

OMBUDSMANLIK KURUMLARININ ÖZELLİKLERİ VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARININ UYGULAMADAKİ ETKİLERİ

Features of the Ombudsman Institutions and Practice Effects of the
Ombudsman Decisions

Dr. Bilge UZ*

Geliş Tarihi: 1.11.2023 | Yayına Kabul Tarihi: 21.12.2023

Öz

Ombudsman kurumlarının temel işlevi, idari kurumların hataları veya işleyişlerindeki eksikliklere ilişkin bireysel şikâyetlerin çözülmesini ve iyi yönetimin güçlenmesini sağlayan kararlar almaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu kararları, içeriği ve konusu itibarıyla özellikle toplumsal ve ekonomik yönlerden geniş kesimleri etkileyecek nitelikte ve uygulamadaki etki alanlarının kapsamlı ve geniş olduğu izlenmektedir. İdarenin işleyişinde 'olması gerekeni' açıklayan ve yürütülen detaylı incelemeler sonucunda hukuka ve hakkaniyete uygunluk gözetilerek alınan Kamu Denetçiliği Kurumu kararları, yargı yerlerinden farklı olarak somut olayda iyi yönetimin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitini de sağlamaktadır. Bu yönüyle, Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının, sadece somut olay bazında değil, bahsi geçen kararın etki alanındaki diğer kişiler yönünden de adaletin sağlanmasını temsil ettiği değerlendirilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının bu özelliği dikkate alındığında, uyuşmazlık konusunda geniş bir perspektifte ve kapsayıcı çözüm önerileri üretme nitelik taşıdığı ileri sürülebilecektir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman kurumları, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsmanlık karar türleri, tavsiye kararları.

Abstract

Ombudsman institutions main functions are to make decisions upon complaints in order to protect any person against maladministration and constituting good governance. In respect of content and subject of the decisions issued by the Ombudsman Institution of Türkiye, in particular that are socially and economically effective on large segment of the society has broad scale of influence in practice. Ombudsman Institution of Türkiye's decisions which issued after meticulous researches and considering justice and equity, presents de lege ferenda in administrative executions and aside from jurisdiction, presents whether good administration principles has taken into effect or not by the administrative bodies. In this aspect, it can be accepted that Ombudsman Institution of Türkiye's decisions create justice not only case by case but also for the ones who are in the domain of that specific decision's application area. When taken into consideration we can argue that Ombudsman Institution of Türkiye's decisions offer a comprehensive solutions from a broad perspective a due to the conflict subject.

Keywords: Ombudsman institutions, Ombudsman Institution of Türkiye, Ombudsman decisions, recommendation decisions.

* Kamu Denetçiliği Kurumu Hukuk Müşaviri, bilge.uz@ombudsman.gov.tr ORCID: 0000-0002-9615-2417

GİRİŞ

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilmiş anayasal bir kurumdur. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hükümleri gereğince, Kurumunun yetki alanı oldukça geniş ve kapsamlı olarak belirlenmiş, idarenin işleyişi ile ilgili bir şikâyetin Kuruma iletilmesi kaydı ile kamu kurumlarının her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarının inceleme ve araştırma konusu yapılabileceği düzenlenmiştir.

Mevzuatımızda, Kamu Denetçiliği Kurumuna tevdi edilen yasal inceleme ve araştırma yetkisinin salt kanuna veya hukuka aykırılık halleri ile sınırlandırılmadığı dikkati çekmektedir. Kurum kendisine tanınan sorumluluk alanı kapsamında, hukuka aykırılıkları, adaletsizlikleri veya hakkaniyete ters düşen durumları insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde tetkik etmek ve uyuşmazlığa dair çözümler sunmak yetkisine sahip kılınmıştır. Bu yönüyle Kamu Denetçiliği Kurumuna tanınan sorumluluk alanının oldukça geniş ve kapsamlı olduğunu söylemek mümkündür. Yasa hükmü gereği Kurum, inceleme ve araştırmaları neticesinde ilgili idareye oldukça geniş bir alanda tavsiyelerde bulunma yetkisine sahiptir. Öte yandan, ilgili kamu kurumlarına herhangi bir yaptırım uygulanması veya şikâyet konusu edilen idari işlemin iptal edilmesi gibi hususlar Kurumun yetki alanı dâhilinde yer almamaktadır. Bu yönüyle Kurum tarafından şikâyet konusuna dair yapılan inceleme ve araştırmalar neticesinde tesis edilen kararların ilgili idare yönünden bağlayıcı olmadığı düşünülebilir. Bununla birlikte, Kurum tarafından tesis edilen çeşitli tavsiye kararlarının uygulamada sadece başvurucunun değil, başvuru ile benzer konumda olan diğer bireylerin de hakkının korunmasına hizmet ettiği sıklıkla görülmektedir. Kurumun yargı ile ilişkisi açısından bakıldığında, Kuruma başvurduktan ve karar tesis edildikten sonra idari yargıya başvuran davacılar mahkemeye Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararları lehlerine delil olarak kullanılmak üzere sunabildikleri gibi Kamu Denetçiliği Kurumu kararı, bu karara esas teşkil eden bilirkişi raporları veya uyuşmazlığa ilişkin belgeler hâkim tarafından da Kurumdan re'sen talep edilebilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmamış olan ve ancak daha önce Kamu Denetçiliği Kurumundan lehine karar verilmiş olan bir kişi ile benzer durumda olan davacılar yönünde de yargı yerlerince Kurum kararları

verilecek karara esas alınmak üzere talep edilmektedir. Bu niteliği itibariyle Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının uygulamadaki etkilerinin anlaşılması incelemeye değer bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu makale kapsamında, Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının uygulamadaki etkileri çeşitli örnekler üzerinden değerlendirilmektedir.

1. OMBUDSMANLIK KURUMLARI VE ÖZELLİKLERİ

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Müessesesi Hakkında Üye Devletlere Yönelik Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararında; Ombudsman müessesesinin işlevinin, diğer hususların yanı sıra idari makamlarla muhatap olan bireyin korunmasını artırmak bakımından idari makamların kararları veya hataları hakkındaki bireysel şikâyetleri ele almak olduğu ifade edilmektedir.¹

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü² tanımına bakıldığında ise ombudsmanlık kurumlarının, kişileri idarenin yaptığı hak ihlalleri hata, ihmalkârlık, yanlış kararlar ve kötü yönetimden korumak, idarenin aldığı kararların daha açık olmasını ve kamu çalışanlarının daha fazla hesap verebilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş kurumlar olarak tanımlandığı görülmektedir.³ Ombudsmanlık kurumlarının devletin denetim mekanizmasındaki yetersizliğin gözlemlenmesi ve eksikliklerin giderilmesi esasına dayandığı kabul edilmekle birlikte, ombudsmanlık mekanizmasının diğer denetim sistemlerinin bir alternatifi olarak görülmediği; bilakis ombudsmanlık kurumlarının bir denetim aracı değil bir 'arabulucu' olarak nitelendiği anlaşılmaktadır.⁴ Ombudsman kurumlarının temel amacı, kamu yönetiminin iyileştirilmesi, diğer bir ifade ile iyi yönetimin sağlanabilmesidir. Ombudsman kurumları, bireysel hakların idare karşısında korunması amacıyla hareket etmektedirler.⁵ Bu özellikleri itibariyle ombudsman kurumlarının, yöneten ve yönetilen ilişkisinde zayıf konumda bulunan vatandaşları devlet otoritesine karşı koruduğu ifade edilmektedir.⁶

¹ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Tavsiye Kararı No. R (85) 13.

² International Ombudsman Institute (IOI).

³ Tahsin Erdinç, *Ombudsman ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği*. Legal Yayıncılık, Ankara 2015, s.39, 40.

⁴ Üzeyir Eryıldız, *Ombudsmanlık, Kamu Denetçiliği Kurumu*. KDK Ankara 2006, s.28.

⁵ Michele Bertran, M. (2002). "Judiciary Ombudsman: Solving Problems in the Courts", *Fordham Urban Law Journal*, 2002, Article 4, V.29 (5), 2099-2116, s.2101.

⁶ Bekir Parlak, Kadir Caner Doğan, *Ombudsman Teorisi ve Karşılaştırmalı Ülke Uygulamaları*. Seçkin Yayıncılık,

Ombudsman kurumları, bireylerden gelen şikâyetlerin çözümlenmesi yoluyla, idari mekanizmaların işleyişindeki aksaklıkları ve zayıflıkları ortaya çıkaran bir role sahiptir. Bu rolü itibariyle ombudsman kurumlarının idari reformları geliştiren ve destekleyen etkisi görülmektedir. Ombudsman kurumları ayrıca idarenin işleyiş yönündeki raporlama fonksiyonları itibariyle, parlamentonun denetleyici işlevini harekete geçiren yapılardır. Ombudsman kurumları bağımsız ve tarafsız bir inceleme mekanizması olarak bürokrasinin iyi işleyişini korumakta ve olası yetki suiistimallerinin önüne geçerek kamu görevlilerinin görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini sağlamaktadır.⁷

Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında, ombudsman kurumlarının kararlarının genellikle tavsiye niteliği taşıdığı görülmektedir. Ombudsman kurumları, kamu adına bir idari denetim mekanizması olmasının yanı sıra özü itibariyle idare ile bireyler arasında bir bağlantı kurmaktadır. Doktrinde, ombudsman kurumlarının idari yargı yerlerine benzer işleyiş gösterdiği tartışılmakla birlikte, yargı kararlarının aksine ombudsman kurumlarının kararlarının genellikle bağlayıcı nitelik taşımadığı vurgulanarak, ombudsman kurumlarının alternatif uzlaştırma mekanizması olarak başvurunun niteliğine özgü geliştirilebilen yöntemlerle, yargı yerlerine kıyasla daha geniş bir perspektiften şikâyet konusu ile ilgili çözümler ürettiği kabul edilmektedir.⁸ Bu anlamda ombudsman kurumlarının sadece bir hukuk mahkemesi gibi karar veren bir organ olmadığı, daha çok idare ile birey arasındaki uyuşmazlıkların çözümünü amaçlı bir başvuru mercii olduğu kabul edilmektedir.⁹ Bu açıdan, ombudsman kurumlarının tavsiye kararlarının idarenin işleyişinde *olması gerekeni* ortaya koyduğu ifade edilebilir.¹⁰ Ombudsman kurumları tarafından yapılan inceleme sonucu alınan kararlar, mahkemelerden farklı olarak somut olayda iyi yönetimin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitini de sağlamaktadır. Bu yönüyle, Ombudsman kurumları tarafından gerçekleştirilen

Ankara 2022, s.21.

⁷ National Democratic Institute (NDI), *The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution*. Rule of Law Series Paper, Washington, DC 2005, s.9.

⁸ Maaik De Langen, "The Role of Ombuds Institutes in Providing Equal Access to Justice for All", Matthew Groves, Anita Stuhmcke (Editörler), *The Ombudsman in The Modern State*. s.89-112, Hart Publishing, Bloomsbury Publishing Plc., Dublin 2022, s. 94-95.

⁹ Ulaş Karan, U., Çiğdem D. Sever, *Bir İnsan Hakları Mekanizması Olarak Ulusal Eşitlik Kurumları Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Örneği*. Eşit Haklar İçin İzleme Derneği, ESHİD, İstanbul 2016, s.59 ile Victor J. Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform" (Çeviren: Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, 1986, 19 (4), 37-46, s.44.

¹⁰ European Union, *The European Ombudsman's Guide to Complaints*. ISBN 978-92-9212-251-5, Germany 2011, s.9,16.

incelemenin, somut olay bazında alınan kararlar ile sağlanan adaleti temsil ettiği kabul edilmektedir.¹¹ Bu noktada ombudsman kurumlarının, mahkemelerden daha geniş bir perspektifte konuyu inceleyen ve çok daha kapsamlı çözüm önerileri üreten yapılar olduğu ileri sürülebilecektir.¹²

Ombudsman kurumları ile yargı ilişkisine baktığımızda, yargı bağımsızlığı ilkesi gereğince, hakimlerin görev ve yetki alanına giren konuların ombudsman kurumlarının yetki alanının dışında tutulduğu izlenmektedir.¹³ Bu yönüyle ombudsman kurumlarının yargı öncesinde, idari uyuşmazlıkların çözümü aşamasında bir uzlaştırma mekanizması olarak görev yaptığı söylenebilecektir. Avrupa Ombudsmanı uygulaması örneklenecek olursa; Avrupa Parlamentosu tarafından yenilenebilir beş yıllık dönem için seçilen Avrupa Ombudsmanı Avrupa Birliği kurumlarına ilişkin kötü yönetim uygulamalarına ilişkin şikâyetleri incelemekle yetkili kılınmıştır. İnceleme kapsamındaki kötü yönetim uygulamaları; haksızlık, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılması, yetersiz bilgi verilmesi veya bilgi talebinin reddedilmesi ile yanlış uygulamalar olarak anlaşılmaktadır. Avrupa Ombudsmanı incelemesindeki dosyaya ilişkin olarak öncelikle şikâyet konusu idareyi haberdar etmekte, inceleme sırasında bir çözüm üretilmesi hedeflenmektedir. Avrupa Birliği dokümanlarında, idarenin birçok olayda, ombudsman incelemesi devam ederken kendi inisiyatifi ile harekete geçerek şikâyet konusu sorunu çözümleme yoluna gittiği ifade edilmektedir. Uyuşmazlığın çözümlenemediği durumlarda ise, ombudsmanın hem şikâyetçiyi hem de idareyi memnun edebilecek bir çözüm üretmeye çalıştığı belirtilmektedir. Uyuşmazlığın dostane yollarla çözümlenemediği hallerde ise, ombudsman şikâyete ilişkin tavsiye kararı yayımlamaktadır. İlgili kamu idaresi kendisine iletilen tavsiye kararını dikkate almadığında, ombudsman konu hakkında hazırladığı özel raporu Avrupa Parlamentosuna sunmaktadır.¹⁴

Ombudsman kurumlarının asıl hedefinin, kamu kurumlarının işleyişindeki toplam kalitenin artırılması olduğu gözetildiğinde, ombudsmanlığın “başkaları

¹¹ Michal Krajewski, *Relative Authority of Judicial and Extra-Judicial Review EU Courts, Boards of Appeal, Ombudsman*. Hart Publishing, Oxford 2021, s.139.

¹² Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Springer Science Business Media, B.V., Leiden 2004, s.3.

¹³ Bertan, 2002, s.2103-2104.

¹⁴ European Union, 2011, s.8.

için hareket eden ve onlar için adalet arayan” yapılar olduğu kabul edilmektedir.¹⁵ Ombudsman, bireylerin hakkının savunucusu olarak, kamu kurumları için yol gösterici nitelikte kararlar tesis etmektedir. Bu yönüyle, ombudsman kurumlarının ‘halkın savunucusu’, ‘vatandaşların bürokrasiye karşı koruyucusu’ gibi sıfatlarla nitelendiği görülmektedir. Ombudsman kurumlarının bireyin şikâyeti üzerine harekete geçen ve bireyin mahremiyetini koruyan mekanizmalar olduğu izlenmektedir.¹⁶ Ombudsman kurumları, bireyler tarafından iletilen şikâyetleri araştıran, inceleyen, düzeltici önlemler sunan ve tespit ettiği bulguları kamuoyuna duyurma yetkisini haiz yapılanmalardır. Buna karşın, genellikle ombudsman kurumlarının yaptırım uygulama yetkisinin mevcut olmadığı görülmektedir.¹⁷ Ombudsman kurumlarının inceleme ve araştırma yetkisi kapsamında, geniş bir faaliyet alanı bulunmakla birlikte, ombudsman kurumlarının kamuoyu oluşturma veya ikna etme dışında zorlayıcı nitelikte bir karar alma yetkisi mevcut değildir.¹⁸ Ombudsman kurumlarının idari işlemleri iptal etme yetkisi bulunmamaktadır. Ombudsman kurumları, idari yönden bir tazminata hükmedememekte veya şikâyet konusu idareye herhangi bir konuda talimat verememektedir. Bu açıdan, ombudsman kurumlarının tesis ettiği kararların, ilgili idare tarafından yerine getirilmemesi neticesinde, herhangi bir cezaya veya yaptırıma hükmedilmemektedir. Öte yandan, ombudsman kurumları, idarenin denetlenmesinde olduğu kadar halka açılmasında da önemli bir fonksiyon üstlenmektedir. Bu noktada, ombudsman halkın savunucusu rolünü üstlenerek, bireyin idarenin yetkisini kötüye kullanması karşısında korunabilmesini ve düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğunu, mevcut uygulamaların eksikliğini uzlaştırmacı bir tavırla göstermektedir. Diğer bir deyişle, ombudsman verdiği kararlar ile idarenin halkla kucaklaşmasını sağlamaktadır.¹⁹ Bu özelliği itibarıyla ombudsman kurumlarının amacının, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü yönetsel uygulamalara karşı kişisel şikâyetleri çözümlenmek ve kamuoyunun dikkatini idari hastalıklara çekerek iyi yönetimin oluşmasına katkı sağlamak olduğu söylenebilir.²⁰ Bu açıdan, ombudsmanlık kurumlarının

¹⁵ Mustafa Köksal, *Ombudsman, Kamu Hakemi. Işık Eğitim Kültür Hizmetleri*. Ankara 2007, s.25.

¹⁶ Bette Ann Moskowitz, *The Room at the End of the Hall: An Ombudsman’s Notebook*. Sense Publishers, Rotterdam 2012, s.20.

¹⁷ İsmet Tayşi, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, 1997, S.23, 106-123, s.107.

¹⁸ Zakir Avşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin bir Model Önerisi*. Hak-İş Konfederasyonu, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara 1998, s.62.

¹⁹ Doğan Kestane, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)” *Maliye Dergisi*, 2006, Temmuz-Aralık, Sayı: 151, 128-142, s.135.

²⁰ Tayşi, 1997, s.109.

kararlarının yapımı aşamasında ve karara bağlanmasından sonra şeffaflığın sağlanması, ombudsman kararlarının kamuya açık hale getirilmesinin faydalı olduğu kabul edilmektedir.²¹

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından hazırlanmış olan, Ombudsman Kurumları için Rehber Doküman kapsamında, ombudsman kurumlarının şikayet sahibi birey kadar ilgili kamu kurumlarını eğitmesinin de önemi vurgulanmaktadır. Özellikle ombudsman kurumlarının işlevi hakkında bilgi sahibi olmayan kamu kurumlarının ombudsman kararlarını uygulama konusunda yeterince işbirliği içinde hareket etmeyeceği ve bunun sonucunda ombudsman kurumlarının kamuoyu nezdindeki güvenilirliğini aşınabileceği belirtilmektedir. Bu anlamda, ombudsman kurumları ile işbirliği halinde olan kamu kurumlarının sayısının artmasının ombudsman kararlarının uygulanabilirliğini önemli ölçüde artıracığı, böylelikle ombudsman kararlarının hızlı ve etkin şekilde hayata geçirilmesinde ihtiyaç duyulan kamuoyu desteğinin sağlanacağı ifade edilmektedir.²²

Ombudsman kurumları bireysel haklarının savunucusu olarak, tarihsel süreçte demokratik hakların ve hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlaştırılması ile bağdaştırılmaktadır. Ombudsman kurumları, bireysel başvurular aracılığı ile idarenin denetlenmesinde bağımsız ve tarafsız bir mekanizma olarak işlev göstermektedirler. Bu anlamda, ombudsman kurumlarının gerek kamu kurumlarına gerekse vatandaşlara karşı sorumlu olduğu söylenebilecektir (Yüce, Beyce, 2013, s.28). Bu özelliği itibarıyla ombudsmanlık kurumlarının kamu yönetimi alanında şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılmasında önemli rolü olduğu kabul edilmektedir. Kamu yönetimi alanında, hukuka aykırılık hallerine kıyasla kötü yönetim hallerinin daha yaygın olduğu gözetildiğinde, ombudsmanlık kurumlarının mahkemelere nazaran daha uzlaştırmacı, esnek ve hızlı kararlar alması mümkündür. Ombudsman kurumları böylelikle hem iyi yönetimin sağlanmasına hem de bireyin kamu yönetimine olan güveninin perçinlenmesine katkı sunmaktadırlar.²³

²¹ Stephen Thomson, "The Enforceability of Ombudsman Remedies and Competition with Judicial Review", Matthew Groves, Anita Stuhmcke (Editörler), *The Ombudsman in The Modern State*. s.41-62, Hart Publishing, Bloomsbury Publishing Plc., Dublin 2022, s. 48.

²² UNDP, *Guide for Ombudsman Institutions, How to Handle Complaints*. United Nations Development Programme, Slovak Republic, Bratislava 2006, s.58.

²³ Nikos Vogiatzis, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*. Palgrave Macmillan, London 2018, s.59,95.

2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN İŞLEVİ

2.a. İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Amacı

Kamu hizmetlerinin en verimli ve en rasyonel biçimde yerine getirilmesinin sağlanmasının amaçlanması, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Hukuk devleti ilkesi, idarenin hem hukuka uygun hareket etmesini hem de hukuka aykırı davranışlardan kaçınmasını içermektedir. İdarenin hukuka aykırı davranışlardan doğan zararları tazmin etmesi, hukuk devleti anlayışının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasamızın 125. Maddesi, 'idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır' hükmünü içermektedir. Anayasa'nın 74. maddesi ise, siyasal ve yönetsel başvuruyu içermektedir. İdari yargının görev alanını tespit eden, kamu gücü, kamu hizmeti gibi ölçütler çoğu kez muğlak ve idari yargının yetki alanını yasama organının takdirine bırakan ölçütlerdir.²⁴ Bununla birlikte, idari yargı yerlerinin yetkisi, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır.²⁵

İdarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi, hizmet kusuru, kötü yönetim uygulamalarının ve bürokratların takdir yetkisini keyfi olarak kullanmalarının önüne geçilmesini, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli olarak sunulabilmesinin sağlanmasını da kapsamına almaktadır.²⁶ İdarenin eylem ve işlemlerinde sahip olduğu serbestliği ifade eden takdir yetkisi genellikle bir idari işlem ve eylemin yapılmasında zaman ve mekânı, durumun gereklerini göz önünde bulundurmaya temin etmektedir. Özellikle, idareye takdir yetkisi tanınan alanlarda tesis edilen idari işlemlerin ve idari düzenlemelerin sadece hukuka uygunluğu yeterli olmayıp, aynı zamanda kamu yararına da hizmet etmesi beklenmektedir. Danıştay içtihatları gereğince, idareye tanınan takdir yetkisi, kamu yararı ve hizmetin gerekleri ile sınırlıdır. Bununla birlikte idari yargı yerlerinin, idari işlemleri kamu yararına hizmet etmeyeceği gerekçesi ile iptal etmesi halinde idari yargı hâkimi gibi değil bir 'üst idareci' gibi davrandığı düşünülebilir.²⁷

²⁴ Metin Günday, "İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 1997, Cilt:14, 347-358, s.348.

²⁵ Şeref Gözübüyük, *Yönetsel Yargı*. Turhan Kitapevi, Ankara 1996, s.249 ile Muhammed Serkan Şahin, *Kamu Denetçiliği Ombudsmanlık ve Uygulama Örnekleri*. Astana Yayınları, Ankara 2015, s.80-81.

²⁶ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*. Umuttepe Kitapevi, İzmit 2012, s.372 ile İsmail Ceritli, "Ombudsman System as a Public Audit Mechanism", İsmail Ceritli (Editör), *Ombudsman System in the World and a Case Study*. (s.45-70), Sürat Printing, Bartın 2015, s.69-70.

²⁷ Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*. Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ., İstanbul 2013, s.333 ile

Bilindiği üzere, bireysel yarar ile kamu yararı (ortak fayda/toplumsal yarar) arasında, birbirini besleyen yakın bir ilişki mevcuttur. Kamu yararı gözetilerek yapılmış olan düzenlemelerin temelinde bireylerin faydasını korumak yatmaktadır. Bu yönüyle kamu yararı, toplumdan doğan ve toplum için olan bir kavramdır. Kamu yararının korunması idarenin iş ve işleyişinin denetlenmesi yoluyla da mümkündür. Bu anlamda, kamu yararının korunmasını sağlayan en etkin mekanizmanın devlet eliyle gerçekleştirilecek koruma olduğu kabul edilmektedir; zira kamu yararının korunması kamu gücünün kullanılmasını gerektirmektedir.²⁸ Kamu yararının korunması, başta yargı denetimi olmak üzere, idarenin iş ve işleyişini denetleyen diğer mekanizmalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu kamu yararının korunmasını sağlayan mekanizmalar arasında öne çıkanlardan bir tanesidir. Bu noktada, idarenin iş ve işleyişinin daha geniş bir yetki alanında incelenebilmesi ve denetlenmesi amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumuna duyulan ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin eylem ve işlemleri salt hukuka uygunluk yönünden değil aynı zamanda, hakkaniyet uygunluk ve yerindelik yönünden de denetime tabi tutmaktadır.²⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişini hakkaniyete uygunluk yönünden denelerken iyi yönetimin sağlanmasına da katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan, yazılı hukuk kurallarına uygun olduğu halde, kamu vicdanını yaralayan, adalet duygusunu yeterince tatmin etmeyen uygulamaların önlenmesi ve birey ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi yönünde Kamu Denetçiliği Kurumunun önemli bir rolü bulunmaktadır.³⁰

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 1. Maddesi uyarınca, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş amacı, *'kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak'* şeklinde belirlenmektedir. 6328 sayılı Kanun, idarenin her türlü eylem ve işleminin, tutum ve davranışının Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dahilinde olduğunu düzenlemektedir. Bahsi geçen Kanunun 5. Maddesi, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri, yargı yetkisinin kullanılmasına

Yücel Oğurlu, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*. Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002, s.100.

²⁸ Münci N. Çakmak, *İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı*. Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013, s.307-325.

²⁹ Kemal Özden, *Ombudsman, Kamu Denetçisi ve Türkiye'deki Tartışmalar*. Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010, s.152.

³⁰ Serdar Mutta, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. Kazancı Kitap Ticaret A.Ş., İstanbul 2005, s.60-61.

ilişkin kararları ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetlerini Kurumun denetim alanı dışında tutmaktadır. Buna mukabil, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetki alanının oldukça geniş ve kapsamlı olduğu dikkati çekmektedir. 6328 sayılı Kanunun gerekçesi incelendiğinde ise, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacının gün geçtikçe artması nedeniyle, kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin zorunlu hale geldiğinden bahisle, Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulduğu ifade edilmektedir. Bu anlamda, Kamu Denetçiliği Kurumunun yetki ve görev alanının idarenin, 5. madde hükmünde belirtilen istisnalar dışında kalan her türlü işleyişini kapsadığı değerlendirilebilecektir.³¹

2.b. Dilekçe Hakkı ve Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyet üzerine harekete geçmektedir. Şikâyet hakkı Osmanlı idare sisteminde önemli yere sahip olagelmıştır. Halkın şikâyetlerinin padişaha sunulması ve onun emriyle halkın uğradığı haksızlıkların giderilmesi yönetsel adaletin sağlanması açısından önemsenmektedir. Osmanlı arşivlerindeki '*şikâyat defterleri*' bu kurumu işlevselleştiren önemli belgelerden sayılmakta olup, Osmanlı bürokrasisindeki ileri bir gelişme ve rasyonelleşme olarak yorumlanmaktadır.

Şikâyat defterleri, halk tarafından yapılan şikâyetler üzerine yazılan padişah hükümlerini içermektedir. Şikâyet konusu, genellikle ilgilinin uğradığı bir haksızlığı veya bir zararını gidermek üzerinedir. Şikâyetçi bir şahıs, bir grup veya bir kurum (vakıf vb.) olabilmektedir. Şikâyet konusu edilen haksızlık veya zarar, kanuna aykırılıktan doğabileceği gibi hatalı vergilendirmeden, memurların haksız davranışlarından veya mahkeme kararına uymamaktan kaynaklı da olabilmektedir. Padişah şikâyet üzerine durumun soruşturulmasını emredebilmekte veya kanuna aykırı işlemlerin önlenmesi yönünde hüküm verebilmektedir.³² Bu yönden, şikâyet hakkının ve idarenin şikâyet edilen yönlerinin araştırılmasının Türk idare tarihinde köklü bir uygulama olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

³¹ Gülener, Serdar "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 2013, Cilt: 8, Sayı: 1, 1- 27, s.21.

³² Halil İnalıcık, *Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet*. Eren Yayıncılık, İstanbul 2005, s.49-55.

Dilekçe hakkı, ilk kez anayasal bir düzenleme olarak, 1876 tarihli Kanûn-i Esasi'nin “*Tebaa-i osmaniyeden bir veya bir kaç kişinin gerek şahıslarına ve gerek umuma müteallik olan kavanin ve nizamata muhalif gördükleri bir maddeden dolayı işin merciine arzuhal verdikleri gibi meclisi umumiye dahi müddei sıfatile imzalı arzuhal vermeğe ve memurinin ef'alinden iştikâye salahiyetleri vardır*” hükmünü içeren 14. Maddesinde yer bulmuştur. Müteakiben, 1924 Anayasasının 82. Maddesinde dilekçe hakkına anayasal bir kurum olarak yer verilmiştir. 1961 Anayasasının 62. Maddesi “*Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir*” hükmü ile dilekçe hakkını düzenlemektedir.³³ Dilekçe hakkı, 1982 Anayasasının kabulü ile ‘Siyasal hak ve ödevler’ başlığı altında düzenlenen siyasal haklardan biri olarak, Anayasamızın ‘Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı’ başlıklı 74. maddesinde yer almaktadır. Anayasamızın 74. maddesi, “*Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir*” hükmünü içermektedir. TBMM Başkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren anayasal bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu, 1982 Anayasasının 74. maddesinde, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması

³³ Gökhan Yaşar Duran, “Dilekçe Hakkının Kullanılmasının Engellenmesi Suçu (TCK m. 121)”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 2019, Mayıs-Haziran, Sayı 142, 59-92, s.61-62.

Hakkında Kanunun 8. Maddesi ile yapılan değişiklik sonucunda oluşturulmuştur. Kuruluşu, görevleri, işleyişi ve inceleme sonucunda alacağı kararlar ile Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükmüne bağlanmıştır. Anayasal hüküm gereğince, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29.06.2012 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve 27.11.2012 tarihinde yapılan TBMM toplantısında Kamu Başdenetçisi seçilerek göreve başlamıştır. 6328 sayılı Kanun hükümleri gereğince, Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, şeffaflık, hesap verebilirlik, hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetmekle sorumludur.

Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmektedir. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvurular gizli tutulabilir. Kuruma yapılacak başvurular, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresi ile Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzası, varsa, merkezi tüzel kişilik numarası ve yetki belgesini içeren dilekçe ile yapılabilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular ücretsizdir. Başvurular elektronik ortamda veya diğer iletişim araçları ile yapılabilmektedir. Hak arama özgürlüğünün, bireyler arasındaki eşitliğin sağlanmasını zorunlu kıldığı; bu sebeple hak aramanın kolay ve ucuz olması gerektiği bilinmektedir.³⁴ Bu anlamda Kuruma yapılan başvurulardan herhangi bir ücret alınmaması, başvuruların en kolay yöntemler ile kabul edilmesi hak arama özgürlüğünün geliştirilmesi ve buna bağlı olarak sosyal devlet ilkesi ile yakından ilgilidir.

³⁴ Teoman Evren, "Hak Arama Özgürlüğü ve Savunma", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 1988 Ocak, Cilt: 1, Sayı: 1, 5-15, s.7.

Kamu Denetçiliği Kurumuna, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Yapılan başvurulardan belirli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara dair olanlar, mevzuatta belirlenen şartları taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda bulunmak için öncelikle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda belirtilen idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari Başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular şikâyet konusu kamu kurumuna gönderilir. Buna mukabil, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde idari başvuru yollarının tüketilmiş olması şartı aranmaksızın başvurular Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından kabul edilebilmektedir. Bu anlamda, Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruların kolaylaştırıldığı ve oldukça geniş bir alanda başvuru kabul edilmesine olanak sağlandığı görülmektedir.

3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARININ UYGULAMADAKİ ETKİLERİ

6328 sayılı Kanun hükümleri dikkate alındığında, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından kabul edilen şikâyet başvurularının içerikleri ve nitelikleri özelinde farklı türde kararlar alınabilmektedir. Kurum tarafından verilen kararları bu bağlamda aşağıda sunulan kategorilere ayırmak mümkündür.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılabilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda belirlenen idari başvuru yolları ve özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi şarttır. Bu anlamda vatandaşın şikâyet konusu ettiği ilgili idareye, şikâyeti ile ilgili olarak başvuru yapmış ve bir sonuç elde edememiş olması zorunludur. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular yönünden Kurum tarafından “Gönderme Kararı” verilmekte ve başvuru ilgili idareye gönderilmektedir.

Kurumun görev alanı kapsamında bulunmayan, belirli bir konuyu içermeyen, mevzuatın öngördüğü zorunlu şartları taşımayan, daha önce Kurum tarafından sonuçlandırılan başvurular ile sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan, öncesinde mahkemeler tarafından karara bağlanmış veya mahkemelerde dava olarak devam eden uyuşmazlıklara ilişkin Kurum tarafından “İncelenemezlik” Kararı” tesis edilmektedir. Bu halde Kurum tarafından, konuya ilişkin olarak ilgisine gerekçesi belirtilerek “İncelenemezlik Kararı” tebliğ edilmektedir.

Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçinin vefatı veya tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında yargı yoluna gidilmesi hallerinde Kurum tarafından, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 34. Maddesi gereğince, “Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar” verilmekte ve ilgisine tebliğ edilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun bir uzlaştırma mekanizması olduğu ve kuruluş amacının barışçıl yöntemler ile idari uyuşmazlıklara çözüm üretme olduğu bilinmektedir. Bu husus gözetilerek Kurum tarafından, şikâyetçi ile ilgili kamu idaresi arasında bir köprü oluşturulmakta ve şikâyet konusuna dair hukuki olarak uygun bir zeminde dostane çözüm yolları üretilmektedir. Bu hallerde Kurum tarafından, şikâyet konusuna dair yapılan girişimler neticesinde uyuşmazlığın dostane yollarla çözümlenmesi hallerinde, “Dostane Çözüm Kararı” alınmaktadır.

Şikâyet konusuna ilişkin yürütülen inceleme ve araştırmalar sonucunda, Kurum tarafından şikâyet konusu iddianın yerinde olmadığı kanaatine varılması hallerinde, gerekçesi kararda belirtilerek, yapılan başvuru reddedilmekte ve “Ret Kararı” verilmektedir.

Şikâyet konusuna dair yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda, ileri sürülen iddiaların yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde Kurum tarafından, bilirkişi, uzman görüşleri, keşif ve ilgili idare tarafından sağlanan bilgi ve belgeler dikkate alınarak, kamu idaresine yönelik “Tavsiye Kararı” tesis edilmektedir. Tavsiye Kararı, şikâyet konusunun tamamına ilişkin olabileceği gibi, sadece belirli bir kısmı yönünden de verilebilmektedir. Kurum tarafından, şikâyet konusunun belirli bir kısmı yönünden tavsiye verilmesi durumunda “Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı” tesis edilmektedir. Tavsiye Kararları ve Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararları, ilgili kamu idaresine, şikâyetçi vatandaşa ve varsa avukatlarına tebliğ edilmektedir. İlgili Kamu idaresi tavsiye kararında belirtilen tavsiyelere uyarak idari işlem ve eylem tesis edebileceği gibi, gerekçesini Kuruma yazılı olarak bildirmek kaydı ile karada belirtilen tavsiyelere uyamadığını da ifade edebilmektedir. Kurum kararında belirtilen tavsiyelere uyulmadığı hallerde, şikâyetçinin sıklıkla ilgili kamu idaresi aleyhine yargı yoluna başvurduğu görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşundan günümüze, tavsiye kararlarına uyum oranı yıllar itibariyle artış göstermektedir. Kamu idarelerinin, tavsiye kararlarına uyum oranlarında izlenen artış olumlu gelişme olarak tanımlanabilir. Kurum tarafından gerçekleştirilen detaylı incelemeler sonucunda, hukuk ve hakkaniyete uygun olarak vatandaş lehine alınan tavsiye kararlarının uygulanma kapasitesi ile saygınlığı, kamuoyu desteği ve TBMM takibiyle geliştirilmektedir. Kamu idarelerinin, iyi araştırılmış, hukuka ve hakkaniyete uygun tavsiye kararlarına uyma konusunda daha gönüllü olduğu ve kararların gereğini yerine getirdikleri izlenmektedir. Kamu idareleri, tavsiye kararlarına uymadıkları durumunda genellikle Kuruma uymama gerekçelerini yazılı olarak bildirmektedirler.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından 2022 yılında 18.094 başvuru sonuçlandırılmıştır. Bunlardan 4.933 başvuru mevzuat gereğince kabul edilebilir nitelikte değerlendirilmiş olup, 2.194 kabul edilebilir başvuru dostane çözüm ile sonuçlandırılmıştır. Kabul edilebilir başvurular yönünden, 1.017 Ret Kararı, 625 kısmen tavsiye kısmen ret kararı, 1.722 başvuru hakkında ise tavsiye kararı alınmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından, 2022 yılında 1.722 tavsiye kararı alınmıştır. Kamu idarelerine gönderilen, 1.489 tavsiye kararına uyulup uyulmayacağı yönünde Kuruma bilgi verilmiş, bunlardan 32 karar hakkında kararın değerlendirme aşamasında olduğu iletilmiştir. Tavsiye kararına ilişkin cevap veren kamu idarelerinin uyum oranı yönünden bakıldığında; 967 karara uyulacağı belirtildiği, 522 karara ise uymama gerekçelerinin ilgili kamu idarelerince belirtildiği anlaşılmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarına uyum oranının 2022 yılı sonu itibariyle %64,94 olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Aşağıda yer verilen Tablo-1'de Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşundan itibaren yıllar itibariyle uyum oranları sunulmaktadır. Tablo-1'de sunulan veriler izlendiğinde, özellikle 2018-2021 yılları itibariyle tavsiye kararlarına uyum oranının önemli ölçüde artış gösterdiği anlaşılmaktadır.³⁵

³⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu, *2022 Yıllık Raporu*. Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları, Ankara 2023, s.80-84.

Yıl	Uyum Oranı (%)
2013	20%
2014	39%
2015	37%
2016	42%
2017	65%
2018	70%
2019	75%
2020	76,38%
2021	79,50%
2022	64,94%

Tablo-1: KDK Uyulan Tavsiye Kararlarının Yüzdesel Oranı (2013-2022)

İlgili kamu idarelerince, Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararlarının önemli bir kısmının, kanunun uygulanması yönünde 'yönetmelik' veya diğer bir 'düzenleme eksikliği' nedeniyle yerine getirilemediği izlenmektedir. Diğer taraftan, kamu idaresinin düzenleme yetkisinin sınırları açısından değerlendirildiğinde, açıkça kanunda öngörülmemiş olmadığı hallerde de bu yetkinin kullanılabilmesi ve bu açıdan anayasadan kaynaklanan bir düzenleme yetkisinin varlığından söz edilebileceği değerlendirilmektedir.³⁶ Buna karşın, uygulamada kamu idarelerinin bu yetkiyi dar yorumladıkları, yönetmelik veya diğer düzenleme eksiklikleri nedeniyle tavsiye kararlarına uyum sağlama konusunda oldukça çekimser davrandıkları izlenmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna, belirli bir kamu idaresi ile ilgili şikâyetini ileten başvuru, lehine tavsiye kararı verildikten sonra, ilgili kamu idaresinin tavsiye kararına uymadığı veya konu hakkında idare tarafından başvurucuya herhangi bir cevap verilmediği hallerde, yargıya başvurulabilmektedir. Bu durumda, lehine tavsiye kararı bulunan başvuru, idare mahkemesinde davalı olarak tavsiye kararına uymayan ilgili idareyi göstermekte ve Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen Tavsiye veya Kısmen Tavsiye Kararlarını lehine delil olarak kullanılmak üzere, dava dosyasına sunabilmektedir. Konunun yargıya intikal ettirildiği diğer bazı hallerde Mahkeme tarafından, ilgili kararın ve uyumsuzlukla ilgili diğer belgelerin Kurumdan re'sen talep edilmesi de söz konusu olmaktadır. Buna ilaveten, Kamu Denetçiliği Kurumu kararları, 'tesis edilen Kurum kararına

³⁶ Burak K. Öztürk, *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*. Yetkin Yayınları, Ankara 2009, s.143.

esas teşkil eden Bilirkişi Raporları' veya 'uyuşmazlığa ilişkin belgeler' yönünden de mahkemeler tarafından re'sen talep edilebilmektedir. Kurum tarafından şikâyet konusu uyuşmazlığa dair alınan Bilirkişi Raporları genellikle 'tapu uyuşmazlığı'; 'sınav notlarının iptali' veya 'kamulaştırma' gibi uyuşmazlık konularında idare mahkemelerince sıklıkla talep edilmektedir. Bu hallerde, Kurum Bilirkişi Raporları ilgili dava dosyasına sunulmakta ve dava konusu yönünden dikkate alınmaktadır. İdari yargı yerlerinin bu yöndeki yaklaşımının yıllar itibariyle artış gösterdiği, Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının özellikle 2018 ve sonrasındaki yıllarda mahkemelerce daha fazla talep edildiği izlenmektedir.

Başvurucu lehine uyulmayan bir tavsiye kararının olması ve ilgili idareye karşı dava açıldığı durumlarda, davacının ilgili idareye karşı lehine tavsiye kararı olduğunu bildirdiği ve mahkeme tarafından dikkate alınmasını talep ettiği hallerde, yargı yerlerince davacı lehine bu hususun dikkate aldığı ve tavsiye kararı dikkate alınarak çoğunlukla iptal kararı verilebildiği görülmektedir. Bu konuda uygulamadan çeşitli örnekler görmek mümkündür. Girmiş olduğu meslek sınavı sonucuna itiraz eden ve bu itirazı ilgili meslek odası tarafından yerinde görülmeyen bir başvuruğunun, "sınav puanının yeniden değerlendirilmesi" talebini Kamu Denetçiliği Kurumuna iletmesi bunlardan bir tanesidir. Somut olayda, başvuru, sınav puanının belirlenmesine dair yaptığı itirazın reddine ilişkin işlemlerin hukuka aykırı olduğunu ve sınav kâğıdının objektif olarak değerlendirilmediğini ileri sürerek ilgili meslek odasına yeniden değerlendirme yapılması yönünde tavsiye kararı verilmesini Kurumdan talep etmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yürütülen araştırmalar ve ilgili meslek odasından konuya dair elde edilen bilgiler neticesinde başvuruğunun talebinin haklı olduğu değerlendirilmiş ve teknik uzmanlık gerektiren bir şikâyet konusu olması nedeniyle dosyası bilirkişi görüşüne gönderilmiştir. Bilirkişi Raporunda, başvuruğunun talebi doğrultusunda, sınav notunun yükseltilmesi gerektiği tespitine yer verilmesi üzerine Kurum tarafından, başvuruğunun talebi yönünde tavsiye kararı tesis edilmiştir. Müteakiben başvuru tarafından, 'sınav puanının yeniden belirlenmesi talebine dair ilgili meslek odasına yaptığı itirazın reddi'ne ilişkin işlemin iptali talebiyle dava açılmıştır. İdare mahkemesi tarafından yargılama sonucunda, bilirkişi raporları dikkate alınarak davacının sınav notunun "olması gerekenden daha düşük belirlendiği" gerekçesi ile itirazın reddine ilişkin dava konusu işlemin iptaline hükmedilmiştir³⁷. Bu örnekte başvuruğunun talebine

³⁷ Ankara BİM, 12.İDD., 2022/895E. 2022/1149K.

ilişkin Kamu Denetçiliği Kurumu kararının yerine getirilmemesi nedeniyle dava yoluna gidilmiş olduğu ve yargılama neticesinde Kurum kararı ile uyumlu bir yargı kararının verildiği izlenmektedir. Bu anlamda, Kamu Denetçiliği Kurumunun “başvurucular için hareket eden ve onlar için adalet arayan bir yapı” olduğu ve başvuru hakkının savunucusu olarak idareye yol gösterici nitelikte kararlar alan bir mekanizma olduğunun teyidi olarak görülmelidir.

Uygulamada tapu kayıtlarına dair uyuşmazlıklarda da idari yargı yerlerinin Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararları ile uyumlu kararlar aldığı belirtilebilir. Somut olayda, maliki olduğu taşınmazın tapu kayıtlarına konulan borç şerhinin kaldırılmasına dair şikâyetini Kuruma ileten bir başvuru, şerhin kaldırılması yönünde tavsiye kararı verilmesini Kamu Denetçiliği Kurumundan talep etmiştir. Anılan başvuru kapsamında, ilgili belediye, tapu kayıtlarındaki borç şerhinin ancak borcun ödenmesi halinde kaldırılacağı aksi durumda kaldırılamayacağını ifade etmiş ve dostane çözüm yoluna gidilememiştir. Kurum tarafından yürütülen inceleme ve araştırmalar neticesinde, ‘borç şerhinin dayanağına ilişkin ilgili idare tarafından herhangi bir bilgi ve belge sunulmadığı’ gerekçesi ile başvuru talebi yerinde görülmuş ve talep doğrultusunda Tavsiye Kararı tesis edilmiştir. Tavsiye Kararının gereğinin ilgili Belediye tarafından yerine getirilmemesi üzerine, başvuru tarafından; ‘taşınmazın tapu kaydındaki borç şerhinin kaldırılması istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali için dava açılmıştır. Davacı, iptal isteminde “...ödeme yapması halinde şerhin kaldırılacağına söylendiği, bu konuda Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurduğunu, Kamu Denetçiliği Kurumunun lehinde tavsiye kararı verdiğini ve şerhin kaldırılması yönünde ilgili Belediyeye tavsiyede bulunulduğunu...”na yer vermiştir. İdare mahkemesi tarafından yapılan yargılama neticesinde; “uyuşmazlıkta, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tavsiye kararının davacıya ve davalı idareye tebliğ edildiği, davalı idarece kararın uygulamaya konulmadığı Kamu Denetçiliği Kurumu’na bildirildiği ve borç şerhinin dayanağı borcun varlığını ortaya koyan herhangi bir bilgi-belge sunulmadığı, dolayısıyla borcun dayanaksız olduğu” gerekçesi ile dava konusu işlemin iptaline hükmedilmiştir³⁸. Bahsi geçen yargı kararı ile Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararının gerekçeleri ve işleme dair tesis edilen hüküm ile Kurum kararının uyumlu olduğu, davacı tarafından tavsiye kararının lehine delil olarak dosyasına sunulmuş olduğu dikkati çekmektedir. Bu örnekte,

³⁸ Kütahya İdare Mahkemesi, 2019/314E. 2021/132K.

Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararına uyulmadığı ve yargılama neticesinde anılan karar ile uyumlu olarak idari işlemin iptal edildiği görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararları ile idari işlemin iptal edilmesinin mümkün olmadığı veya karara uyulmaması halinde bir yaptırıma hükmedilemeyeceği açıktır. Buna karşın idari yargılama süreci sonucunda verilen yargısal karar ile idari işlem iptal edilmiştir. Dolaylı olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararında ilgili işlemin hukukiliği ve yerindeliliğiyle ilgili yapılan öneri, yargısal karar ile de onaylanmış olmaktadır. Buradan hareketle Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarının idarenin denetlenmesinde ve bireyin idareye karşı korunabilmesindeki işlevinin, hem yargısal süreç öncesi hem de yargısal süreç içerisinde somutlaştığı vurgulanabilir.

Başvurucu lehine uyulmayan bir tavsiye kararının bulunduğu ve başvurusunun ilgili idare aleyhine yargı yoluna başvurduğu bir diğer davada; lisans öğrencisi olan başvuru, muaf tutulduğu bir dersi sistemsel bir hata sebebiyle sehven seçtiğini ve bu dersten başarısız olduğunu ifade ederek, dersin öğrenci bilgi sisteminden silinmesi yönünde tavsiye kararı verilmesi talebini, Kamu Denetçiliği Kurumuna iletmiştir. Kurum tarafından yürütülen inceleme ve araştırmalar neticesinde, başvurusunun talebine dair, *“öğrenci bilgi sisteminden kaynaklı teknik sorunlar ve sistemin güvenilirliğine dair Üniversite tarafından yeterli açıklama getirilemediği, hataları bertaraf edecek ilave uyarıların sisteme eklenmesi suretiyle kontrol süreçlerinin artırılabilirliğinin değerlendirildiği, başvurusunun derse devam etmediği ve sınavlarına girmediği gözetildiğinde dersi sehven seçtiğine dair kanaat oluştuğu”* gerekçesi ile başvurusunun talebi doğrultusunda Tavsiye Kararı verilmiştir. Bahsi geçen Tavsiye Kararı ilgili Üniversiteye tebliğ edilmiş ve Üniversite tarafından karara uyulamayacağı yönünde cevap verilmiştir. Bunun üzerine, başvuru tarafından, muaf tutulduğu dersin öğrenci bilgi sisteminden silinmesine ilişkin işlemin iptali istemi ile idari yargı yoluna başvurulmuştur. İdare mahkemesi tarafından, *“davacının muaf tutulduğu derse devam etmemesi ve anılan dersin sınavlarına katılmaması bir bütün olarak değerlendirildiğinde, davacının anılan dersi sehven seçtiği kanaatiyle, ... dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı”* gerekçesi ile dava konusu işlemin iptaline hükmedilmiştir³⁹. İdari yargı kararı ve Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararının gerekçesinin ve hüküm kısmının uyumlu olduğu görülmektedir.

³⁹ Ankara BİM, 4. İDD., 2019/1792E., 219/37

Diğer taraftan, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen bir Ret Kararı olması ve konunun idari yargıya intikal ettiği hallerde, davalı konumundaki ilgili idarenin savunmasında Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından da konunun incelendiğini ve işlemde hukuka veya hakkaniyete aykırı bir husus bulunmadığı yönünde karar alındığı hususuna yer verdiğinde, çoğunlukla idare mahkemeleri tarafından davanın reddine hükmedildiği görülmektedir. Örneğin; bir devlet hastanesinde sağlık memuru olarak görev yapan bir başvuru tarafından, ‘yasal sınırların üzerinde çalıştırıldığı, hafta sonları kesintisiz vardiya yazıldığı’ konulu şikayeti Kamu Denetçiliği Kurumuna intikal etmiştir. Başvurucu, ilgili idareye mesai saatleri ile vardiyalarının dinlenme hakkı gözetilerek düzenlenmesi hususunda tavsiyede bulunulmasını kurumdan talep etmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından konuya dair yürütülen incelemeler, araştırma raporları ve ilgili idare ile yapılan yazışmalar neticesinde, hastanenin çalışma koşulları, personel sayısı, hizmetin gerekleri ve pandemi şartları sebebiyle yaşanan olağanüstü koşullar da dikkate alınarak yapılan değerlendirmeler neticesinde; kamu hizmetinin yürütülebilmesi ve toplum sağlığının korunması amacıyla, ilgili mevzuat gereğince, “*kamu personeline olağanüstü koşulların gerektirdiği fazla mesai ve vardiyanın öngörülmesinin makul olduğu*” ve “*idarenin hakkaniyete aykırı işleminin tespit edilemediği*” gerekçesi ile Ret Kararı tesis edilmiştir. Müteakiben, başvuru konuya yargıya taşıyarak mesai çizelgelerinin hukuka uygun olarak düzenlenmesi istemiyle çalıştığı devlet hastanesine yapmış olduğu başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptalini idare mahkemesinden talep etmiştir. İdare mahkemesi tarafından yargılama sonucunda, idarenin hizmet gereği olarak davacıya “*haftasonu ve günlük makul çalışma süresini aşmayacak şekilde görev yazılmasının hizmetin yürütülmesinin bir gereği olduğu*” ve “*davacıya yapılan görevlendirmelerde objektiflikten uzaklaşıldığına dair başkaca tespit veya kanaatin bulunmadığının anlaşıldığı*” gerekçesi ile talebin reddine hükmedilmiştir⁴⁰. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından konuya dair tesis edilen Ret Kararı ile bahsi geçen idari yargı kararının benzer gerekçelerle tesis edildiği ve değerlendirmelerin uyumlu olduğu dikkati çekmektedir. Bu anlamda, Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının idarenin denetlenmesinde bağımsız ve tarafsız bir mekanizma olarak işlev gösterdiği, bu yönüyle gerek vatandaşa gerekse kamu kurumlarına karşı taşınan sorumluluk gereğince, kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artmasında rolü olduğu kabul edilebilecektir.

⁴⁰ Konya BİM, 4. İDD, 2022/156E. 2023/1882K.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından tesis edilen çeşitli konulardaki tavsiye kararlarının uygulamada sadece başvurunun değil, başvuru ile benzer konumda olan diğer bireylerin de hakkının korunmasına hizmet ettiği sıklıkla görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun verdiği Tavsiye Kararlarının yargı yerleri ile ilişkisi açısından değerlendirildiğinde bu husus daha açık olarak görülebilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna bir başvurusu olmayan ve ancak Kuruma başvuru yapmış ve lehine tavsiye kararı verilmiş bir şikâyetçi ile benzer durumda olan kişiler yönünden de; mahkemelerce ilgili Tavsiye Kararı bu kişilerin açmış olduğu dava dosyaları yönünden re'sen Kurumdan talep edilmektedir. Bu hallerde, ilgili tavsiye kararının diğer dava dosyalarında verilecek kararlara esas alındığı görülmektedir. Örneğin, 'Brüt asgari ücretin %40'dan fazla ücret alma talebi' konulu Tavsiye Kararına, şikâyet konusu edilen ilgili idare uymuştur. İlgili şikâyetçiye, lehine verilen tavsiye kararının tesis edilmesinden sonra asgari ücretin %40 fazlası ödenmiştir. Yanı sıra, bu konuda, Kuruma başvurmamış ve ancak İş Mahkemelerinde benzer taleple dava açmış olan diğer işçiler yönünden dava dosyalarına anılan Tavsiye Kararının gönderilmesi Kurumdan talep edilmiştir. Kurum tarafından ilgili tavsiye kararı ilgili dava dosyalarına sunulmuş ve ilgili tavsiye kararı bu dosyalar yönünden gözetilmiştir. Bu husus dikkate alındığında Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararlarının özellikle ekonomik, sosyal ve toplumsal konularda birden çok vatandaşın menfaatini etkilediği hallerde yol gösterici bir nitelik taşıdığını kabul edilmesi mümkündür.

SONUÇ

Ombudsmanlık kurumları, idari mekanizmaların işleyişindeki zayıflıkları veya olası aksaklıkları, kurumlarına bireyler tarafından intikal ettirilen şikâyetler üzerinden ortaya çıkaran yapılardır. Bu itibarla, ombudsman kurumlarının, idarenin işleyişini ve idari reformların uygulanmasını geliştiren etkisinin varlığı kabul edilmektedir. Ombudsman kurumlarının bu rolü dikkate alındığında, bağımsız ve tarafsız bir inceleme mekanizması olarak bürokrasinin işleyişinin gereği gibi yerine getirilmesine katkı sağladığı söylenebilmektedir.

Diğer ülke uygulamaları gözetildiğinde, ombudsman kurumlarının kararlarının genellikle tavsiye niteliği taşıdığı görülmektedir. Ülkemizde, içeriği ve

konusu itibariyle sosyo-ekonomik ve toplumsal olarak geniş kesimleri etkileyecek nitelikteki Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının uygulamadaki etki alanının kapsamlı ve benzer durumdaki diğer vatandaşları kapsayacak ölçüde geniş olduğu izlenmektedir. Bu yönüyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarının, idarenin işleyişinde 'olması gerekeni' ortaya koyduğu ve yapılan detaylı incelemeler sonucu alınan kararların, mahkemelerden farklı olarak somut olayda iyi yönetimin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitini de sağladığı ifade edilebilir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından şikâyete özgü yürütülen incelemenin, sadece somut olay bazında değil, bahsi geçen kararın etki alanındaki diğer kişiler yönünden de adaletin sağlanmasını temsil ettiği değerlendirilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının bu niteliği dikkate alındığında, uyuşmazlık konusunun yargı yerlerine kıyasla daha geniş bir perspektifte ele alındığı ve daha kapsayıcı çözüm önerileri üretildiği ileri sürülebilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının, yargı ile ilişkisine baktığımızda, yargı bağımsızlığı ilkesi gereğince, hâkimlerin görev ve yetki alanına giren konuların ombudsmanlık kurumlarının yetki alanının dışında tutulduğu bilinmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye niteliğindeki kararları, yargı öncesinde, idari uyuşmazlıkların çözümü aşamasında bir uzlaştırma unsuru olarak işlev göstermektedir. Bunun yanı sıra, yargı yerlerinden farklı olarak, inceleme kapsamındaki kötü yönetim uygulamaları, haksızlık, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılması, bilgi talebinin reddedilmesi, yetki suiistimali gibi konular tavsiye konusu yapılabilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu incelemesi devam ederken kendi inisiyatifi ile harekete geçerek şikâyet konusu sorunun dostane bir yolla çözümlenmesi mümkün ise, idare ve şikâyetçi arasında bir bağ oluşturarak uyuşmazlığı çözümlene yoluna gitmektedir. Bu anlamda, gerek ilgili kamu idaresi gerekse şikâyetçi açısından memnun edici bir sonuca ulaşılabilir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından uyuşmazlığa ilişkin tavsiye kararı verilmesi hallerinde ise ilgili kamu idarelerinin yıllar içerisinde artan oranlarda tavsiye kararlarına uyum sağladığı görülmektedir. Kamu idaresinin tavsiye kararına uyum sağlayamadığı hallerde ise, uyumama gerekçesi Kuruma yazılı olarak bildirilmektedir. Bu itibarla, Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının kamu idareleri yönünden yol gösterici nitelikte olduğu ifade edilebilir. Diğer taraftan Kurum kararlarının özellikle son yıllarda giderek artan bir oranda idari yargı kararları ile uyumlu olduğu dikkati çekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyet üzerine harekete geçen ve şikâyetçinin mahremiyetini koruyan bir yapı olarak, uyuşmazlık konusunda detaylı inceleme ve araştırmalar yürüten, idari işleyişi düzeltici önlemler sunan ve tesis ettiği kararları kamuoyuna duyurma yetkisini haiz bir kurumdur. Bu açıdan, ilgili kamu idaresine talimat verme, şikâyet konusu idari işlemi iptal etme, tazminata hükmetme, yaptırım uygulama gibi yetkilerle donatılmamış olmasına rağmen, idarenin ve idari işleyişin denetlenmesini sağlayan en önemli mekanizmalardandır. Kamu Denetçiliği Kurumu, uzlaştırıcı rolü ile kamu idareleri ile vatandaş arasındaki bağı kuvvetlendirmekte ve hak arama özgürlüğünün desteklenmesine ve iyi yönetim uygulamalarının geliştirilmesine önemli katkılar sunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun yetkisinin salt kanuna veya hukuka aykırılık halleri ile sınırlandırılmadığı dikkate alındığında, Kurum kararlarının uygulamadaki etkisinin oldukça geniş ve kapsamlı olduğu, yargı yerlerine kıyasla çok daha esnek yöntemlerle uyuşmazlıklara çözüm üretildiği görülebilmektedir. Bu özelliği gözetildiğinde, Kurum tarafından tesis edilen kararların ilgili kamu idareleri ve şikâyetçiler yönünden olduğu kadar, Osmanlı İmparatorluğundan günümüze kadar ulaşan bir idari uzlaştırma kültürünün parçası olarak, vatandaşların yönetime sesini duyurmasının bir aracı olduğu ileri sürülebilecektir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, E. (2013). **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ.
- Avşar, Z., B. (1998). **Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin bir Model Önerisi**. C.38., Hak-İş Konfederasyonu, Hak-İş Eğitim Yayınları.
- Bertran, M. (2002). Judiciary Ombudsman: Solving Problems in the Courts. **Fordham Urban Law Journal**, Article 4, V.29 (5), (s.2099-2116).
- Ceritli, İ. (2015). Ombudsman System as a Public Audit Mechanism. İsmail Ceritli (Editör), **Ombudsman System in the World and a Case Study**. (s.45-70), Bartın: Sürat Printing.
- Çakmak, M. N. (2013). **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- De Langen, M. (2022). The Role of Ombuds Institutes in Providing Equal Access to Justice for All. Matthew Groves, Anita Stuhmcke (Editörler), **The Ombudsman in The Modern State**. (s.89-112), Dublin: Hart Publishing, Bloomsbury Publishing Plc.
- Duran, G. Y. (2019). Dilekçe Hakkının Kullanılmasının Engellenmesi Suçu (TCK m. 121). **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. Sayı 142, Mayıs-Haziran 2019 (s.59-92).
- Erdinç, T. (2015). **Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği**. Ankara: Legal Yayıncılık.
- Eryıldız, Ü. (2006). **Ombudsmanlık, Kamu Denetçiliği Kurumu**. Ankara: (yay.y).
- Eryılmaz, B. (2012). **Kamu Yönetimi**. İzmit: Umuttepe Kitapevi.
- European Union, (2011). **The European Ombudsman’s Guide to Complaints**. ISBN 978-92-9212-251-5, Germany.
- Evren, T. (1988). Hak Arama Özgürlüğü ve Savunma. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. Cilt: 1, Sayı: 1, Ocak 1988 (s. 5-15).
- Gözübüyük, Ş. (1996). **Yönetmelik Yargısı**. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gülener S. (2013). Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. **Akademik İncelemeler Dergisi**, Sayı:1, Cilt: 8, ss.1-27.

- Günday, M. (1997). İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları. **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:14, ss.347-358.
- İnalçık, H. (2005). **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet**. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2023). **2022 Yıllık Raporu**. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları.
- Karahanogulları, O. (2015). **İdarenin Hukukla Kavranması Yasallık ve İdari İşlemler**. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Karan, U., Sever, Ç. D. (2016). **Bir İnsan Hakları Mekanizması Olarak Ulusal Eşitlik Kurumları Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Örneği**. Eşit Haklar İçin İzleme Derneği, İstanbul: ESHİD.
- Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). **Maliye Dergisi**, Sayı: 151, Temmuz-Aralık, Ankara, ss.128-142.
- Köksal, M. (2007). **Ombudsman, Kamu Hakemi**. Ankara: Işık Eğitim Kültür Hizmetleri.
- Krajewski, M. (2021). **Relative Authority of Judicial and Extra-Judicial Review EU Courts, Boards of Appeal, Ombudsman**. Oxford: Hart Publishing.
- Moskowitz, B. A. (2012). **The Room at the End of the Hall: An Ombudsman's Notebook**. Rotterdam: Sense Publishers.
- Mutta, S. (2005). **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**. İstanbul: Kazancı Kitap Ticaret A.Ş.
- National Democratic Institute (NDI), (2005). **The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution**. Washington, DC: Rule of Law Series Paper.
- Oğurlu, Y. (2002). **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özden, K. (2010). **Ombudsman, Kamu Denetçisi ve Türkiye'deki Tartışmalar**. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Öztürk, K. B. (2009). **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Parlak, B., Doğan K. C. (2022). **Ombudsman Teorisi ve Karşılaştırmalı Ülke Uygulamaları**. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Pickl, V. J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform (Çeviren: Turgay Ergun), **Amme İdaresi Dergisi**, 19 (4), ss.37-46.
- Reif, L. C. (2004). **The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System**. Leiden: Springer Science Business Media, B.V.
- Şahin, M. S. (2015). **Kamu Denetçiliği Ombudsmanlık ve Uygulama Örnekleri**. Ankara: Astana Yayınları.
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği. **Sayıştay Dergisi**, S.23, ss.106-123.
- Thomson, S. (2022). The Enforceability of Ombudsman Remedies and Competition with Judicial Review. Matthew Groves, Anita Stuhmcke (Editörler), **The Ombudsman in The Modern State**. (s.41-62), Dublin: Hart Publishing, Bloomsbury Publishing Plc.
- UNDP (2006). **Guide for Ombudsman Institutions, How to Handle Complaints**. United Nations Development Programme, Bratislava, Slovak Republic.
- Vogiatzis, N. (2018). **The European Ombudsman and Good Administration in the European Union**. London: Palgrave Macmillan.
- Yüce, M., Beyce, A. (2013). **Kamu Denetçiliği Hukuku**. Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.