinin en önemli hak arama yollarından sayılmaktadır. Bu çalışmanın esas amacı, kamu yönetiminde dilekçe ve bilgi edinme hakkının gelişimini ve kullanılmasını özellikle yasal ve kurumsal açıdan incelemek; Kamu Denetçiliği Kurumu örneğinden yola çıkılarak kuruma yapılan şikayet başvuru türlerini ve kurumun verdiği kararları özellikle İsveç Parlamento Ombudsmanlığının yapısı ve kararlarıyla da belli ölçüde karşılaştırarak açıklamaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetiminin Denetimi, Ombudsman Denetimi, Dilekçe Hakkı, Bilgi Edinme Hakkı

**USING OF THE RIGHT TO PETITION AND INFORMATION IN THE CONTROL OF  
PUBLIC ADMINISTRATION: AN EVALUATION OF COMPLAINTS MADE FOR TURKISH  
OMBUDSMAN AND SWEDISH PARLIAMENTARY OMBUDSMAN**

**ABSTRACT**

The right to petition and information, which are entitled to prevent the administration from carrying out illegal actions and becoming more confidential, have become an important tool of controlling public administration in nowadays. These rights that derive from using of petition and information can be accepted as the most effective ways of controlling. The most important feature of the state of law is that the relationship between the individual and administration is based upon general rules and fundamental rights are guaranteed by law. The citizen's ability to make requests and complaints by petition and possession of the right to information concerning himself/herself are one of the most significant forms of claiming his/her rights. The main purpose of the study is to review the evolution and application of the right to petition and information in public administration, especially in legal and corporate aspects; and based upon the example of Turkish Ombudsman, to explain the application of complaints and the related decisions of the institution, comparing with the structure and decisions of Swedish Parliamentary Ombudsman.

**Keywords:** The Control of Public Administration, Ombudsman Control, Right to Petition, Right to Information



## 1. GİRİŞ (INTRODUCTION)

Hukuk devletinin asli görevlerinden biri, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasıdır. Bunun için kişilerin mağduriyete uğramaması veya uğramışsa bunun karşılanması için her türlü haksız idari eylem ve işlemlere karşı kamu yönetiminin denetlenmesi esastır. Günümüzde kamu yönetimi, genellikle siyasal, yönetsel, yargısal ve kamuoyu ve ombudsman denetim tarafından denetlenmektedir. Ayrıca, son zamanlarda kamu yönetiminin yeni denetim biçimleri de giderek yaygınlaşmaktadır. Uluslararası kuruluşların denetimi, açıklık, hesap verebilirlik, performans denetimi, etik denetimi bunların başlıcasıdır.

Dünyada yaşanan küreselleşme ve demokratikleşme süreci, bu denetim biçimlerini artırmaktadır. Bilimsel ve teknolojik alandaki gelişmelere paralel olarak kamu yönetiminin denetlenmesi de kolaylaşmaktadır. Örneğin, idareye yaygın bir başvuru yöntemi olarak dilekçe hakkının kullanılmasında, eskiden bireylerin idareye bizzat elden yazılı başvuru yapması şartı aranırken; artık günümüzde bu başvurular; belli şartlar altında posta, e-posta, e-başvuru, faks, hatta telefon yoluyla da yapılabilmektedir. Benzer durum, bilgi edinme hakkı için de geçerlidir. Kişilerin idareden dilekçeyle istek veya şikayette bulunması, hukuk devletinin en önemli hak arama yollarındandır. Hakkın bu şekilde kullanılması, idarenin zamanla göremediği sorunların fark edilmesine ve kamunun daha iyi yönetilmesine neden olmaktadır. İdareye karşı dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılması, kamu yönetiminin pek çok alanında söz konusudur. Vatandaşlar bu sayede kamu yönetimini değişik kanallardan denetleyebilmektedir. Örneğin vatandaşlar; dilekçe ile parlamentoya (TBMM'ne) başvurarak siyasal denetimi harekete geçirebilecekleri gibi, idareye dilekçeyle başvurarak da yönetsel denetimi başlatabilir.

Bu çalışmada, dilekçe hakkı ile bilgi edinme hakkının birbirini tamamlayıcı yönleri olması nedeniyle, çalışmanın genelinde bu iki kavram bir bütün olarak düşünülmüştür. Ancak, çalışmada belli kavramların tek tek açıklanması yanında, konunun akışı içinde ilgili kavramlar da ayrı değerlendirilmiştir. Ayrıca, çalışmada bu iki kavramın birlikte ele alınmasında, kuşkusuz yürürlükteki Anayasanın 74'üncü maddesinde yer alan dilekçe ve bilgi edinme hakkıyla Kamu Denetçisine başvurma hakkının düzenlenmesi ve bazı yasal düzenlemelerde dilekçe ve bilgi edinme hakkının birlikte düzenlenmesi etkili olmuştur. Zaten bu iki kavramın, birçok yasal düzenlemede bir arada kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Bu çalışmanın esas amacı, kamu yönetiminde dilekçe ve bilgi edinme hakkının gelişimini ve kullanılmasını, özellikle yasal ve kurumsal açıdan incelemek; Kamu Denetçiliği Kurumu örneğinden yola çıkılarak kuruma yapılan şikayet başvuru türlerini ve kurumun verdiği kararları, İsveç Parlamento Ombudsmanlığının yapısı ve kararları ile belli ölçüde karşılaştırmaktır.

Çalışmada konular şu sıraya uygun açıklanmıştır: (1) Kavramsal Çerçeve: "Kamu Yönetiminin Denetimi", "Ombudsman Denetimi", "Dilekçe Hakkı" ve "Bilgi Edinme Hakkı", (2) Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Dünyada ve Türkiye'de Gelişimi, (3) Türkiye'de Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına İlişkin Başlıca Yasal Düzenlemeler, (4) Kamu Denetçiliği Kurumu ile İsveç Parlamento Ombudsmanlığı'na Yapılan Şikayet Başvurularının İncelenmesi, (5) Sonuç ve öneriler.

## 2. ÇALIŞMANIN ÖNEMİ (RESEARCH SIGNIFICANCE)

Dilekçe ve bilgi edinme hakkına (DBEH) ilişkin özellikle yasal ve kurumsal düzenlemelerin incelenmesi ve buna ilişkin birtakım önerilerin geliştirilmesi, ülkemizde kişilerin idare karşısında



uğrayabilecekleri kayıp veya mağduriyetlerin giderilmesi açısından önemlidir. Kamu yönetiminin denetlenmesinde yaygın bir yöntem olarak kullanılan DBEH'nin yeterince uygulanması, hukuk devletinin kişilere tanıdığı temel hak ve özgürlüklerinin garanti altına alınmasını sağlamaktadır. DBEH'nin kullanılması, idarenin haksız ve usulsüz uygulamalarına son vermek için ülkemizde klasik bir denetim biçimi sayılabilir. Ancak, Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)'nun özellikle kendisine yapılan şikayet başvurularını nasıl ele alıp karara bağladığının bilinmesi, DBEH hakkının ülkemizde korunması ve geliştirilmesi açısından yeni sayılabilir. Ayrıca, dünyada ombudsmanlık sisteminin orjini sayılan İsveç'teki Parlamento Ombudsmanlığı Kurumu'nun KDK'na benzer sorunlara ilişkin kararlarını nasıl ve ne yönde verdiğinin bilinmesi de gelecekte ülkemizde KDK'nun yapısının ve işleyişinin ne yönde olabileceği konusunda bir katkı sağlayabilir.

### 3. ÇALIŞMANIN TEMEL ÖZELLİKLERİ (MAIN FEATURES OF STUDY)

#### 3.1. Çalışmaya İlişkin Temel Kavramlar (Main Concepts Related to Study)

- **Kamu Yönetiminin Denetimi:** Yönetimin kendi kuruluşları ve kişileri tarafından olduğu kadar, yönetimin kendi dışındaki kuruluşlar ve kişiler tarafından denetlenmesi söz konusudur. Buna göre kamu yönetiminin denetlenmesi, yönetimin kendisince yapılırsa "yönetimsel (idari) denetim"; yönetimin kendi dışında yasama organınca yapılırsa "siyasi denetim", yargı organınca yapılırsa "yargısal denetim", kamuoyu tarafından gerçekleştirilirse "kamuoyu denetimi" gibi adlar almaktadır (Gözübüyük, 2014:365). Ülkemizde yeni uygulanmaya başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu denetimi yanında, günümüzde "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı" çerçevesinde ortaya çıkan "açıklık", "hesap verebilirlik", "performans denetimi" ve "etik denetimi" gibi yeni denetim biçimlerini de bu bağlamda kamu yönetiminin denetlenmesi içinde ele almak mümkündür. Yönetimin kendisinin gerçekleştirdiği yönetimsel denetim; (1) hiyerarşik denetim, (2) idari teftiş, (3) vesayet denetimi ve (4) isti'taf denetimi olmak üzere dörde ayrılabilir. Hiyerarşik denetim, yasal bir dayanağa gerek olmadan, yönetme görevinin içinde bulunan ve kuruluşun görev statüsünce belirlenmiş olan üstün, ast üzerinde kullandığı yetkidir (Gözübüyük, 2014:366). İdari teftiş ise, kuruluşun yürütmeye yetkili otorite tarafından denetlenmesidir (Tortop vd., 2010:127). Örneğin, bakan adına müfettişlerin taşra kuruluşlarını denetlemesi bu türden bir yetkidir. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının kendi dışındaki kuruluşlarca kanunların öngördüğü çerçevede denetlenmesidir (Eryılmaz, 2006:309). Merkezi yönetimin kendi hiyerarşisi dışındaki yerel yönetimleri denetlemesi, vesayet denetimine örnek gösterilebilir. İsti'taf yoluyla denetimde ise, idarenin eylem veya işlemleri çıkar veya hakkı ihlal olan kişinin, idarenin bu kararını kaldırmasını veya değiştirmesini, varsa zararın giderilmesini istemesi durumudur. Bunun sonucunda idare, kendi kararını "hukuka uygunluk" ve "yerindelik" yönünden inceleyebilir (Gözler ve Kaplan, 2011:297). Bu uygulamanın en büyük yararı ise, hak ve çıkarı ihlal edilenlerin yargı mercine gitmeden idareye başvurarak uğramış oldukları zararın veya kaybın giderilmesini sağlamaktadır. İsti'taf yoluyla denetime örnek olarak, kişilerin dilekçe hakkı kapsamında idareye yaptıkları başvurular gösterilebilir.



- **Ombudsman Denetimi:** Ombudsman sözcüğü, etimolojik anlamı itibariyle mağdur vatandaşın haklarını korumayı üstlenen bir savunma mekanizması olarak "halkın temsilcisi" şeklinde kabul edilirken (Abraham, 2008:206); yapısal anlamda ise, çeşitli bürokratik yapıların kendi işleriyle ilgili işlemleriyle ilgili olarak halkın şikayetlerini sunduğu bir büroyu veya memuru (Pickl, 1986:37) açıklamaktadır. Aynı zamanda ombudsmanlık kurumu, toplumda insan haklarının güçlendirilmesinin denetlenmesinde önemli bir düzeltici rol üstlenmektedir (Ambroz, 2005:145). Ombudsmanın belki de en önemli özelliği, özerk olması ve bireyin haklarını devlete karşı korumada cesurca hareket edebilme kabiliyetine sahip olmasıdır. Ombudsman, daha çok zayıf konumdaki bireyi güçlü konumdaki devlete karşı korurken; bireyin temel hak ve özgürlüklerini garanti altına almakta ve idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamaktadır. Dolayısıyla, devlet ile birey arasında önemli bir denge unsuru olmakta ve köprü rolü oynamaktadır. Hatta idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerine karşı adeta bir fren rolü üstlenmektedir. Yetkilerini genellikle parlamentodan alarak, gerek bireyin şikayeti ile gerekse doğrudan harekete geçebilme kabiliyetine sahiptir. Almış olduğu kararları, tavsiye niteliğinde olsa da yayınladığı raporlar ve açıklamalar ile kamuoyunu doğrudan etkileyebilmektedir. Ülkemizde ise, ombudsman karşılığı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyettedir.
- **Dilekçe Hakkı:** Bireylerin gerek kendileriyle, gerekse kamuya ait işlerini bireysel veya kolektif olarak, yargı organının dışındaki devletin ilgili kuruluşlarına kendi şikayetleri, sorunları veya uğramış olduğu haksızlıkları hakkında çözüm bulmak için başvurdukları bir insan hakkı sayılmaktadır. Dilekçe hakkı, doğrudan baskıyı kurmaması yönüyle kamu düzenini bozmaması ve yönetimi rahatsız edici bir özellik göstermemesi bakımından genellikle yönetimin sessizliği içinde zamanla kaybolmaktadır (Madiot'tan aktaran Anayurt, 2002:96). Ancak yine de dilekçe hakkı, idarenin hukuken haksız her türlü eylem ve işlemine karşı bireylerin başvurdukları genel ve yaygın bir denetim biçimidir. Dilekçeye konu olan şikayetler; vatandaşların kamu görevlileri ile olan ilişkilerinde başlarından geçen uygun olmayan, rahatsız edici davranış, ihmal, yanlışlık, hata ve tutarsızlıklar ile yanlış yönlendirme, belirsiz işlem, önyargılı davranış ve uygulamalar nedeniyle ortaya çıkabilmektedir (Brewer, 2007:550). Avrupa Birliği (AB) ise, dilekçe hakkını AB vatandaşlarının ve burada ikamet edenlerin AB kuruluşlarına istekleri ve şikayetleri vasıtasıyla basit bir bağlantı kurması (European Parliament, 2015) şeklinde nitelendirmiştir. Dilekçe hakkı sayesinde bireyler, kamu kuruluşlarının haksız, usulsüz ve yersiz eylem ve işlemlerine karşı kanunların öngördüğü çerçevede yetkili makamlara başvurarak kaybolan veya eksik kalan haklarını bu sayede elde ederler.
- **Bilgi Edinme Hakkı:** Yönetimin sahip olduğu bilgiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanmamasını ve keyfiliğin önlenmesi amacıyla demokratik yollardan yönetilenlerin yönetimden hesap sorması, onu yakından tanınması ve işleyiş sistemini bilmesi ve bu sayede demokrasiye daha çok işlerlik kazandırmasıdır (Eken, 1995-1996:63-64). Bu hak, yönetimin kurduğu ve kurmakta olduğu işlem ve eylemler ile ilgili olarak bireylerin bilgi almasını ve belgelerin sağlanmasına imkan tanıyan bir insan hakkıdır.



Bilginin edinilmesi hakkındaki temel amaç, yönetimin hukuka uygun kararları alabilmesi için kişilerin bilgilendirilmesini sağlamaktır (BİMER, 2013-2014).

Vatandaşın bilgi edinme hakkı, hukuk tarafından garanti altına alınmış önemli vazgeçilmez bir haktır. Bu hakkın geliştirilmesine ilişkin şeffaflığın sağlanması konusunda batı dünyasında önemli çeşitli tedbirler alınmıştır. Şayet vatandaşın bilgi edinme hakkı, uygulamada engelleniyorsa, sağlanan bu hakkın kağıt üzerinde yazılı olmasının da bir anlamı olmayacaktır (Maier ve Rabler, 2011:185). Bilgi edinme hakkının değişik ülkelerde farklı uygulamaları söz konusu olsa da, hemen hepsinde bu hakkın sağlanmasının ülkelerin "dürüstlük", "açıklık" ve "hesap verebilirlik" ilkeleriyle ilgili olmaktadır. Birleşmiş Milletler Örgütü'ne göre; kamu yönetiminde "dürüstlük" ile, devlet işlerinin doğru bir şekilde yapılmasını; "açıklık" ile, kamu sektöründeki performans ve kararlar ile ilgili güvenilir bilgiye kamunun zamanında ulaşabilmesini; "hesap verebilirlik" ile ise, kamu görevlilerinin işleriyle ilgili kamu kaynaklarının kullanımı ve önceden belli performans amaçlarını tutturma konusundaki başarısızlıklarına cevap verebilirliklerini beyan etme yükümlülükleri (Armstrong, 2005:1) kastedilmektedir.

### **3.2. Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Gelişimi (Evolution of the Right to Petition and Information)**

Dilekçe ve bilgi edinme hakkının gelişimi, dünyada ve Türkiye'de olmak üzere iki başlıkta incelenebilir.

- **Dünyada Gelişimi:** Bireylerin geçmişten bu yana bilinen ve temel haklarından biri sayılan dilekçe hakkı, yönetilen ile yöneten arasındaki bir ilişkiye dayanmaktadır. Dilekçe hakkının pozitif hukukta bir hak olarak ortaya çıkışı ve gelişimi, zaman içinde temsili demokrasiyle beraber ve bireyin önem kazanması doğrultusunda olmuştur. Bu hakkın kökü, 1215 tarihli Magna Carta'ya dayansa da, anayasada hak şeklinde düzenlenmesi 1791 tarihli Fransız Anayasasına rastlamaktadır (TBMM, 2015). Bilgi edinme hakkı ise, ilk defa İsveç Anayasasıyla mümkün olmuştur. Yasal açıdan ise, 1766 tarihinde çıkarılan İsveç Parlamento Özgürlüğü Kanunu ile somutlaşmıştır (Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, 2015).

Bilgi edinme hakkı, ifade özgürlüğünün korunması açısından hem bir hak, hem de anayasal düzenlemeye sahip olmuştur. 1786 tarihli Virginia, 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgeleri anayasalar açısından ilk önemli belgeler kabul edilmektedir (Yaşamış, 2015). Dünyada dilekçe ve bilgi edinme hakkının ortaya çıkışı ve gelişimi; başlıca İngiltere, Fransa ve ABD ülkelerinin deneyimleri çerçevesinde açıklanabilir. İngiltere'de dilekçe hakkı ilk defa 1215 tarihli Magna Carta Fermanı ile kullanılmaya başlanmışsa da, bu hak sadece soylu sınıfa mensup olanlara tanınması ile ilk başta sınırlı düzeyde gerçekleştirilmiştir (Armağan, 1972:6). Oysa, bilgi edinme hakkının demokratik haliyle İngiltere'de doğuşu, idarenin gizli bilgileri paylaşmak istememesi (veya bilgiyi sadece uygun bulursa paylaşması durumu) nedeniyle 30 Kasım 2000 tarihine kadar geri kalmıştır. Bu tarihte ilk defa Kraliyet onayıyla İngiliz Parlamentosu tarafından "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" çıkarılmış ve bu kanun, sadece İngiliz vatandaşlarını değil, aynı zamanda İngiltere'de ikamet eden tüm kişileri kapsamıştır (Kaya, 2005:367). Günümüzde ise, İngiltere'de dilekçenin parlamentoya verilebilmesi özellikle Avam Kamarasına tanınırken,



dilekçede saygı ifadesine yer verilmesi şartı da aranmıştır (Erdoğan, 2008:40).

Fransa'da İngiltere'deki gibi, dilekçe hakkının tanındığı ilk ülkelerden biri olmuş; 1789'daki Fransız Devriminden önce vatandaşların krala dilekçe vermeleri sınırlı olarak yerine getirilirken; devrim sonrası dilekçeyle başvuru Anayasal bir hak olarak kabul edilmiştir. Aynı şekilde, bilgi edinme hakkı da bu devrim sonrasında gelişmiş ve diğer ülkelere ilham kaynağı olmuştur. ABD ise dilekçe hakkı, ilk defa 1765'de İngiliz yönetimindeki Amerikalıların İngiltere'nin koyduğu Damga Kanunu'na karşı verilen dilekçeyle başlamış ve bunu 1776'da Pennsylvania Anayasası'nda ilk dilekçe hakkının düzenlenmesi konusundaki gelişme izlemiştir (Armağan, 1972:9-10). Bütün bu gelişmeler zaman içinde giderek daha da yaygınlaşmıştır. ABD'de 1946'da New Deal atılımı ve reformları döneminde çıkarılan "İdari Usul Kanunu", ardından 1967'de "Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu" çıkarılmış; nihayet 1974'de kabul edilen "Günüşiği Kanunu" ile toplantıların herkese açık bir şekilde yapılması sağlanmıştır (Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, 2016).

- **Türkiye'de Gelişimi:** Türklerin islam dinine girmeleriyle beraber, islam hukuk sisteminin bir gereği olarak, devlet yönetiminde halkın dilek ve şikayetlerinin yöneticiler tarafından dinlenmesi yaygın hale gelmişti. Birçok Türk Devletinde "Divan-ı Mezalim"<sup>1</sup> adı verilen kurulda halkın şikayetleri dinlenmekteydi. Selçuklu Devletine vezirlik yapmış olan Nizamü'l-Mülk, kaleme aldığı "Siyasetname" adlı eserde, sultanın haftada iki gün "Divan-ı Mezalim'de halkın şikayetlerini dinlemesini ve mazlumun hakkını zalimden alarak ona vermesini (Nizamü'l-Mülk, 2012:17) öğütlemiştir. Ayrıca, Karahanlı Devleti'nin vezirliğini yapan Yusuf Has Hacıp'in kaleme aldığı "Kutadgu Bilig" adlı eserde, diyaloglar yoluyla hükümdara gücü yettiği kadar kanunları uygulamasını ve halkın hakkını vermesini (Hacıp, 2006:128) istemektedir. Osmanlı Devleti'nde de buna benzer uygulamalara rastlamak mümkündür. Osmanlı öncesindeki mezalim kurumu, Osmanlılarda yerini "Divan-ı Hümayun"a bırakarak, önemli şikayet ve yakınmalar burada dinlenip sorunlar çözülmekteydi (Fendoğlu, 2010:5). Osmanlı'da bireylere tanınan "arz-ı hal" (dilekçe hakkı), devletin başı konumundaki padişahın en alt kademedeki makama veya memura kadar ki çalışanlara karşı kullanılmıştı (TBMM, 2015). Osmanlı Devlet yönetiminden günümüz yönetimine değin yaygınlaşan ve günümüzde de yaygın olarak uygulanan halk dilekçeleri, halkın yönetimle ilgili şikayet ve isteklerini içermekteydi (Canöz, 2008:144).

Osmanlı Devletinin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanuni Esasi'de dilekçe hakkı, temel hak ve özgürlüklerin düzenlendiği 8'inci ve 26'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Olağanüstü dönemde çıkarılan 1921 Anayasasında temel hak ve özgürlükler gibi, dilekçe hakkına da yer verilmemiştir. Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 Anayasasınının 82. maddesinde, dilekçe hakkıyla ilgili olarak Türklerin gerek kendileri, gerekse kamuya ait kanunlar ve tüzüklere aykırı gördükleri hususlarda yetkili makamlara ve TBMM'ne tek başına veya topluca haber verebilecekleri veya şikayette bulunabilecekleri belirtilmiştir.

<sup>1</sup> Zulme uğrayıp adalet arayanların başvurduğu kapı veya merci anlamına gelen "Divan-ı Mezalim", islam tarihinin önemli kurumlarından. Mezalim kurumu, Osmanlılardan önce bazı islam devletlerinde uygulanmış, adaleti tesis etmiş ve çeşitli şekillerde kamu yönetiminin denetlenmesine katkı sağlamıştır (Kurban, 2012:97).



Ayrıca yine aynı madde de bu başvuruları alan makamın ilgili başvuruların sonucunu yazılı bildirmesinde ödevli tutulmuştur (Şahin, 2012:32). 1961 Anayasasında ise, dilekçe hakkı 1924 Anayasasındaki benzer yönde düzenlenmiş, vatandaşların hem kendileriyle hem kamuyla ilgili istek ve şikayetlerini bireysel veya kollektif olarak ilgili kamu kuruluşlarına ve Meclise yazılı başvurusu hakkının olduğu ve bu başvuruların sonucunun ise, dilekçeyle başvurana yazılı bildirilmesi kararlaştırılmıştır (TBMM, 2015). 1982 Anayasası ve diğer yasal düzenlemeler ile dilekçe ve bilgi edinme hakkının kapsamı günümüzde giderek genişlemiştir.

### **3.3. Türkiye’de Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına İlişkin Başlıca Yasal Düzenlemeler (Legal Arrangements Related to Using of the Right to Petition and Information in Turkey)**

1982 Anayasanın 40’ıncı ve 74’üncü maddeleri, bireylerin dilekçe hakkının kullanılmasını düzenlemektedir. “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlığını taşıyan Anayasanın 40’ıncı maddesinde Anayasa ile tanınan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkesin, yetkili makama geciktirilmeden başvurma hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Anayasanın ilgili maddesine eklenen fıkra (Ek fıkra: 3/10/2001-4709/16 Md.) ile devletin işlemlerinde kişilerin hangi kanun yollarına ve mercilerine başvuracağı ve bunun süreleri tayin edilmiştir.

Anayasanın 74’üncü maddesinde (Değişik: 3/10/2001-4709/26 Md.) ise, vatandaşların ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların karşılıklılık esasına dayanılarak gerek kendileriyle gerekse kamuyla ilgili dileklerini ve şikayetlerini yetkili kuruluşlara ve TBMM’ne yazı ile başvurma hakkı ve bu başvuruların sonucunun da gecikilmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilmesi öngörülmektedir. 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”un 7’inci maddesine (Değişik: 2/1/2003-4778/27 Md.) göre, şikayet başvurularının durumu ve sonucu hakkında yetkili makamların, dilekçe sahiplerine en geç 30 gün içinde gerekçeli bir cevabın verilmesi ve bu sonucun ayrıca başvuru sahibine bildirilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Yine aynı kanunun 8’inci maddesine göre, Meclise yollanan dilekçelerin “Dilekçe Komisyonu” tarafından incelenmesi ve karara bağlanması durumunda dilekçenin 60 gün içinde sonuçlandırılması şartı aranmaktadır.

2010 yılında yapılan değişiklik (Anayasa Md.74) vatandaşların gerek kendileriyle gerekse kamuya yönelik dileklerini ve şikayetlerini ilgili kuruluşlara ve Meclise yazıyla başvurma hakkının olduğu ortaya konmaktadır. 2010 yılında gerçekleştirilen değişiklik ile dilekçe hakkının bilginin edinilmesi yönüyle önemli olduğu, ancak dilekçe hakkının bunda tek başına yetersiz kalabileceği yönündeki eleştiriler de bu sayede giderilmiş olmaktadır (Akpınar, 2011:246). Dilekçe hakkı ile bilgi edinme hakkı bu açıdan birbirlerini tamamlayıcı özelliğe sahiptirler.

Dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin 2004 yılında Başbakanlığın çıkartmış olduğu genelgede (2004/12 sayılı “Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına İlişkin Başbakanlık Genelgesi”, R.G. Tarih: 23 Ocak 2004, Sayı:25356) dilekçe hakkının aslında üç asli amacından söz edilebilir. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Bilgi edinmeyi sağlamak: İlgililerin sorularına cevap almasına imkan tanımaktadır.
- Denetimi gerçekleştirmek: Şikayette bulunanların ilgili makamın işlemlerinin sorgulanmasına neden olmaktadır.



- Demokratik katılımı sağlamak: Dilek ve öneriler ile halkın demokratik katılımı teşvik edilmektedir.

3071 sayılı "Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun" (Md.6) ile TBMM'ne veya yetkili makamlara gönderilen dilekçelerde, belli özelliklerin bulunmaması halinde dilekçenin incelenemeyeceğine karar verilmektedir. Bu özellikler şunlardır:

- Belli bir konuya sahip değilse,
- Yargı mercilerinin görevine giren bir konuyu içeriyorsa,
- Dilekçelerde aranan şekil şartları bulunmuyorsa, bu tür dilekçeler incelenmeyecektir.

2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi'ne göre ise, Anayasanın 74. maddesinde belirtilen dilekçe hakkının kullanımı şöyle düzenlenmektedir:

- Kişilerin başvuru dilekçesini alan idare, dilekçenin başvurusunun alınma tarihi, kayıt numarasını ve konusunu gösteren alındı belgesini düzenleyerek bir ücret almadan başvuru sahiplerinin bilgilendirilmesi esastır.
- Adı, soyadı ve adresi olmayan, imzası bulunmayan, belli bir konusu olmayan ve yargının alanına giren konulardaki dilekçelere cevap verilemez.
- Başka bir idarenin görev alanına giren başvurular, ilgili idareye iletilerek bu konuda başvuru sahipleri bilgilendirilir.
- Kişilerin dilekçeleri usulüne göre yapılması halinde, idare dilekçeyi geciktirmeden en kısa sürede cevap vermekle yükümlüdür.
- Meclise yollanan dilekçelerin "Dilekçe Komisyonu" ile "İnsan Hakları İnceleme Komisyonu" tarafından incelenerek 60 gün içinde karara bağlanması ve TBMM Dilekçe Komisyonu'nca idareye gönderilen dilekçelerin ise, idare tarafından 30 gün içinde cevaplandırılması gerekir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 1. maddesinde, bilginin edinilme hakkının demokratiklik ve şeffaflık kriterlerine uygun olarak eşit, tarafsız ve açık bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır. Ayrıca, herkesin bilgi edinmesi hakkına sahip olduğu (Md.4) ve bu hakkın kullanılmasında kanunda yer alan istisnalar dışında kamu kurum ve kuruluşları, her türlü bilginin ve belgenin başvuranların kullanımına sunulmasıyla (Md.5) görevli tutulmuştur. Bu kanunla, vatandaşların bilgi edinme hakkı teminat altına alınırken, kamu kurum ve kuruluşları bilgi verme yükümlülüğü altına alınmakta; dolayısıyla kanun, kamu yönetiminin denetlenmesi ve demokrasinin güçlendirilmesi gibi iki önemli amaca hizmet etmektedir (Yağmurlu, 2007:70).

Bilgi edinme başvurusu, salt bilginin edinilmesine yönelik olduğundan dar kapsamlı bir başvuru olarak kabul edilmektedir. Bu yüzden, bilgi edinme başvurusu bilginin ve belgenin edinilmesi isteğine dönük bir işlem sayılmaktadır (Sürekli, 2013:76). İlgili kanunda şu işlemlere dönük başvurular, bilgi edinme hakkının sınırı olarak kabul edildiğinden bunlara cevap verilemeyeceği belirtilmektedir. İlgili kanuna göre, bilgi edinme hakkı kapsamında ilgili olmayan işlem, belge veya durumlar şunlardır:

- Yargı denetimi kapsamında olan işlemler (Md.15)
- Devlet sırrı kapsamındaki bilgiler ve belgeler (Md.16)
- Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgiler ve belgeler (Md.17)
- İstihbaratla ilgili bilgiler ve belgeler (Md.18)





- Özel hayata, görevlilerin güvenliğine veya soruşturmayı tehlikeye düşürecek idari soruşturma kapsamındaki bilgiler ve belgeler (Md.19)
- Adli soruşturma ve kovuşturmayı engelleyecek veya önleyebilecek bilgi veya belgeler (Md.20)
- Özel hayat gizliliğine ilişkin hususlar (Md.21)
- Haberleşme gizliliğine ilişkin hususlar (Md.22)
- Ticari sırlar (Md.23)
- Kurum içi düzenlemeler (Md.25)
- Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler (Md.26)
- Tavsiye ve mütalaa talepleri (Md.27)

Bilgi edinme başvuruları, mutlaka kurum ve kuruluşun elinde bulunan bilgi ve belgeye ilişkin olmak (4982 sayılı Kanun, Md.7) zorundadır. İstenilen belgenin ilgili kuruluştaki olmaması durumu da mümkündür. Buna karşılık, istenilen bilgi ve belge ilgili kamu kurum ve kuruluşta olsa bile 4982 sayılı Kanun, sayılan türle ilgili bilgi ve belgenin edinilmesi için yapılan başvurulara yönetimin olumsuz cevap verilebileceğini kabul etmiştir. Hatta "Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu" (BEDK)'nin vermiş olduğu kimi kararda, kişilerin bilgi ve belgenin verilmesine yönelik yaptıkları başvuruları reddeden yönetimin kararlarını yerinde bulunmuştur (Şengül, 2014:99).

Ayrıca, bilgi ve belgeye sahip kamu kuruluşunun, yapılan başvuruya olumsuz bir cevap vermesi yanında, başka yerde bulunan bilgi ve belge için dilekçeyi başka bir kuruluşa göndermesi de mümkündür. Kamu kuruluşlarının sahip oldukları bilgi ve belgeyi düzenli olarak yayınlaması veya bununun BEDK aracılığıyla da yayınlanması sorunun çözümüne önemli katkılar sağlayacaktır (Eken, 2005:120).

2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesinde, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na ilişkin olarak bilgi edinme hakkı kullanımının kapsamı ise, şu şekilde belirlenmektedir:

- Bilgi başvuruları, hızlı sonuçlandırılarak, kanunla belirlenen istisnalar dışında, her türlü bilgi ve belge başvuru sahibine verilir.
- Kamu kuruluşuna başvuru olduğunda ilgili kuruluş, bilgi ve belgeyi 15 iş günü içinde sağlamak zorundadır. Şayet bilgi ve belge çok sayıda kamu kuruluşunu ilgilendiriyorsa, buna erişim 30 iş günü içinde gerçekleştirilir.
- Bilgi edinme hakkının istisnaları; kişinin çalışma hayatı ve mesleki onurunu etkileyenler hariç, yargısal denetime tabi olmayan işlemlerle devlet sırlarını, ülkenin ekonomik çıkarını, istihbarat, idari veya adli soruşturma, özel hayata ilişkin bilgiler, haberleşmenin gizliliğini ihlal edecek türden bilgi ve belgeler ile ticari sırlar ve "Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu" kapsamında yer alan hususları içerir. Ayrıca, idarenin tavsiye ve mütalaa yönünde açıkladığı bilgi ve belgeler de bilgi edinme başvurularına konu edilemeyecektir. Benzer hususlar "Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" te (Resmi Gazete Tarih: 27 Nisan 2004, Sayı: 25445, Md.27-38) ayrıca yer almaktadır.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulanması sırasında ihmal, kusur veya kasıtlı olan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ceza kovuşturmasını gerektiren haller saklı kalmak şartıyla, ilgili oldukları mevzuat hükümlerine göre disiplin cezası hükümleri uygulanır (4982 sayılı Kanun, Md.29).



#### **4. BULGULAR VE TARTIŞMA: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU İLE İSVEÇ PARLAMENTO OMBUDSMANLIĞI'NA YAPILAN ŞİKAYET BAŞVURULARININ DEĞERLENDİRİLMESİ (FINDINGS AND DISCUSSIONS: EVALUATION OF THE APPLICATIONS OF COMPLAINTS IN TURKISH OMBUDSMAN AND SWEDISH PARLIAMENTARY OMBUDSMAN)**

##### **4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılan Şikayet Başvurularının Değerlendirilmesi (Evaluation the Applications of Complaints in Turkish Ombudsman)**

1982 Anayasasının "Dilekçe Hakkı" başlığını taşıyan 74'üncü maddesi, 07 Mayıs 2010 tarihli 5982 sayılı kanun ile "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak değiştirilmiştir. İlgili maddeye eklenen yeni fıkra (Ek fıkra: 12/09/2010-5982/8 Md.), herkesin bilgi edinme hakkına ve kamu denetçisine başvurma hakkının olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, Anayasanın ilgili maddesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)'nun genel esasları belirlenmekte; buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı, idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceleyen bir kurum olarak nitelendirilmektedir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunuyla, kamu hizmetlerine yönelik bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak için idari eylemler ve işlemler ile tutum ve davranışların, insan haklarına uygun adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygun yönde incelenmesi, araştırılması ve önerilerde bulunulması, KDK'nun amacı ve görevi (Md.1 ve Md.5) arasında sayılmıştır. KDK'nun görevini yaparken kamu gücüne sahip otoriteden istediği bilgi ve belgelerin zamanında ve noksansız olarak verilmesi şarttır. Aksi durumda şikayet başvurusu ve incelemesi ile soruşturmanın sağlıklı yapılması güçleşmiş olacaktır (Efe ve Demirci, 2013:61).

KDK, kamu hizmetleriyle ilgili şikayetleri çözmek ve idari uygulamaların aşırılığa kaçan yönlerinin düzeltilmesinden sorumlu tutulmuştur. Türkiye'de oluşturulan bu türden kurum, yönetim ile vatandaş arasında diyalog kanallarını geliştireceği ve kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunulmasına yol açacağı beklenmektedir. Hatta yönetim ile vatandaşlar arasındaki uyumsuzlukları çözerek idari yargının iş yükünün hafiflemesine ve daha verimli çalışmasına neden olabilecektir (Kahraman, 2011:365). Ayrıca yargı organlarının idarenin eylem ve işlemlerinin "yerindelik denetimi" yapamaması, sadece "hukuksal denetim" ile sınırlandırılması (Anayasa Md.125), kamu denetçisinin önemini artırmaktadır. Kamu denetçisi kötü yönetimle mücadele ederken, idari işlemler ve eylemlerin yerindeliğini denetlemekte, bireysel mağduriyetleri gidererek kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin hukuk, adalet ve hakkaniyete uygun olmasını (Şengül, 2013:83) sağlamaktadır.

"Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"te (28/03/2013 Tarihli RG., Sayı: 28601 (mükerrer)) KDK'nun inceleme ve araştırma yaparken; insan haklarına dayalı, adalet anlayışı içinde, ayrımcılık gözetmeden, yetkiyi kötüye kullanmadan, eşit, tarafsız, dürüst, şeffaf, hesap verebilir ve bilgi edinme hakkı gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum ve davranış içinde olacağı kararlaştırılmıştır (Md. 6). Ayrıca ilgili yönetmelikte şikayet hakkı kapsamında idarenin her türlü eylem, işlem ve davranışlarına karşı mevzuatta belirlenen çerçevede çıkarı ihlal edilen kişilerin KDK'na şikayet başvurusunda bulunması benimsenmiştir.

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre şu konular, kurumun görevi alanı dışında tutulmuştur:

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerle, resen imzaladığı kararlar ve emirler,



- Yasama yetkisinin kullanılmasına yönelik işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına yönelik kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin bizzat askeri nitelikte sayılan faaliyetleri,
- 28601 sayılı Yönetmelikte kurumun inceleyemeyeceği şikayet başvuruları olarak şunlar öngörülmüştür (Md.5):
- Yargıda görülmekte veya karar verilmiş uyuşmazlıklar
- Sebebi, konusu ve tarafı aynı olup incelenmekte olan veya önceden sonuçlandırmış şikayetler,
- Belli bir konu içermeyen şikayetler ,

Kuruma şikayet başvurusunda bulunabilmek için ayrıca 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa göre (20/1/1982 Tarihli RG., Sayı: 17580, Md.11) ilgililer; idari davayı açmadan önce, idari işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını veya değiştirilmesini üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapan makamdan, idari dava açma süresi içinde istemesi gerekir. Başvuruyla beraber bu durumda idari dava açma süresi durur. İdare ilgililerin başvurusuna 60 gün içinde cevap vermezse istek reddedilmiş sayılır; isteğin reddi veya reddedilmiş sayılması durumunda ise, dava açma süresi yeniden başlamış olur.

İdareye yapılan başvuruya idare tarafından bir cevap verilmesi ve bunun ilgiliye tebliği tarihinden itibaren 60 gün içinde cevap verilmemesi durumunda, bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde KDK'na şikayet başvurusunda bulunulması şarttır. İdari işlem ve eylemlere kanunda belirtilen işlemlere karşı tutum ve davranışın gerçekleştiği, öğrenildiği veya işlemin tebliği tarihinden itibaren altı aydır ("Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", 28.03.2013 Tarihli R.G., Sayı: 28601, Md.13). Ayrıca idari başvuru yolları tüketilmeksizin yapılan başvuruları KDK ilgili kuruma gönderir. Ancak telafisi güç veya imkansız bir zararın ortaya çıkması durumunda, idari başvuru yolları tüketilmemiş olsa dahi bunu KDK kabul edebilir (6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Md.17/4).

Yine 6328 sayılı Kanuna (Md.17/4) göre, KDK şikayetleri kendisine yapılan başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırması; yaptığı inceleme ve araştırmanın sonucuyla birlikte varsa önerilerini ilgili birime ve başvurana bildirmesi esastır. Şayet ilgili birim, KDK'nun önerilerini uygulanabilir nitelikte görmezse, bunu gerekçesiyle birlikte 30 gün içinde KDK'na bildirmek zorundadır. Tavsiye kararına uymayan kuruluşları KDK, Meclise bildirmekte, ancak Meclisin bu konuda nasıl davranması gerektiği veya neleri yapılabileceği konusunda ilgili kanunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır (Yatkın ve Taşer, 2015).

KDK'na şikayet başvuruları elden olabileceği gibi, postayla, elektronik postayla veya faks yoluyla da yapılabilir. Ancak faks veya elektronik postayla yapılan başvurulara ait dilekçe asılları 15 gün içinde kuruma yollanmazsa, bu başvuru KDK tarafından kabul edilmeyecektir. Kayıtlı elektronik postalarda ise, bu şart aranmamaktadır (28601 Sayılı Yönetmelik, Md.8/2-8/3). KDK'nun harekete geçmesinin sadece kişilerin şikayetine bağlanması ve kurumun doğrudan harekete geçmemesi, denetimin dar bir çerçevede yapılabileceği kuşkusunu doğurmaktadır. Kurumun bireysel şikayet çözme işlevinden farklı olarak daha genel ve kapsayıcı bir denetim mekanizması olarak idarenin iyileştirilmesi çabalarına destek olacak tarzda yapılandırılmasının uygun olacağı (Aktel vd., 2013:33) düşünülmektedir.

Tablo 1. Kamu Denetçiliği Kurumuna şikayetlerin başvuru biçimleri  
(Table 1. Application forms of complaints to Turkish Ombudsman)

Başvuru Şekli	2013 Yıllı	2013 Yüzde(%)	2014 Yıllı	2014 Yüzde(%)
Faks	211	2,76	133	2,36
Elden	365	4,78	665	11,79
Posta	2136	28,00	1775	31,48
E-başvru	4356	57,00	2978	52,81
E-posta	570	7,46	88	1,56
Toplam	7638	100,00	5639	100,00

Kaynak: KDK'nun "2014 Yıllı Faaliyet Raporu"ndan (2014a:44)

Tablo 2. Kamu denetçiliği kurumuna şikayetlerin konularına göre dağılımı (2014 yılına göre ilk 20 şikayet konusu)  
(Table 2. The disperse of complaints according to subject area made to turkish ombudsman -the first 20 complaint subjects for the year 2014)

Şikayet Konusu veya Alanı	2013 Yıllı	2013 Yıllı Yüzde (%)	2014 Yıllı	2014 Yıllı Yüzde (%)
Kamu personel rejimi	2142	28.04	1349	23.92
Eğitim, ögr., gençlik ve spor	1203	15.75	1056	18.73
Ekonomi, maliye ve vergi	784	10.26	440	7.80
İnsan hakları	263	3.44	423	7.50
Çalışma ve sosyal güvenlik	888	11.62	419	7.43
Mahalli İdare hizmetleri	455	5.96	343	6.08
Adalet, milli sav. ve güvenlik	455	5.96	283	5.02
Orman, su, çevre ve şehircilik	198	2.59	186	3.30
Mülkiyet hakkı	239	3.13	144	2.55
Sağlık	158	2.07	131	2.32
Ulaştırma, basın ve iletişim	271	3.55	125	2.22
Engelli hakları	87	1.14	106	1.88
Sosyal hizmetler	46	0.60	73	1.29
Enerji, sanayi, gümrük ve tic.	166	2.17	64	1.13
Kadın ve çocuk hakları	32	0.42	40	0.71
Ailenin korunması	13	0.17	28	0.50
Gıda, tarım ve hayvancılık	28	0.37	18	0.32
Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınma hakları	37	0.48	17	0.30
Bilim, sanat, kültür ve turizm	32	0.42	13	0.23
Diğer konu ve alanlar	141	1.86	381	6.76
Toplam	7638	100,00	5639	100,00

Kaynak: KDK'nun "2014 Yıllı Faaliyet Raporu"ndan (2014a:45)

KDK'nun faaliyete geçtiği 2013 yılından (dahil) bu yana yapılan şikayet başvuruları incelendiğinde, kuruma en çok "E-başvuru" yoluyla şikayet yapılmıştır. 2013 yılındaki şikayetlerin %57'sini, 2014 yılındaki şikayetlerin ise %53'ünü "E-başvuru"yla yapılan şikayetler oluşturmaktadır (Tablo-1). Gerek 2013, gerekse 2014 yılı itibariyle ikinci sırada yapılan şikayet başvuruları, "posta" yoluyla yapılan şikayet başvurularıdır. Bu sıralamaların yıllar itibariyle bazen değiştiği de anlaşılmaktadır. Şikayet başvurularından 2013 yılında "e-posta" üçüncü sırada yer alırken; 2014 yılında "elden" başvurular üçüncü sıraya yükselmiş, "e-posta" ise, dördüncü sıraya gerilemiştir. Yine Tablo-1'e bakıldığında şikayet başvuruları; 2013 yılında "E-başvuru" (%57), "posta" (%28), "e-posta" (%7,46), "elden" (%4,78) ve "faks" (%2,76) şeklinde; 2014 yılında ise, "E-başvuru" (%52,8), "posta" (%31,4), "elden" (%11,79), "faks" (%2,36) ve "e-posta" (%1,56) şeklinde sıralanmaktadır.



2014 yılı itibariyle KDK'na en çok şikayet edilen konular; sırasıyla "kamu personel rejimi", "eğitim, öğretim, gençlik ve spor", "ekonomi, maliye ve vergi", "insan hakları" ve diğer alanlara ilişkin olmuştur. Şikayet konuları bakımından 2014 yılını bir önceki yıla (2013) karşılaştırdığımızda, "kamu personel rejimi", "eğitim, öğretim, gençlik ve spor" ile "ekonomi, maliye ve vergi", her iki yılda da en çok şikayet edilen konular arasındadır. 2014 yılında 2013 yılına göre en çok şikayet edilen konuların başında, "insan hakları" gelmiştir. "İnsan hakları" ile ilgili şikayet başvuruları, 2013 yılında %3,4'ten 2014 yılında %7,50'ye artmıştır (Tablo 2).

Aynı şekilde, 2014 yılında bir önceki yıla göre en çok artışın olduğu ikinci şikayet konusu ise, sosyal politika ve sosyal hizmetlere yönelik olmuştur. Bu şikayet alanları; "engelli hakları", "sosyal hizmetler", "kadın ve çocuk hakları", "ailenin korunması" konularını içermektedir. 2014 yılında 2013 yılına göre artış gösteren üç şikayet alanı, (1) eğitim, öğretim, gençlik ve spor, (2) insan hakları ve (3) sosyal politika ve sosyal hizmetlerdir. Bunun dışındaki alanlarda genelde düşüş yaşanmış; bu şikayet başvurusu, 2013 yılında 7,638'den 2014 yılında 5,639'a gerilemiştir (Tablo 2).

Tablo 3. Kamu denetçiliği kurumuna bilgi edinme başvuruları  
(Table 3. Applications of right to information to Turkish Ombudsman)

Konu	Sayı	Yüzde
Şikayet kapsamında bilgi edinme talebi reddedilen başvuru sayısı	165	32,48
Şikayet başvurularının aşamalarını talep eden başvurular	128	25,20
Bilgi, belge ve karar örneklerinin istenmesi talebi	77	15,16
Kurumumuz görev ve sorumluluklarına ilişkin başvurular	53	10,43
Elektronik bilgi sistemi için kullanıcı adı ve şifre bilgisi talebi	46	9,06
Diğer	36	7,08
Diğer kurum ve kuruluşlara yönlendirilen başvurular	3	0,59
TOPLAM	508	100,00

Kaynak: (KDK,2014b:73)

KDK en çok şikayet kapsamındaki bilgi edinme talebi başvurularını reddedmiştir. Toplam başvuruların %32,48 oranındaki bu başvurular, KDK tarafından yeterli bulunmayarak reddedilmiştir. Bu başvuruları "şikayet başvurularının aşamalarını talep eden başvurular", "bilgi, belge ve karar örneklerinin istenmesi talebi", "KDK'nun görev ve sorumluluklarına ilişkin başvurular", "elektronik bilgi sistemi için kullanıcı adı ve şifre bilgisi talebi" ve diğer başvurular izlemiştir (Tablo 3). KDK'na daha çok şikayete yönelik bilgi edinme başvurularının yapılmış olması, kurumun tarafsız ve güvenilirliği ile açıklanabilir. Aslında ombudsmanın şikayet edilen kurumun her türlü bilgi ve belgesine başvurma hakkının olması ve buna dönük faaliyette bulunmaya kadar geniş bir araştırma yetkisinin tanınması, taraflar arasında kimin haklı veya haksız olduğunun, hatta haksızlık yapılmışsa bunun düzeyinin saptanmasının öğrenilmesini sağlamaktadır (Arklan, 2006:88).

KDK'na en çok şikayet edilen idareler, genelde yerel yönetimler, Milli Eğitim bakanlığı ile özel şirket, kişi ve kuruluşlar olmuştur. Ancak, bazen şikayet edilen idarelerin sayısı değişebilmektedir. Örneğin, 2013 yılında yerel yönetimlere ilişkin şikayet sayısının düşük kalması, bu alana ilişkin şikayetlerin o yıl için KDK'nun inceleme kapsamı dışında tutulmasından kaynaklanmaktadır. Ancak 2014 yılında en çok şikayet edilen idarelerin başında (%9,06 ile) yerel yönetimler gelmiştir (Tablo 4).



"Milli Eğitim Bakanlığı" ile "Özel Şirket, Kişi ve Kuruluşlar ve belirtilmeyen" idareler; 2014 yılında 2013 yılına göre haklarında şikayetlerde düşüşler olmuşsa da, yine de "yerel yönetimlere" karşı yapılan şikayetlerden sonra en çok şikayet edilen idareler olmuşlardır. Bunu diğer şikayet edilen idareler takip etmiştir (Tablo 4).

Tablo 4. Kamu denetçiliği kurumuna şikayet edilen idarelerin dağılımı (2014 yılına göre ilk 20 idare)

(Table 4. The disperse of public offices which are complained to Turkish Ombudsman -the first 20 offices for the year 2014)

Şikayet Edilen İdare	2013 Yılı	2013 Yılı Yüzde (%)	2014 Yılı	2014 Yılı Yüzde (%)
Mahalli İdareler (Belediye ve Şirketler)	350	4.60	511	9.06
Milli Eğitim Bakanlığı	954	12.50	473	8.39
Özel şirket, kişi, kuruluş ve belirtilmeyenler	685	8.97	473	8.39
Sosyal güvenlik kurumu	294	3.85	326	5.78
Üniversite ve fakülteler	432	5.66	305	5.41
Maliye bakanlığı	365	4.78	292	5.17
Bankalar ve sigorta şirket	203	2.66	227	4.03
Emniyet Genel Müd.	95	1.24	179	3.17
Adalet Bakanlığı	240	3.14	173	3.07
Türkiye Kamu Hast.Kurum Bşk.	-	-	142	2.52
Sağlık Bakanlığı	293	3.84	136	2.41
Valilik, kaymakamlık	117	1.53	127	2.25
İçişleri Bakanlığı	332	4.35	125	2.22
Çalışma ve Sos. Güv.Bak	844	11.05	121	2.15
Yükseköğretim Kurulu Bşk.	188	2.47	106	1.88
ÖSYM	156	2.04	101	1.79
Toplu Konut İdaresi Bşk.	30	0.40	95	1.68
Aile ve Sos. Pol. Bak.	127	1.66	90	1.60
Gelir İdaresi Başkanlığı	-	-	90	1.60
Yargı Organları	117	1.50	-	-
Diğer İdareler	1816	23.78	1547	27.43
Toplam	7638	100.00	5639	100.00

Kaynak: KDK'nun "2013 Yılı Faaliyet Raporu" (2013:50-51) ve "2014 Yılı Faaliyet Raporu"ndan (2014a:46) yararlanılarak düzenlenmiştir.

Şikayet dosyalarının Kamu Denetçileri arasında paylaştırılmasında denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanları, şikayet sayısı ve yoğunlukları ile benzer konuların aynı denetçinin sorumluluğunda bulundurulması esası dikkate alınmıştır ("Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", 28.03.2013 Tarihli RG., Sayı: 28601, Md. 45). Kamu denetçilerinin işbölümüne konu olan alanlar, 28601 sayılı yönetmelikte (Md. 44) şöyle belirlenmiştir: insan hakları, kadın ve çocuk hakları, engelli hakları, ailenin korunması, sosyal hizmetler; eğitim-öğretim, gençlik ve spor; bilim, sanat, kültür ve turizm; adalet, milli savunma ve güvenlik; sağlık; nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınma hakları, kamu personel rejimi, mülkiyet hakkı; ekonomi, maliye ve vergi; enerji, sanayi, gümrük ve ticaret; çalışma ve sosyal güvenlik; orman, su, çevre ve şehircilik; ulaştırma, basın ve iletişim; gıda, tarım ve hayvancılık; mahalli idarelerce yürütülen hizmetler; diğer konu ve alanlar.



Tablo 5. Kamu denetçiliği kurumunun verdiği kararların dağılımı  
(Table 5. The disperse of the decisions made by the Turkish Ombudsman)

Karar Türleri	2013 Yıllı Sayı	2013 Yıllı Yüzde (%)	2014 Yıllı Sayı	2014 Yıllı Yüzde (%)
Gönderme Kararı	2155	35.34	2323	36.59
İncelenemezlik Kararı	2240	36.74	2147	33.82
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5.40	80	1.26
Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	5.04	806	10.13
Birleştirme Kararı	522	8.56	643	12.70
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7.09	80	1.26
<b>Tavsiye Kararı</b>	<b>64</b>	<b>1.05</b>	<b>93</b>	<b>1.47</b>
<b>Ret Kararı</b>	<b>37</b>	<b>0.60</b>	<b>150</b>	<b>2.36</b>
<b>Kısmen Tavsiye, Kısmen Ret Kararı</b>	<b>11</b>	<b>0.18</b>	<b>26</b>	<b>0.41</b>
Toplam	6097	100,00	6348	100,00

Kaynak: KDK'nun "2014 Yıllı Faaliyet Raporu"ndan (2014a:56) yararlanılarak düzenlenmiştir.

KDK tarafından şikayet başvurularının incelenmesi ve araştırılması sonucunda esas itibariyle ya tavsiye kararı, ya ret kararı ya da karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilmektedir (28601 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Md. 31).

2013 ve 2014 yılları itibariyle KDK'nun verdiği kararlara (Tablo 5) bakıldığında; en çok kendi görev alanına girmeyen ancak dosyayı başka bir kuruma "Gönderme Kararı" şeklinde ve dosyanın incelenemeyeceğine ilişkin "İncelenemezlik Kararı" verilmiştir. Ayrıca, dosyanın "Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Kararı" ise, 2014 yılında bir önceki yıla (2013) göre yaklaşık iki kat artmıştır. Bu sayı, 2013'de %5,04 iken; 2014'de %10,13'e yükselmiştir. Ayrıca KDK'nun verdiği "Tavsiye Kararı", "Ret Kararı" ve "Kısmen Tavsiye, Kısmen Ret Kararı" yönündeki kararı ise, 2013 yılına göre belli oranda artış göstermiştir.

#### 4.2. İsveç Parlamento Ombudsmanlığı'na Yapılan Şikayet Başvurularının Değerlendirilmesi (The Evaluation of Complaints Made to the Swedish Parliamentary Ombudsman)

İsveç Parlamento Ombudsmanlığı (İPO), İsveç Parlamentosu'nun (Riksdag) altında yer alan ve parlamentonun siyasal denetim fonksiyonlarını belli ölçüde yerine getiren bir kurumdur. İPO, kamu kuruluşlarının İsveç hukukuna uygun faaliyetinde bulunmalarını sağlamak için kurulmuştur. Parlamento Ombudsmanları, siyasi olarak tamamen tarafsız ve bağımsız olup, kamu otoritelerinin ve onların görevlilerinin yasalara ve diğer düzenlemelere uygunluğunu sağlamak üzere İsveç Parlamentosu tarafından seçilmektedir (The Parliamentary Ombudsmen, 2015a).

İPO, İsveç'te siyasal denetimin temel sütunlarından birini oluşturmaktadır. Parlamento ombudsmanlarının görevi, kamu sektöründeki yasaları ve diğer düzenlemeleri, Parlamento ve yürütme organının bağımsızlığı adına yerine getirilmesini gözetlemektir. Bu gözetleme kamu görevlilerini kapsayacağı gibi, hukuk mahkemelerini ve diğer kamu otoritelerini de içermektedir (The Parliamentary Ombudsmen, 2015b). Bu açıdan İsveç ve Finlandiya Ombudsmanları; diğer ülkelerin ombudsmanlarından farklı olarak idari işlemlerin yanı sıra, yargısal işlemlerin denetlenmesi uygulamaları nedeniyle, genel kurala istisna



oluşturmaktadır (Erhürman, 2000:158). Ancak genel kural, ombudsmanın yargısal işlemleri denetleyememesi (Erhürman, 1998:93) yönündedir.

İPO'na göre şikayet, mülki makamlar veya yerel yönetimler tarafından görevlendirilen bir kamu otoritesinin veya kamu görevlisinin birisine yanlış veya düzgün olmayacak şekilde davranması sonucunda ilgili kimsenin bu haksızlığı gidermek amacıyla yaptığı bir müracaattır. Şikayetin İPO tarafından incelenebilmesi için şikayette şu hususların yer alması gerekmektedir (The Parliamentary Ombudsmen, 2015c):

- Şikayete konu teşkil eden ve düzgün hareket etmeyen kamu otoritesinin veya görevlisinin belirtilmesi
  - Uyuşmazlığın ne olduğunun kısa bir şekilde açıklanması
  - Olayın ne zaman olduğunun ortaya konması
  - Doğru olmadığı düşünülen davranışın tarif edilmesi
  - Uyuşmazlıkla görevlendirilen makamı gösteren bir kayıt veya dosya numarası
  - Kamu otoritesi veya görevlisinin niçin düzgün hareket etmediğinin gerekçelerinin ortaya konması
  - Varsa şikayet edilen personelin isim ve adresi
  - Uyuşmazlığa ilişkin belge ve bilgilerin sunulması
  - Şikayet edilen belgenin ilgililer tarafından imza edilmiş olması
- İsveç Ombudsmanı, kendisine gelen şikayetleri yasal düzenlemeler çerçevesinde çözüme bağlar. İsimsiz şikayetlerin İsveç Ombudsmanı tarafından dikkate alınmayacağı ve iki yıldan fazla süreyi içeren şikayetlerin ise, inceleme kapsamına dahil edilemeyeceği öngörülmüştür. Ancak İsveç Ombudsmanı, Norveç, Danimarka, Finlandiya ve Hollanda ombudsmanları gibi bir duyumun alınmasıyla veya basında çıkan bir haber nedeniyle denetim süresini başlatması söz konusudur. Bu sayede, görülen kimi aksaklıkların herhangi bir yakınmaya yol açmadan giderilmesi amaçlanmaktadır (Sezen, 2001:78). İsveç Ombudsmanının incelemesi ve araştırması dışında kalan kimseler şunlardır (The Parliamentary Ombudsmen, 2015c):

- Hükümet veya bakanlar
- Parlamenterler
- Parlamento Ombudsmanları
- Yüksek mahkeme hakimi
- Devlet mülklü şirket ve kuruluşlar (kamuya dönük şikayetler hariç)
- Yerel ve kırsal konsey üyeleri
- Yerel yönetimlerin sahip olduğu şirket ve kuruluşlar (kamuya dönük şikayetler hariç)
- Gazete, radyo ve TV kuruluşları
- Bankalar ve sigorta kuruluşları
- Özel sektör avukatları ve doktorları

2013-2014 döneminde İPO'na toplamda 7,228 başvuruda bulunmuş; bunun 4,615'i "takipsizlik kararı"yla, 2,051'i "tavsiyede bulunmama kararı"yla, 511'i "tavsiye kararı"yla, 46'sı ise "kararı havale etme" şeklinde sonuçlanmıştır. İPO'nun en çok polis yetkililerine, sosyal yardım kuruluşlarına, hapishane yönetimi ve hukuk mahkemelerine ilişkin kararlarını aldığı anlaşılmaktadır (Tablo 6).

İsveç Ombudsmanı önüne gelen şikayetleri kaynağına ve önem derecesine bakmaksızın; asılsız, önemi olmayan ve denetim alanına girmeyen başvurular hariç, her türlü şikayet dosyasını inceler. Sıradan şikayetler, ombudsmanın kendi kadrosu tarafından araştırılarak ombudsmana gelen şikayet yükü hafifletilmiş olur. Ombudsman, araştırmanın ilk aşamasında genellikle şikayet konusu olan makamı veya





kişiyi telefonla arayarak şikayet konusuyla ilgili belge ve dökümanları ister. Bunları yeterli bulmazsa, şikayeti incelemeyi reddedip, ilgiliye bildirebilir. Eğer şikayetin yeterli delile dayandığına kanaat getirirse, şikayeti incelemeye devam eder. Bu aşamada, ilgili bürokrat veya idareden yazılı bir açıklama isteyerek olay hakkındaki bilgilerini ve görüşlerini ombudsmana iletmesini ister. Bu yöntem, ombudsmanın az sayıdaki personel kadrosuyla çok sayıda şikayeti incelemesine imkan tanır (Işıkay, 2015).

Tablo 6. İsveç parlamento ombudsmanının 2013-2014 döneminde şikayet başvurularına verdiği kararların dağılımı

(Table 6. The disperse of decisions fort he complaints made to the Swedish parliamentary ombudsman in the term 2013 and 2014)

İlgili Faaliyet	Takipsizlik Kararı	Kararı Havale Etme	Tavsiyede Bulunmama Kararı	Tavsiye Kararı	Toplam
Hukuk Mahkemeleri	200	1	203	23	427
İdari Mahkemeler	46	-	33	9	88
Savcılar	133	-	49	11	193
Polis yetkilileri	783	28	273	50	1,134
Gümrük hizmetleri	6	-	7	2	15
Silahlı kuvvetler	17	-	2	-	19
Hapishane yönetimi	548	1	254	91	894*
Sosyal yardım	753	3	363	53	1,172*
Tıbbi bakım	216	-	62	9	288
Sosyal güvenlik	284	-	88	53	425
İşgücü piyasası	134	-	74	5	213
Planlama ve inşaat	67	2	63	18	150
İcra	74	-	69	10	153
Belediye	75	-	15	4	94
Telekomünikasyon	178	-	77	10	265
Vergi	84	-	45	3	132
Eğitim	194	10	59	20	283
Kültür	19	-	3	-	22
Baş muhafızlar	30	-	33	8	71
Tarım, çevre ve hayvan	107	-	58	12	178*
Göç	157	-	77	10	244
Vilayet yönetimi, talih oyunları, alkol denetimi	19	-	8	3	30
Konut	3	-	3	-	6
Kamu görevlileri istihdamı	75	-	5	4	84
İfade özgürlüğü ve açıklık	173	-	102	97	374**
Parlamento yönetimi	14	-	2	2	18
Karışık (muhtelif)	78	-	24	4	106
Yargılama dışı şikayet	148	-	-	-	148
Toplam	4,615	46	2,051	511	7,228

Kaynak: The Swedish Parliamentary Ombudsmen Report, 2014:827.

\* : Bu rakama, tabloda yer almayan ancak ombudsmanın baktığı 1 dosya ("takipsizlik" veya "rehberlik etme" kararı olarak) daha eklenmiştir.

\*\* : Bu rakama, tabloda yer almayan ancak ombudsmanın baktığı 2 dosya ("soruşturma sırasında düzeltme verme" kararı olarak) daha eklenmiştir.



İPO'na İsveç vatandaşı dışında yabancılar başvurabileceği gibi, İsveç'te yaşamak, belli bir yaşa sahip olmak veya kuruma bizzat başvurmak gibi şartlar aranmamaktadır. Parlamento Ombudsmanı, bir kamu kuruluşunun veya mahkemenin bir kanunu ihlal ettiğini fark ederse, eleştiri içeren bir açıklama yayınlayabilir veya ilgili kuruluşun ne yapacağına dönük tavsiyelerde de bulunabilir. Parlamento Ombudsmanlığına yapılacak şikayetlerin merkezi yönetim ile belediye kuruluşları ile buralarda çalışan kamu görevlilerini ve kamu otoritesinin uygulamasıyla yetkilendirilen diğer kuruluşları kapsamı gerekir. Ayrıca hukuk mahkemeleri ile idare mahkemeleri dahil kamu otoritesi uygulamayla görevlendirilen tüm makam ve görevliler, İPO'nuna şikayet edilebilir (The Parliamentary Ombudsmen, 2015c).

İPO araştırma ve incelemelerini dört ombudsman tarafından gerçekleştirmektedir. Dört ombudsmandan birisini Baş Ombudsman oluşturur. Her ombudsmanın iş yükünü hafifletmek ve kendi aralarındaki karışıklığı önlemek amacıyla ombudsmanlar arasında işbölümüne gidilmiştir. "Birinci denetim alanının ombudsmanı", mahkemeleri, icrai dairelerini, planlama ve bina yapım hizmetlerini, çevre ve sağlık kurumalarını, vergi dairelerini, hapishaneler ve iletişim sistemlerini; "ikinci denetim alanının ombudsmanı", hapishaneleri ve şartlı salı verme hizmetlerini, sosyal güvenlik kurumu ve sosyal yardım kuruluşlarını, silahlı kuvvetleri, tüketici uyuşmazlık kurullarını, Eşitlik Ombudsmanı ve İsveç Rekabet Kurulu'nu; "üçüncü denetim alanının ombudsmanı", sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlerini; "dördüncü denetim alanının ombudsmanı" ise, kamu kuruluşlarının ve belediyelerin faaliyetlerine ilişkin konular ile polis ve savcılık makamları, gümrükler, yabancılar ve istihdam meselelerini inceler ve araştırır (Önen, 2015:172-174).

Tablo 7. İsveç parlamento ombudsmanının 2013-2014 dönemde kendi başlattığı ve sonuçlandırdığı dosyalara ilişkin kararların dağılımı (Table 7. The disperse of ex officio files in the term 2013 and 2014 started and finished by Swedish parliamentary ombudsman)

İlgili Faaliyet	Tavsiye Olmaksızın Dosyanın Kapanması Kararı	Tavsiye veya Eleştiride Bulunma Kararı	Kovuşturma (Ceza Takibi) Kararı	Toplam
Hukuk mahkemeleri	1	6	-	7
İdari mahkemeler	-	3	-	3
Savcılar	-	3	-	3
Polis yetkilleri	16	6	-	22
Hapishane yönetimi	2	18	-	20
Baş muhafızlar	1	1	-	2
Sosyal yardım	7	9	-	16
Medikal bakım	1	3	-	4
Sosyal sigorta	-	2	-	2
İşgücü piyasası	-	1	-	1
Plan ve bina yap	-	1	-	1
Ayrımcılık	1		-	1
Okul sistemi	-	1	-	1
Göç	-	1	-	1
İfade Özg. Döküman Erişim	-	1	-	1
Toplam	29	56	0	85

Kaynak: The Swedish Parliamentary Ombudsmen Report, 2014:826.



İPO'nun aynı dönemde re'sen başlattığı ve sonuçlandırıldığı kararlar; en çok polis yetkililerine, hapisane yönetimine, sosyal yardımlara ve mahkemelere dönüktür. İPO 2013-2014 döneminde "tavsiyede bulunmama ve dosyanın kapanması kararı" olarak birinci sırada polis yetkililerine ilişkin; "tavsiyede bulunma ve eleştiri kararı" olarak ise, birinci sırada hapisane yönetimine ilişkin olmuştur. Ayrıca İPO en çok hem tavsiye kararını hem de takipsizlik kararını, en çok hukuk mahkemelerine ait gerçekleştirmiştir (Tablo 7).

##### 5. SONUÇ VE ÖNERİLER (CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS)

Dilekçe ve bilgi edinme hakkının sağlanması açısından KDK'ya yapılan şikayetler incelendiğinde, KDK'nın vermiş olduğu kararların idare açısından tavsiye niteliğinde kararlar olması nedeniyle, KDK kararlarının ilk bakışta yeterince uygulanamayacağı kuşkusunu doğursa da, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanmasında ve korunmasında KDK, hayati bir öneme sahiptir. Kişilerin idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı bir üst makama veya birime şikayet etmesi, bazen etkili bir çözüm olmayabilmektedir. Ancak kişilerin haklarının korunmasında tarafsız konumda yer alan KDK kuşkusuz önemli bir role sahiptir.

Ombudsmanın bir ülkede belki de en büyük başarısı, almış olduğu kararların hemen herkesçe kabul görmesi ve idarenin bu kararlara riayet etmesidir. Ülkede ombudsmanın saygınlığı, doğru karar vermesinin yanında, ülkenin geniş demokratik ve insan hakları kültürüne sahip bir alt yapıya sahip olmasıyla da yakından ilgilidir. Türkiye'de KDK, kuşkusuz idarenin hukuk dışı faaliyetlerine karşı önemli bir denetim mekanizmasıdır. Ancak idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğuna karşı KDK bazen tek başına yeterli olmayabilir.

Türkiye'de Kamu Denetçisinin, vatandaşa yol göstermekten ve ilgili kurum veya kuruluşa yapılan hatalı işlemi düzeltmek için uyardıktan başka bir yetkisi bulunmaz iken; İsveç Ombudsmanının ceza mahkemelerine başvurabilmek (Sayan, 2014:341) gibi geniş yetkilere sahip olması, İsveç Ombudsmanını şikayetlerin ele alınması ve değerlendirilmesi bakımından ülkemize göre daha işlevsel olduğu eleştirilerle karşılaşılmaktadır. Ayrıca, Türkiye'de KDK'ya yönelik eleştiriler özellikle; yeterli ihtiyaç bulunmadığı, kuvvetler aykırılığı ilkesini zedeleyebileceği, işleminin güç olduğu, baş denetçinin seçiminde nitelikli çoğunluk aranmaması ve görev süresinden kaynaklı bağımsızlık endişesi taşıdığı, Anayasa'ya aykırılık ve idari yargıda iptal davası açabilme yetkisinin olmaması nedeniyle yaptırım gücünün eksik olduğu, askeri ve yargısal faaliyetlerin denetiminin kapsam dışında bırakılması sonucunda kapsam darlığı ve genel anlamda nitelik ve yapı ekseninde sıkıntılı olduğu da (Ökten ve Turhan, 2014:143-149) bilinmektedir.

Dilekçe ve bilgi edinme hakkı kapsamında şikayet başvurularının nasıl ele alınıp karara bağlandığının, KDK ile İPO karşılaştırıldığında; her iki kurum arasında öncelikle yapı ve işleyiş bakımından birçok benzerlikler bulunmaktadır. Her iki kurumun özellikle denetçilerinin (veya ombudsmanların) kendi parlamentoları tarafından seçilmeleri; tarafsız ve bağımsız olacak şekilde görevlerini yerine getirmeleri hemen hemen aynıdır. Ayrıca, dosyaların ele alış biçimi ve şikayetlerin karara bağlanması konusu da büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Ancak, 2013-2014 yılı itibarıyla şikayet dosyalarının karara bağlanması ve sayısı incelendiğinde, her iki kurum arasında birtakım farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

Her iki kurum; özellikle sahip oldukları denetim alanları bakımından birbirinden ayrılmaktadır. İPO öncelikle ülkemizdeki yapıya



göre daha geniş bir denetim alanına sahiptir. Ülkemizde, Kamu Denetçisinin askeri ve adli alanlarda inceleme veya araştırma başlatması söz konusu değil iken; İsveç Ombudsmanı'nın birçok kurumdan soruşturmaya ilişkin bilgi ve belge istemesi veya doğrudan harekete geçebilmesi mümkündür.

2013-2014 döneminde İPO Kurumuna en çok mahkemelere ve emniyet kuruluşlarına ilişkin şikayetler gelmesine rağmen, KDK 2014 yılı itibarıyla en çok sırasıyla "kamu personel rejimi", "eğitim, öğretim, gençlik ve spor", "ekonomi, maliye ve vergi", "insan hakları" ve diğer alanlarda şikayetler gelmiştir. Gerçi 2014 yılında 2013 yılına göre, KDK'ya en çok "eğitim, öğretim, gençlik ve spor", "insan hakları" ve "sosyal politika ve hizmetler"e ilişkin şikayetler olmuştur. Ancak bir yıllık sürede şikayet artış hızı; en fazla "insan hakları" alanına aittir. Bu oran, 2013 yılında %3,4'ten 2014 yılında %7,50'ye; yani iki kattan fazla bir artış göstermiştir (bkz. Tablo 2).

Her iki kurum; denetçi (ombudsman) sayısı bakımından da birbirinden ayrılmaktadır. Şu anda İPO, dosyalarını ve raporlarını dört ombudsman tarafından hazırlar iken; KDK aynı işi bir kamu baş denetçisi ve beş kamu denetçisi tarafından yerine getirmektedir.

İPO Kurumu'nun araştırma veya inceleme başlatabilmesi için sadece ilgililerin şikayet başvuruları üzerine değil, aynı zamanda kendisi de konuyu soruşturmaya değer bularak, kendiliğinden araştırma veya inceleme başlatması söz konusudur. Oysa, KDK'nın bir konuda araştırma veya inceleme başlatabilmesi için, şikayet başvurusunda aranan şartların oluşması gerekmektedir. Yani İPO'nun harekete geçebilmesi için ilgililerin şikayeti olmasa da, kişilerin mağduriyetini bir şekilde bilmesi, duyması veya öğrenmesi tek başına yeterlidir. Buna karşılık, KDK şikayet dilekçelerinin, elden, postayla, elektronik postayla veya faks yoluyla yapılabileceğinin kabul edilmesine rağmen; bu başvuruların geçerli olabilmesi için ilgili dilekçe asıllarının mutlaka 15 gün içinde kuruma yollanması; aksi taktirde, bu başvuruların geçersiz sayılacağı belirtilmiştir (28601 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Md.8/2-8/3).

2013-2014 döneminde "şikayet konuları" açısından; İPO'na en çok mahkemelere ve emniyet kuruluşlarına ilişkin şikayette bulunurken (The Swedish Parliamentary Ombudsmen Report, 2014:826); KDK'na en çok kamu personel rejimi, eğitim ve öğretim ile çalışma ve sosyal güvenliğe ilişkin şikayet yapılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a:45). Ayrıca, "şikayet edilen idareler" açısından da her iki kurum birbirinden ayrılmaktadır. 2013-2014 döneminde İPO Kurumuna en çok mahkemelere, emniyet kuruluşlarına ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yönelik şikayetler gelir iken (The Swedish Parliamentary Ombudsmen Report, 2014:826); KDK'na genellikle yerel yönetimlere, Milli Eğitim Bakanlığına ve özel şirket, kişi ve kuruluşlarına yönelik şikayetler gelmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a:46-47).

Her iki kurumun bir yıllık dönemdeki kararları incelendiğinde ise, İsveç Ombudsmanlarının Türkiye'deki Kamu Denetçilerine göre daha çok "Tavsiye Kararı" yönünde karar aldıkları anlaşılmaktadır. Aynı dönemde, şikayet başvuruları içinde İsveç Ombudsmanı, %7,06 oranında (511 adet) tavsiye kararı alır iken (The Swedish Parliamentary Ombudsmen Report, 2014:827); Kamu Denetçileri sadece %1,47 oranında (93 adet) tavsiye kararı (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014a:56) almıştır. Gerçi bu durum, şikayet dosyalarının veya iddia edilen konuların özelliğine göre değişse de, "Tavsiye Kararı"nın ombudsman kurumunun varlık nedeni açısından ne kadar önemli olduğu gerçeğini karşımıza çıkarmaktadır.



#### KAYNAKLAR (REFERENCES)

- Abraham, A., (2008). "The Ombudsman as Part of the UK Constitution: A Contested Role?", *Parliamentary Affairs*, Vol. 6, No. 1, p. 206-215.
- Akpınar, M., (2011). "Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, ss.235-261.
- Aktel, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba, M. ve Burhan, O., (2013). "Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:5, Sayı:9, ss.21-37.
- Ambroz, M., (2005). "The Mediating Role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights", *International Journal of Social Welfare*, Blackwell Publishing Ltd., Volume: 14, pg.145-153.
- Arklan, Ü., (2006). "Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Selçuk İletişim*, 4(3), s.82-100.
- Armağan, S., (1972), *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Armstrong, E., (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations (UN), Economic & Social Affairs.
- Anayurt, Ö. (2002). "1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", *İnsan Hakları Yıllığı (2001-2002)*, TODAİE Yayını, Cilt.23-24/1, Ankara, ss:95-128.
- BİMER -Başbakanlık İletişim Merkezi- (2013-2014) [www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx](http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgMain.aspx), (Erişim Tarihi: 14.08.2015).
- Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) (2015), "Bilgi Edinme Hakkı: Teorik Çerçeve, Dünya ve Türkiye Uygulaması", <http://www.bedk.gov.tr/BilgiEdinmeHakki.aspx>, (Erişim Tarihi: 20.12.2015).
- Brewer, B., (2007). "Citizen or Customer ? Complaints Handling in the Public Sector", *International Review of Administrative Science*, SAGE Publications, Vol. 73 (4), pg. 549-556.
- Canöz, K., (2008). "Kamuda Halkla İlişkilerin Yeni Yüzü: Bilgi Edinme Yasası", *Selçuk İletişim Dergisi*, 5 (3), ss:141-152.
- Efe, H. ve Demirci, M., (2013), "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:90/ Temmuz-Eylül, ss:49-72.
- Eken, M., (1995-1996). "Bilgi Edinme Hakkı", *İnsan Hakları Yıllığı (1995-1996)*, TODAİE Yayını, Cilt: 17-18, Ankara, ss:61-75.
- Eken, M., (2005). "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:38(1), ss:113-130.
- Erdoğan, H.S., (2008), *Türkiye'de Dilekçe Hakkı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Erhürman, T., (1998). "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:31, Sayı:3, ss:87-102.
- Erhürman, T., (2000). "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:49, Sayı:1-4, ss:155-180.
- Eryılmaz, B., (2006). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası.



- European Parliament (2015), [www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_2.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_2.1.4.html), (Erişim Tarihi: 14.08.2015).
- Fendoğlu, H.T., (2010). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz.
- Gözler, K. ve Kaplan, G., (2011). İdare Hukukuna Giriş, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Güncelleştirilmiş 14. Baskı.
- Gözübüyük, Ş.A., (2014). Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş 32. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Hacip, Y.H., (2006). Kutadgu Bilig, Hazırlayan: Hayati Develi, Alkım Yayınevi, Birinci Baskı.
- Işıkay, M., (2015). "Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu", [www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30](http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30), (Erişim Tarihi: 15.12.2015).
- Kahraman, M., (2011). "Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:8, Sayı:16, ss:355-373.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) (2013), 2013 Yılı Faaliyet Raporu.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) (2014a), 2014 Yılı Faaliyet Raporu.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) (2014b), 2014 Yıllık Raporu.
- Kaya, C., (2005), İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kurban, Y., (2012). "Divan-ı Mezalim'den Ombudsmanlığa Kamu Denetçiliğinin Tarihi Arka Planı", Ekev Akademi Dergisi, Yıl:16, Sayı:52, ss:91-104.
- Maier, U. and Rabler, S.H., (2011). "Open: The Changing Relation Between Citizens, Public Administration, and Political Authority", JeDEM (Journal of eDemocracy), pg:182-191.
- Nizamü'l-Mülk (2012). Siyasetname -Hasan Ali Yücel Klasikler Dizisi-, Çev. Mehmet Taha Ayar, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, IV. Basım.
- Ökten, S. ve Turhan, D.G., (2014). "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme", Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Cilt:11, Sayı:2, ss.129-151.
- Önen, S.M., (2015). "Ombudsmanlık Kurumu: İsveç Parlamento Ombudsmanlığı İle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Alanları ve Kararlarının İncelenmesi", İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, ss:165-186.
- Pickl, V.J., (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çev. Turgay Ergun, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE: Ankara, Sayı:19/4, ss:37-46.
- Sayan, İ.Ö. (2014). "Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:69, No.2, ss:333-349.
- Sezen, S., (2001). "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", Amme İdaresi Dergisi, TODAİE: Ankara, Cilt:34, Sayı:4, ss:71-96.
- Şahin, E., (2012). Cumhuriyet Anayasaları 1921-1924-1962-1982, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.
- Şengül, R., (2013). "Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi", Cilt:18, Sayı:3, ss.71-88.



- Şengül, R., (2014). "Avrupa Konseyi Belgelere Erişim Özgürlüğü Sözleşmesi Karşısında Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:47, Sayı:3, ss.91-110.
- Sürekli, N.C., (2013). *Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi*, Yayınlanmamış Y.Lisans Tezi (Danışman: Önder Kutlu), Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı.
- Tortop, N., İsbir, E.G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A., (2010). *Yönetim Bilimi*, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 8. Baskı.
- TBMM -Türkiye Büyük Millet Meclisi- (2015), [www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm), (10.07.2015).
- The Parliamentary Ombudsmen, 2015a, (<https://www.jo.se/en/>), (20.08.2015).
- The Parliamentary Ombudsmen, 2015b, (<http://www.jo.se/en/About-JO/>), (20.08.2015).
- The Parliamentary Ombudsmen, 2015c, (<http://www.jo.se/en/How-to-complain/Who-can-I-complain-about/>), (20.08.2015).
- The Swedish Parliamentary Ombudsmen Report for the Period 1 July 2013 to 30 June 2014, Summary in English.
- Yağmurlu, A., (2007). "Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler", *Amme idare Dergisi*, Cilt:40, Sayı:4, ss.63-79.
- Yaşamış, F.D., (2015). "Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı", [www.bilgilenmehakki.org](http://www.bilgilenmehakki.org), (Erişim Tarihi:20.12.2015).
- Yatkın, A. ve Taşer, İ., (2015). "Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnekolay Araştırması", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi/Fırat University Journal of Social Science*, Cilt:25, Sayı:1.