

T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

**OMBUDSMANLIK KURUMU VE GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'DE
UYGULANABİLİRLİĞİ**

Koray TEMİZKAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2008

**T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**OMBUDSMANLIK KURUMU VE GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'DE
UYGULANABİLİRLİĞİ**

Koray TEMİZKAN

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Cemal ALTAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mersin, 2008

Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,


Koray TEMİZKAN tarafından hazırlanan Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye'de Uygulanabilirliği başlıklı bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetim Bilimleri Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başarılı

Başarısız



Başkan

Yrd. Doç. Dr.  ALTIN

Ünvan, Ad Soyad

(Danışman)



Üye

Yrd. Doç. Dr. İtkay Yılmaz

Ünvan, Ad Soyad



Üye

Yrd. Doç. Dr. İhsan Kemal Ak

Ünvan, Ad Soyad



Üye

Ünvan, Ad Soyad



Üye

Ünvan, Ad Soyad

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.

21/07/2008


Prof. Dr. A. Nükhet ADIYEKE

Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Ombudsmanlık kurumu ve kurumun Türkiye’de uygulanabilirliği üzerine ülkemizde çok sayıda eser yayınlanmıştır. Yazılan eserlerin çoğunluğu, 1970’lerde, kurumun Avrupa’daki yayılma dalgası sırasında, ombudsmanlığı ülkemizde tanıtmak amacıyla yazılmış; sonraki yıllarda yazılan eserler ise genellikle, kurumun Türkiye’de oluşturulması amacıyla gerçekleştirilen girişimleri tartışmıştır. Ülkemizde geniş halk kitlelerinin dikkatini hiçbir zaman çekememiş olan ombudsmanlık kurumunu kuran kanun, 2006 yılında TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilmesine rağmen yine gündeme gelemeyerek, kamuoyunda tartışma ortamı yaratamamıştır. Daha önceki yıllarda yapılan kanun tasarıları ile ilgili çok sayıda araştırma yapılmasına rağmen, ilgili kanun hakkında gerçekleştirilmiş somut çalışma sayısı da oldukça düşük ve yetersizdir. Yakın bir gelecekte kurulma ihtimali yüksek olan kamu denetçiliği kurumu hakkında, kamuoyumuzda yeteri kadar bilinç oluşmaması ve ombudsmanlık kurumu hakkında oldukça fazla eser olmasına rağmen, 5548 no.lu Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nu detaylı olarak inceleyen bilimsel bir çalışmanın olmaması bizi bu çalışmayı yapmaya teşvik etti.

Ombudsmanlık kurumlarına sahip çeşitli ülkelerin yapılanmalarını incelerken elimizden geldiği kadar güncel yerli ve yabancı kaynakları kullanmaya çalışsak da, bu kurumların yapıları üzerinde ilgili ülkelerin yaptıkları ve yapacakları değişiklikleri takip etmek çalışmamız sırasında karşılaştığımız zorluklardandır.

Yüksek lisans eğitimimin başlangıcında tanışma fırsatı bulduğum fakat eğitimimi tamamlayamadan aramızdan ayrılan rahmetli hocamız Prof. Dr. Tayfur Özşen’e, eğitim hayatıma katkılarından dolayı saygı ve hürmetle teşekkür ederim.

Çalışmamızın birçok aşamasında yaptıkları katkılar neticesinde tezi tamamlayabilmeme yardımı ve desteği olan herkese teşekkürlerimi sunarım. Ancak, yüksek lisans ders aşamasından başlayarak, tez konumun seçilmesi de dâhil olmak üzere, çalışmamı tamamlamamda bana yol gösteren ve bu hususta benden fikirlerini esirgemeyen değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Cemal Altan'a, çeviri çalışmalarına yardımlarından dolayı kıymetli dostum Veysel Kara'ya ve tez çalışmam sırasında ve öncesinde karşılaştığım sıkıntılarda, beni sürekli olarak olumlu yönde teşvik ederek doğru tercihleri yapmamda bana yardımcı olan sınıf arkadaşım Beşir Evis'e ayrıca teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Hayatımın her alanında ve bütün çalışmalarımda hep yanımda olan, maddi manevi yardım ve desteklerini benden hiçbir zaman esirgemeyen, bu tezin ortaya çıkmasındaki katkıları son derece önemli olan aileme, sonsuz sabırlarından dolayı en içten dileklerle şükranlarımı sunuyorum.

ÖZET

Devletin görev alanının genişlemesiyle beraber yönetimi denetleyen mevcut denetim mekanizmalarının yetersiz gelmeye başlaması, yeni denetim metotları arayışlarını hızlandırmıştır. Yargısal denetim, siyasal denetim, idari denetim ve kamuoyu denetimine ek olarak ombudsmanlık kurumu aracılığıyla denetim, 18.y.y.'da İsveç'te doğduktan sonra günümüzde yüzü aşkın devlette kurulmuştur. Ombudsmanlık kurumu, bu denetim türlerine bir ikame kurum olarak değil, tamamlayıcı bir kurum olarak işlev görmekte, kendine has özellikleri, esnek ve halka yakın yapısıyla diğer denetim kurumlarından da ayrılmaktadır. Ombudsman, yargı organı kadar bağımsız fakat ondan daha az biçimci, daha hızlı çalışan, yönetimin içine kolaylıkla girebilen, yönetimi yasallık çerçevesinin yanında hakkaniyet ölçülerine göre de denetleyerek, yönetim içindeki aksaklıkları ve düzensizlikleri belirleyen ve idarenin daha iyi işlemesine yardımcı olan bir kurumdur.

Türkiye'de ombudsmanlık, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile 2006 yılında yasalaşmış ancak Anayasa Mahkemesi'nin yürütmeyi durdurma kararı ile kurulamamıştır. Ülkemizin yönetimi ve demokrasisine katkıları olabilecek ombudsmanlık kurumu, kurulmadan önce halk bilgilendirilmemiş ve kurum hakkında kamuoyu oluşturma çalışmalarına girililmemiştir. Gerekli altyapı şartları oluşturulmadan kurulacak bir ombudsmanlık kurumu, geçmişte farklı ülkelerdeki örnekleri de değerlendirecek olursak, yönetim ve demokrasimize ek bir katkı sağlamaktan ziyade, ülkemizdeki mevcut kalabalık bürokratik yapılanmalara bir yenisini ekleyecektir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçisi, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yönetimin Denetlenmesi.

ABSTRACT

With the state's expanding sphere of duties the actual auditing mechanisms monitoring the administrative instruments became insufficient, which caused the quest of new auditing methods. In addition to the judicial, political, administrative and public review, auditing through the institution of ombudsman has been established in more than a hundred countries after its emergence in Sweden in the 18th century. The institution of ombudsman, beyond being a substitute for those kinds of auditing mechanisms, functions as a complementary institution; besides, it separates itself via its specific characteristics, flexibility and closeness to the general public. Ombudsman is an institution which is as independent as the judicial body but less formalist, functions more rapidly, penetrates easily to the administration, and assists it to function properly by monitoring it not only in terms of legality frame but also by determining faults and irregularities in the administration structure.

The institution of ombudsman was legalized by the "Public Auditing Law" in 2006; however, due to the Constitutional Court's decision of stay of execution, it could not have been established. Before the establishment of ombudsman, which can contribute to the administration and democracy of the country, neither the public had been informed nor any study had been done to mold public opinion. Considering the examples of different countries, if the institution of ombudsman is set without necessary basic facilities, it will add a new one to the existing crowded bureaucratic institutions rather than additional contribution to the administration and democracy.

Key Words: Ombudsman, Government Auditor, Institution of Government Auditing, The Monitoring of Government.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
ÖZET	III
İÇİNDEKİLER	V
KISALTMALAR LİSTESİ	XI
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: YÖNETİMİN DENETLENMESİ ve DENETİM BİÇİMLERİ	7
1.1. Siyasal Denetim	9
1.1.1. Soru	10
1.1.2. Genel Görüşme.....	11
1.1.3. Meclis Araştırması	12
1.1.4. Meclis Soruşturması	13
1.1.5. Gensoru.....	14
1.1.6. Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkı.....	16
1.2. Yargı Denetimi	19
1.2.1. Yargı Birliği Sistemi	19
1.2.2. Yönetmelik Yargı Sistemi.....	20
1.2.3. Türkiye’de Uygulanan Yönetmelik Yargının Özellikleri	21
1.2.4. Yargı Denetimine Eleştiriler	22
1.3. İdari Denetim	23
1.3.1. İç Denetim.....	25
1.3.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	25
1.3.1.2. Kurum İçi Özel Denetim (Teftiş).....	28

1.3.2. Dış Denetim	28
1.3.2.1. Vesayet Denetimi	29
1.3.2.1.1. Organlar ve Görevliler Üzerinde Vesayet Denetimi	30
1.3.2.1.2. İşlemler Üzerinde Vesayet Denetimi.....	30
1.3.2.2. Özel Denetim.....	31
1.3.2.2.1. Danıştay.....	31
1.3.2.2.2. Sayıştay	33
1.3.2.2.3. Devlet Denetleme Kurulu	36
1.3.2.2.4. Yüksek Denetleme Kurulu	37
1.4. Kamuoyu Denetimi ve Ülkemizde Etkinleştirme Çalışmaları.....	39
İKİNCİ BÖLÜM: OMBUDSMANLIK DENETİMİ.....	48
2.1. Ombudsmanlığın Tanımlayıcı Unsurları ve Tanımı.....	51
2.1.1. Tanımlayıcı Unsurlar.....	52
2.1.2. Tanım.....	53
2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihi Gelişimi	55
2.2.1. Birinci Yayılma Dalgası (İskandinav Ülkeleri)	60
2.2.2. İkinci Yayılma Dalgası (Kara Avrupa'sı ve Commonwealth Ülkeleri).....	61
2.2.2.1. Commonwealth Ülkeleri	62
2.2.2.2. Kara Avrupa'sı ve Fransa	62
2.2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Dünyada Yayılması.....	65
2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Yapısı ve Özellikleri.....	68
2.3.1. Ombudsmanlık Kurumunun Örgütlenmesi.....	69

2.3.1.1. Birden Çok Ombudsmandan Oluşan Yapılanmalar	70
2.3.1.2. Tek Ombudsmandan Oluşan Yapılanmalar	71
2.3.2. Ombudsmanın Özerkliği ve Tarafsızlığı	72
2.3.2.1. Seçilme ve Görevden Alınma Yöntemi	73
2.3.2.2. Görev Süresi	76
2.3.2.3. Bütçesi	77
2.3.2.4. Ombudsmanın Kişisel Özellikleri	77
2.3.3. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri	78
2.3.3.1. Görev Alanına Giren Kuruluşlar	79
2.3.3.2. Görev Alanına Giren Konular	81
2.3.4. Ombudsmanın Harekete Geçme Şekli	83
2.3.5. Ombudsmanlık Kurumunun Yetkileri	87
2.3.6. Ombudsmanlık Kurumunun Çalışma Şekli ve Denetimi Sonuçlandırması	88
2.3.7. Ombudsmanlık Kurumunun Kararlarının Etkililiği	91
2.3.8. Ombudsmanlık Kurumunun Denetlenmesi	93
2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Diğer Denetim Kurumlarıyla İlişkisi	95
2.4.1. İdari Denetimle İlişkisi	95
2.4.2. Siyasal Denetimle İlişkisi	96
2.4.3. Kamuoyu Denetimiyle İlişkisi	97
2.4.4. Yargı Denetiyle İlişkisi	98
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE OMBUDSMANLIK KURUMU	
UYGULAMALARI	100
3.1. İsveç Parlamento Ombudsmanı (Justitien Ombudsmanen-JO)	100

3.1.1. Seçilmesi ve Statüsü	102
3.1.2. Denetim Alanı	103
3.1.3. Çalışma Şekli	107
3.1.4. Yetkileri	110
3.2. Danimarka Parlamento Komiseri	113
3.2.1. Seçilmesi ve Statüsü	115
3.2.2. Denetim Alanı	116
3.2.3. Çalışma Şekli	117
3.2.4. Yetkileri	120
3.3. İngiltere Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner)	122
3.3.1. Atanması ve Statüsü	126
3.3.2. Denetim Alanı	127
3.3.3. Çalışma Şekli	130
3.3.4. Yetkileri	135
3.4. Fransa Cumhuriyet Arabulucusu (Le Mediatèur).....	137
3.4.1. Atanması ve Statüsü	140
3.4.2. Denetim Alanı	143
3.4.3. Çalışma Şekli	144
3.4.4. Yetkileri	148
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMU	151
4.1. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunu Oluşturma Girişimleri	151
4.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi	153
4.1.2. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA Raporu).....	155

4.1.3. Kalkınma Planları ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarıları	156
4.1.4. Diğer Girişimler	161
4.2. Türkiye’de Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar	163
4.2.1. Devlet Denetleme Kurulu ve Ombudsmanlık.....	163
4.2.2. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile TBMM Dilekçe Komisyonu ve Ombudsmanlık.....	167
4.3. Türkiye’nin Ombudsmanlık Kurumuna İhtiyacı Var mı?.....	170
4.3.1. Mevcut Denetim Mekanizmaları ve Açmazları.....	171
4.3.2. Ombudsmanlık Kurumu Türkiye’de Yönetimin Denetlenmesi Konusunda Fayda Sağlayabilir mi?.....	175
4.3.2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Etkili Bir Kurum Olarak Kurulması İçin Gerekli Şartlar	176
4.3.2.1.1. Halk Desteği	176
4.3.2.1.2. Kendine Özgü Yapılanma	178
4.3.2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’ye Sağlayabileceği Katkılar.....	179
4.3.2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’de Uygulanamayacağına Dair Eleştiriler	183
4.4. Türkiye İçin Ombudsmanlık Kurumu Model Önerisi ve Bu Model Önerisinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İle Karşılaştırılması	185
4.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütlenmesi.....	187
4.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Özerkliği	190
4.4.2.1. Seçimi	190
4.4.2.2. Görevden Alınması.....	195
4.4.2.3. Görev Süresi.....	197

4.4.2.4. Baş Denetçinin Kişisel Özellikleri	198
4.4.2.5. Personeli.....	200
4.4.2.6. Bütçesi	201
4.4.2.7. Dokunulmazlığı.....	202
4.4.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevleri	203
4.4.3.1. Görev Alanına Giren Kuruluşlar	204
4.4.3.2. Görev Alanına Giren Konular	207
4.4.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Harekete Geçme Şekli	208
4.4.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun Çalışma Şekli ve Yetkileri	212
4.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun Denetimi Sonuçlandırması.....	214
4.4.7. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kararlarının Etkililiği	217
SONUÇ	222
KAYNAKÇA	228

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AKP	:Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	:Anavatan Partisi
AY	:Anayasa
AYİM	:Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
DDK	:Devlet Denetleme Kurulu
DK	:TBMM Dilekçe Komisyonu
DSP	:Demokratik Sol Parti
İHİK	:TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu
KDK	:Kamu Denetçiliği Kurumu
KİT	:Kamu İktisadi Teşebbüsü
MHP	:Milliyetçi Hareket Partisi
RTÜK	:Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	:Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	:Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

GİRİŞ

Klasik devletten, modern devlet anlayışına geçilmesiyle beraber, devletin ve bireyin işlev ve rolleri değişmiştir. İnsan hak ve özgürlüklerinin tüm dünyada güçlenmeye başlamasıyla devlet, birey karşısındaki gücünü nispeten kaybetmeye başlamış, kendisine biçilen yeni görevler doğrultusunda yapılanma sürecine sokulmuştur. Bu yeni anlayışta, devletin görev alanı oldukça genişlemiş, halkın gereksinim duyduğu birçok ihtiyaç ve hizmeti, devlet sunmaya başlamıştır. Geniş bir ağ gerektiren bu yapılanma ile büro ve çalışan sayısı olarak artan yönetimin, yaptığı işlem ve eylemlerin hatalı ya da haksız olma oranı da artmıştır. Yönetim ile bireyin karşı karşıya geldiği böyle ortamlarda, yönetimin haksız eylem ve işlemlerinden bireylerin mağdur olmasını engellemek için çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Modern hukuk devleti anlayışı içinde bu haksız eylem ve işlemler karşısında, yurttaşları yönetime karşı korumayı amaçlayan denetim türleri genel olarak; yargısal denetim, siyasal denetim, idari denetim ve kamuoyu denetimi ile son olarak temelleri 18.yy.da İsveç'te atılan ombudsman denetimidir.

Denetim türlerinin en yenisi konumunda olan ombudsman denetimi, diğer denetim türlerinin mevcut sorunlara cevap vermekte zorluk çekmeye başlaması üzerine adından sıkça söz ettirmeye başlamıştır. 18.yy.da kurulmasına rağmen özellikle ikinci dünya savaşı sonrası dönemde, öncelikle İsveç'in komşusu olan diğer İskandinav ülkelerine, daha sonra Commonwealth ülkeleri ile Kara Avrupa'sı devletlerine, oradan da Afrika, Amerika, Asya Kıtalarına hızla yayılmış olan ombudsmanlık kurumu, günümüzde yüzün üzerinde ülkede kendisine uygulama alanı bulmuştur.

Ülkemizde 1970'li yıllardan beri dönem dönem gündeme gelen ombudsmanlık, Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylığı sürecinin başlamasının ardından Türkiye Büyük Millet

Meclisi (TBMM) gündemine taşınarak, 2006 yılında 5548 no.lu Kamu Denetçiliği Kurumu'nu kuran kanunun kabulü ile yasalaşmış, ancak Cumhurbaşkanı ve Ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesi'ne açtığı dava ile kanunun yürürlüğü durdurulmuştur. Ülkemizde kurulmasına bu denli yaklaşılmış olan ombudsmanlık kurumu hakkında, kamuoyunun yeteri kadar bilgi sahibi olduğunu düşünmemekteyiz. Mevcut denetim sistemlerimiz çerçevesinde, ombudsmanlığa ülkemizde ihtiyaç olup olmadığı, şayet ihtiyaç varsa bu kurumun hangi yetki ve özelliklerde kurulması gerektiği, kurulacak olan bu denetim mekanizmasının ülkemizde uygulanabilirliği ve başarı şansı soruları bu çalışmayı seçmemizin nedenlerini oluşturmaktadır. Bu çalışma sonucundaki amacımız ise, ülkemizde yakın bir gelecekte kurulması muhtemel olan ombudsmanlık kurumu hakkında, kamuoyunun konu hakkında fazla bilgi sahibi olmamasından yola çıkarak, elimizden geldiği kadar ombudsmanlığı tanıtmak ve bu kurumun altyapı unsurları olarak nitelendirdiğimiz halk desteği ve kurum hakkında kamuoyunda oluşacak mutabakat oluşturulmadan, arkasına kamuoyu gücünü almaksızın kurulacak ombudsmanlığın başarılı olamayacağını anlatmaktır..

Çalışmamızın sınırları, ulusal düzeyde görev yapan ombudsmanlar doğrultusunda çizilmiş, yerel yönetim ombudsmanları ve özel görevli ombudsmanlar çalışmamızın sınırlarına dâhil edilmemiştir. Türkiye için de tartışılacak formüllerden olabilecek yerel yönetim ombudsmanları ve özel görevli ombudsmanların tezin kapsamı dışında bırakılmasının nedeni, bunların Türkiye açısından önemsiz olduğunun düşünülmesi değil, tezin bütünlüğünün bozulacağı endişesidir. Çalışmamızın üçüncü bölümünde karşımıza çıkacak örnek ombudsmanlık kurumu incelemelerinde seçmiş olduğumuz ülkeler olan; İsveç, Danimarka, İngiltere ve Fransa'nın seçiminde de aynı endişeyi duyduğumuzdan dolayı kurumun anavatanı olan İsveç, dönem şartlarında en ideal

ombudsman yapılanmasını ülkesinde kurarak, kurumun tüm dünyaya yayılmasına yardımcı olan Danimarka, güçlü parlamenter yönetim yapılanmasıyla bilinen İngiltere ve son olarak da idari yargının beşiği olan Fransa'da kurulmuş olan ombudsman modelleri incelenmiştir.

Çalışmamız süresince kullandığımız denenceler şunlardır:

- Türkiye'de yönetimin denetlenmesi amacıyla kurulmuş birçok kurum ve kuruluş vardır. Bu kurumlara ilave olacak bir ombudsmanlık kurumunun, mevcut düzeni karmaşıklığa sokacağı ve neticesinde yönetim sistemimize faydadan çok zarar getireceği düşünülebilir. Ancak ülkemizde bulunan, yönetimi yargı unsuru dışında denetleyen kurumlar olan, Devlet Denetleme Kurulu (DDK), TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (İHİK) ve TBMM Dilekçe Komisyonu (DK) ile yönetsel yargı organları bir arada çalışabilmektedir. Yönetimi denetleyen bu organlar bir arada çalışabiliyorsa, ombudsman kurumu da mevcut yönetim sistemi içerisinde kendisine yer edinebilir.

- Ombudsmanlık kurumu, mevcut denetim sistemlerine ikame değil aksine tamamlayıcı rol üstlenir. Bu nedenle, yönetsel yargı sisteminin ülkemizde yerleşmiş olması, ombudsmanlık kurumunun kurulmasına engel teşkil etmez. Aksine, ideal şartların oluşması dâhilinde kurulacak bir ombudsman kurumu, aksayan yönlerini ve eksikliklerini giderme konusunda yönetsel yargıya yardımcı olabilecektir.

- Ombudsmanlık kurumu daha ziyade halkın yönetime aktif olarak katılmaya çalıştığı, demokrasi kültürü oturmuş ülkelerde başarılı olmaktadır. Ülkemizde ise demokrasi kültürü oturmadığından ve halkın yönetime katılmak konusundaki isteksizlik ve tereddütlerinden dolayı mevcut şartlarda ülkemizde kurulacak bir ombudsman kurumu başarılı olamayacak, işlevsiz bir yapılanma olarak kalacaktır.

- Ombudsman kurumu kurulmadan önce, halk kurum hakkında medya aracılığıyla ve çeşitli yollarla bilgilendirilmeli, siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşları

gibi, demokrasinin unsurları olan kurumların da katılımıyla kamuoyunda geniş bir tartışma ortamı oluşturulmalı, gerekli altyapı oluştuktan sonra, ombudsman kurumu yasal olarak oluşturulmalıdır. Aksi takdirde oluşturulacak bir ombudsman kurumu, kendinden beklenenlere cevap veremeyecektir.

Çalışmamızın kuramsal çerçevesini oluşturan ilk üç bölümün oluşturulması için yazılı kaynak taraması (kitap, makale, kanun metinleri, bildirimler, internet vs.) yöntemi ile veri toplanmış ve bu doğrultuda ilk üç bölüm oluşturulmuştur. Son bölümde ise, önceki bölümler için yapılan yazılı kaynak araştırması neticesinde elde edilen veriler yorumlanmış, denencelerimiz test edilmiş ve tezimiz sonuçlandırılmıştır.

Dört ana başlıktan oluşan çalışmamızın ilk bölümünde, yönetimi denetleyen mekanizmalar açıklanmaya çalışılmıştır. Bunlar siyasal denetim, yargı denetimi, idari denetim, kamuoyu denetimi ve ombudsmanlık denetimidir. Siyasal denetim açıklanırken, daha ziyade ülkemizde, parlamentoda uygulanan denetim türlerine vurgu yapılmıştır. Yargı denetiminin incelendiği ikinci kısımda dünyada uygulama alanı bulan yargı birliği ve yönetsel yargı ayrımı açıklanarak, ülkemizdeki yönetsel yargının nitelikleri anlatılmaya çalışılmış, son olarak ise yargı denetiminin eksikleri doğrultusunda yapılan eleştiriler incelenmiştir. Üçüncü kısımda yer verilen idari denetimde, iç denetim ve dış denetimin unsurları detaylı olarak incelenmiştir. Kamuoyu denetiminin yer aldığı dördüncü kısımda ise bu denetim türünün, modern anlamda demokrasinin uygulanabildiği ülkelerde en önemli denetim aracı olduğu vurgulanmış ve ülkemizde kamuoyu denetimini etkinleştirmek için gerçekleştirilebilecek unsurlardan bahsedilmiştir.

Yönetimin denetlenmesinin unsurları arasında yer alan ve çalışmamızın ana konusunu oluşturan ombudsmanlık kurumu, ikinci bölümde detaylı olarak incelenmiştir. İlk etapta, bir kurumun ombudsman olabilmesi için taşıması gereken zorunlu unsurlar

incelenerek, bu doğrultuda kurumun tanımı yapılmıştır. İkinci kısımda, kurumun tarihçesine ve dünyadaki yayılma dalgalarına yer verilerek kurumun günümüzde ne kadar geniş bir ağa sahip olduğu gösterilmeye çalışılmıştır. Üçüncü kısımda, ombudsman kurumunun yapısı ve özellikleri detaylı olarak incelenmiştir. Bu bölümün son kısmında ise, ombudsmanlık kurumu ile diğer yönetimi denetleyen unsurların benzerlikleri ve farklılıkları incelenmiş; ombudsmanlığın diğer denetim mekanizmalarının tamamlayıcısı olduğu açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde, ombudsman kurumunun, çeşitli ülkelerdeki uygulamaları incelenmiştir. Çalışmanın kapsamı göz önüne alınarak, incelenecek uygulamalardaki örnekler İsveç, Danimarka, İngiltere ve Fransa ile sınırlandırılmıştır. Bu nedenle; kurumun anavatanı olan İsveç, dönem şartlarıyla en ideal ombudsman yapılanmasını oluşturarak, kurumun İskandinavya dışına çıkmasında başrol oynayan Danimarka, güçlü parlamenter yapısına ombudsman kurumunu monte etmesi ve kurumu Avrupa Kıtası'nda uygulayan ilk büyük devlet olması sebebiyle İngiltere ve son olarak da, o döneme kadar idari denetimi bünyesinde barındıran hiçbir ülkede uygulama alanı bulamayan ombudsmanlık kurumuna, idari yargının beşiği olmasına rağmen mevcut yönetim sisteminde yer vererek başarıya ulaşan Fransa örnekleri bu bölümde incelenmiştir. Bu ülkelerin seçilmesinin bir diğer sebebi de, bu ülkelerin sahip oldukları ombudsman kurumlarının model teşkil ediyor olmasıdır.

Çalışmamızın sonuç bölümünü oluşturan ana konumuz Türkiye'de ombudsman başlığına, dördüncü bölümde yer verilmiştir. Öncelikle ülkemizde ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik atılmış adımlar incelenmiş, daha sonra da ülkemizdeki ombudsman benzeri kurumlar incelenmiştir. Bu kurumların, ombudsman kurumuyla benzerlik taşıyıp taşımadığı sorgulandıktan sonra, ülkemizde ombudsman kurumuna ihtiyaç olup olmadığı

konusuna cevap aranmaya çalışılmıştır. Üçüncü kısmın alt başlıklarında, kurumun demokrasi ve hukuk devletiyle yönetilen her ülkeye fayda sağlayabileceği ancak kurum kurulmadan önce gerekli altyapı şartlarının hazırlanması gerektiği belirtilmiş, ülkede ideal ortamın hazırlanması varsayımından hareketle çalışmamızın son kısmında, Türkiye için bir ombudsmanlık kurumu model önerisi sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİMİN DENETLENMESİ ve DENETİM BİÇİMLERİ

Denetim, hayatın her alanında iş akışının düzenli ve devamlı sürdürülebilmesi için zorunlu bir gereksinimdir. Denetleme, yönetme unsurlarının tamamlayıcısıdır. Denetim, istenilen bir şeyi, bir amacı istenilen biçime uygun olarak gerçekleştirmeye yardım eder.¹ Henry Fayol'a göre denetim, "her şeyin benimsenen plan, verilen buyruklar ve konulan ilkelere uygun bir biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği ile ilgilidir."² Kamu ya da özelde, metotları farklı olsa da denetim faaliyetinden yoksun bir organizasyonun ayakta kalması çok zordur. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görülen aksaklıklar denetleme sırasında ortaya çıkar ve bunların düzeltilmesi için alınacak önlemler de yine denetlemenin sonucuna göre saptanır.³

Denetim, kamu adına yetki ve güç kullanan, eylem ve tasarruflarda bulunan, kamu görevi yapan ve kamu hizmeti sunan kurumların, kişilerin yine bir güç tarafından üst irade ile sınırlandırılabilmesi veya onaylanabilmesini ifade etmektedir.⁴ Burada ifade edilmek istenildiği gibi, denetim salt bir kontrol mekanizması değil, bununla birlikte yapılan işlemin onay ya da uygunsuzluğunun tespit edilmesidir. Denetimin amacı ise, örgütlerin görevlerini eksiksiz, zamanında ve hukuka uygun bir biçimde yerine getirip getirmediğinin yaptırımli bir biçimde izlenmesidir.⁵ Demokratik toplumlarda yönetimin

¹ Nuri TORTOP, (1974), "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, s.27.

² Turgay ERGUN ve Aykut POLATOĞLU (Aktaran) (1988), **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE yayını, Ankara, s.341.

³ TORTOP, **age.**, s.27.

⁴ B. Zakir AVŞAR, (1999), **Ombudsman (Kamu Hakemi)**, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara s.23.

⁵ Zekeriya TEMİZEL, (1997), **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı-Ombudsman**, Kent Basımevi, İstanbul, s.25.

kendini hukuk kurallarına bağılı sayması, bu kuralların dışına çıktığında, bir yaptırımla karşılaşması, “hukuk devleti” anlayışının zorunlu bir ögesi ve doğal bir sonucudur.⁶

Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde yargı denetimine tabi, hukuka ve anayasaya uyan devlettir.⁷ Hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağılı olmakla birlikte, yönetilenlere hukuki güvenceler sağlar. Bir başka deyişle, hukuk devleti sadece yönetilenlerce uyulacak kurallar koyan devlet olmayıp, aynı zamanda koyduğu hukuk kurallarıyla kendini de bağılı gören devlettir.⁸

Demokratik devletlerde, birey hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması, devletin yaptığı eylem ve işlemlerin denetlenmesini gerektirmiş ve her devlet kendi siyasal ve kültürel yapıları doğrultusunda bazı denetim biçimleri geliştirmişlerdir.

Kamu hizmetlerinin hukuka ve ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesini amaçlayan denetim yollarından başlıcaları “siyasi denetim”, “idari denetim”, “yargı denetimi”, “kamuoyu denetimi”, ve “ombudsman” yoluyla denetimdir.⁹ Bir diğer ayırım ise yargı içi denetim yolları ve yargı dışı denetim yollarıdır.

İdare üzerinde iki tür denetim yapılır. Bunların ilki “hukuka uygunluk”, diğeri “yerindelik” denetimidir. Kural olarak, yargı hukuka uygunluk denetimi, diğeri, hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yaparlar. İdarenin eylem ve işlemlerinin yalnız hukuka uygun olması yetmez, bunların yerinde olması, başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde, kamuya yararlı ve verimli olarak yürütülmesi de gerekir.¹⁰

⁶ Şeref GÖZÜBÜYÜK, (2005), **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitapevi, Ankara, s.1.

⁷ Şeref GÖZÜBÜYÜK, (2001), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, s.22.

⁸ Prof. Dr. Metin GÜNDAY, (2004), **İdare Hukuku**, İmaj Kitapevi, Ankara, s.38.

⁹ AVŞAR, **age**, s.23.

¹⁰ Prof. Dr. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Prof. Dr. Turgut TAN, (1998), **İdare Hukuku**, Cilt I, Turhan Kitapevi, Ankara, s.731.

Yönetim üzerindeki denetim, yalnız ulusal düzeyde olmaz; uluslararası denetim de söz konusu olabilir. İnsan hak ve özgürlüklerinin çiğnenmesi durumunda bireyler, uluslararası denetim mekanizmasını harekete geçirme olanağına da sahiptir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi bu konuda iç hukukumuzun önemli bir parçasını oluşturur.¹¹

1.1. Siyasal Denetim

Klasik parlamenter hükümet sisteminde yasama organının en önemli görevlerinden biri, hükümet ve yönetimi denetlemesidir. Yasama organı bu görevi halktan aldığı yetki ile halk adına gerçekleştirir.

Siyasi denetim, parlamento veya meclis denetimi olarak da adlandırılan, yürütmenin üst kuruluşu olan hükümetin, yasama tarafından denetlenmesidir. Meclis, yürütmenin üst kuruluşu olan hükümeti denetlerken dolaylı olarak onun astı durumundaki idareyi de denetler.¹²

Hükümet sistemleri ne olursa olsun, bütün temsili rejimlerde, yasama organının kanun yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etme gibi üç temel işlevi bulunmaktadır.¹³ Yürütme organının göreve gelmesinin ve görevde kalmasının, yasama organının güvenine bağlı olmadığı başkanlık rejiminde bile, parlamento, meclis araştırması ve bütçeyi kabul yetkileri sebebiyle yürütme organını belli ölçüde denetler.¹⁴

Türkiye’de siyasi denetim TBMM tarafından yerine getirilir. İdarenin başı olan bakanlar, bakanlıklarına bağlı kuruluşların faaliyetlerinden dolayı TBMM’ne karşı sorumludurlar.¹⁵ Bu sorumluluk siyasal sorumluluktur. Bunun yanında bakanların ceza

¹¹ GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, s.307.

¹² Şükrü KARATEPE (1998), **İdare Hukuku**, Anadolu Matbaası, İzmir, s.215.

¹³ Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN (2005), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, s.293.

¹⁴ Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ (2000), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, s.303.

¹⁵ AVŞAR, **age.**,s.23.

sorumluluğu da mevcuttur.¹⁶ TBMM bu denetimi gerçekleştirirken Anayasa Madde 98’de belirtildiği üzere “Soru”, “Genel Görüşme”, “Meclis Araştırması”, “Meclis Soruşturması” ve “Gensoru” yollarına başvurabilir.¹⁷ TBMM’nin gerçekleştirdiği denetimin yanı sıra yönetilenler “dilekçe hakkı” ve “bilgi edinme hakkı” ile de siyasal denetimi dolaylı olarak gerçekleştirebilmektedirler.

1.1.1. Soru

Anayasamızın 98. Maddesinin 2. fıkrasında “Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemek” olarak açıklanmıştır. TBMM İçtüzüğünde (Madde 96) ise soru şu şekilde detaylandırılmıştır:

Soru, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir. Sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçemez. Soru önergesi sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve başkanlığa verilir. Başkan, içtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir¹⁸

İçtüzüğe göre, “başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular”, “tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular”, “konusu, evvelce başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorular”, “kişilik ve özel yaşama ilişkin konular” soru konusu yapılamaz.¹⁹ Bu tür sorular, Meclis Başkanlığınca kabul edilemez ve işleme konulamaz (İçtüzük madde 97).

Hükümetin denetlenmesi araçlarından birisi olmakla beraber, sorunun cevaplanmasından sonra Mecliste herhangi bir oylama yapılması söz konusu değildir.

¹⁶ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.336.

¹⁷ Doç. Dr. Yavuz ATAR (2003), *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, Konya, s.240.

¹⁸ ÖZBUDUN, *age.* 298

¹⁹ ATAR, *age.*, s.241.

Başka bir ifadeyle, sorunun siyasi veya cezai bir sonucu yoktur. Soru önergesi vermekle, Bakanlar Kurulu veya bir bakan uyarılmış olmaktadır.²⁰ TBMM'nin gerçekleştirebildiği denetim yolları arasında yaptırımsız ve zayıf bir niteliğe sahip olan soru, daha ziyade uyarı niteliği taşımaktadır.

İster yazılı ister sözlü olsun, soru iyi hazırlandığı ve önemli konuları içerdiği zaman hem öteki parlamenterlerin hem kamuoyunun dikkatini kimi konulara çekebilir ve yararlı bir denetim yolu olabilir. Ancak çeşitli usûl boşlukları nedeniyle zamanında yanıt verilmemesinin olanaklı olması sorunun olumsuz yanıdır.²¹

1.1.2. Genel Görüşme

Anayasamızın 98. maddesinin 4. fıkrasında genel görüşme; “toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi” şeklinde yer bulmuştur. Genel görüşme açılması, hükümet, siyasi parti gurupları veya en az 20 milletvekili tarafından bir önerge ile istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına TBMM Genel Kurulu karar verir.²²

Genel görüşme de, soru gibi bir bilgi edinme, belli bir konuyu açıklığa kavuşturma aracıdır. Genel görüşmenin sorudan farkı, meclis görüşmelerini ikili durumdan çıkararak çok yanlı bir duruma getirme amacı gütmesidir.²³ Yani sadece soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında bir diyalog niteliği taşıyan sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim aracıdır.²⁴ Genel görüşme belirli konular üstüne kamuoyunun ilgisini çekmesi ve hükümeti Meclis önünde hesap vermeye zorlaması bakımından önemlidir.²⁵

²⁰ ATAR, *age.*, s.242.

²¹ ERGUN ve POLATOĞLU, *age.*, s.332.

²² ÖZBUDUN, *age.*, s.299.

²³ Prof. Dr. Şeref GÖZÜBÜYÜK (2003), *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, s.223.

²⁴ ÖZBUDUN, *age.*, s.299.

²⁵ ERGUN ve POLATOĞLU, *age.*, s.333.

Ancak genel görüşmenin sonunda bir oylama yapılmaz ve hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz. Bu nedendir ki her ne kadar sorudan daha etkili bir yol olsa da, genel görüşme çok fazla başvurulmuş bir denetim yolu değildir.

1.1.3. Meclis Araştırması

Anayasamızın 98. maddesinin 3. fıkrasında Meclis araştırması; “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir” şeklinde tanımlanmıştır. TBMM İçtüzüğüne göre (madde 104/3), Meclis araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Bu duruma göre Meclis araştırması, hükümet, siyasi parti gurupları veya en az yirmi milletvekili tarafından, Meclis Başkanlığına verilecek bir önerge ile istenebilir. Meclis araştırmasının açılıp açılmamasına, TBMM Genel Kurulu işaret oyuyla karar verir. Bu konudaki görüşmelere, hükümet, siyasi parti gurupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi katılabilir.²⁶

Yukarıda da anlatıldığı üzere meclis araştırması da soru ve genel görüşme gibi temelde bilgi almaya yöneliktir. Ancak istenilen bilgiyi veren ilgili bakanlar ya da hükümet değil, TBMM’nin kendi içinden oluşturduğu araştırma kurullarıdır.²⁷ Meclis içinden oluşturulan meclis araştırma komisyonu, TRT’den, KİT’lerden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir.²⁸ Devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırmasının kapsamı dışında kalır.

²⁶ ÖZBUDUN, *age.*, s.300.

²⁷ ERGUN ve POLATOĞLU, *age.*, s.333.

²⁸ ATAR, *age.*, s.244.

Meclis araştırma komisyonu, araştırmasını tamamladığında bir rapor hazırlar ve bunu TBMM'ne sunar. Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında TBMM Genel Kurulunda, genel görüşme açılır. (İçtüzük, madde 104/4). Meclis araştırması komisyonu, hakkında açılan genel görüşme sonunda hükümetin, siyasi veya cezai sorumluluğunu ortaya çıkaran bir oylama yapmaz.²⁹ Araştırma, hükümet siyasetinin kusurlu yanlarını ortaya koymuşsa, bu bulgulara dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle, hükümetin siyasi sorumluluğu araştırılabilir. Diğer bir ifade ile meclis araştırması, doğrudan doğruya hükümetin siyasi sorumluluğuna yol açacak bir denetim aracı değildir. Meclis araştırması, TBMM'ne, kanun yapma veya hükümeti denetleme görevlerinde yardımcı olacak bir denetim aracıdır.³⁰

1.1.4. Meclis Soruşturması

Anayasamızın 100. maddesinin 1. fıkrasında Meclis Soruşturması; “Başbakan veya bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar” şeklinde açıklanmıştır. Bu denetim sadece görevde bulunan Başbakan ve bakanlar için değil, bunun yanında eski bakan ve Başbakanlar için de geçerlidir.³¹ Meclis soruşturması, yukarıda incelediğimiz denetim yollarından farklı olarak cezai yaptırım gücüne sahiptir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon oluşturulur. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclise sunar.

²⁹ ATAR, *age.*, s.244.

³⁰ ÖZBUDUN, *age.*, s.301

³¹ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.336.

Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir (AY madde 100/2).

Meclis, raporu öncelikle görüşür ve gerek gördüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verir. Yüce Divana sevk kararı, ancak TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu ve Anayasa'da 2001 yılında yapılan değişiklikle, gizli oyla alınır.³²

Meclis soruşturması nitelik bakımından öteki denetim yollarından farklıdır ve bakanların cezai ya da mali sorumluluklarının ağır bastığı konularda açılır. Meclisin kararı soruşturma açılması yönünde gerçekleştiği ve soruşturma komisyonu tarafından suçlu bulunduğu takdirde, ilgili derhal yukarıda anlatılan yöntemle Yüce Divan'a sevk edilir ve görevinden çekilmiş sayılır.³³ Başbakan'ın Yüce Divana sevki halinde hükümet istifa etmiş sayılır.³⁴ Bu örnekten de anlaşılacağı üzere meclis soruşturması doğurduğu sonuçlar bakımından büyük yankılar uyandırabilecek bir denetim yoludur.

1.1.5. Gensoru

Gensoru, Bakanlar Kurulu veya bakanların hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden ya da bakanların faaliyetlerinden kaynaklanan siyasi sorumluluklarını ortaya çıkararak, görevlerinden düşmelerini sağlamaya yönelik bir denetim aracıdır.³⁵ Gensoru, sonunda güvenoyuna başvurulana, bir tür genel görüşmedir.³⁶ Bakanlar Kurulu ya da bakanların parlamento karşısındaki bu siyasi sorumluluklarının müeyyidesi görevden düşmektir. Bu da gensoru aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Bütün parlamenter denetim araçları arasında sadece gensoru, hükümetin veya bir bakanın siyasal sorumluluğuna yol açabilir. Gerçi meclis soruşturması sonucunda Yüce

³² GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s.224.

³³ ERGUN ve POLATOĞLU, *age.*, s.334.

³⁴ ÖZBUDUN, *age.*, s.301.

³⁵ ATAR, *age.*, s.248.

³⁶ GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s.224.

Divana sevk edilen bir bakan da, bakanlıktan düşmektedir ama bu yol sadece “cezaî” sorumluluğu gerektiren durumlarda kullanılabilir.³⁷

Gensoru anayasamızda detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Anayasanın 99. maddesine göre gensoru önergesi, bir siyasi parti gurubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru önergesi verilişinden itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belirlenir.

Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.³⁸ Anayasanın, güven oylamasında Bakanlar Kurulu veya bakanın düşmesi için salt çoğunluk aramasının amacı, mecliste çoğunluğunu kaybeden, ancak alternatifi de bulunmayan bir hükümetin düşmesini önleyerek hükümet istikrarını korumaktır.³⁹ Anayasa, hükümetin kurulmasını kolaylaştıran, düşürülmesini güçleştiren bir yöntem izlemektedir.

Gensoru, kamuoyu oluşmasında etkili olmakta ve her ne kadar anayasamız hükümetlerin düşürülmesini güçleştirse de, iktidarların bir dereceye kadar korkulu rüyası olmaktadır. Hükümet kendisini meclis önünde aklamak zorunda kalır. Gensoru gündeme alınmasa bile siyasal iktidar kamuoyuna karşı en azından kendini savunmak zorunda kalacaktır çünkü iktidar partisinin siyasal sorumluluklarının kamuoyunda tartışılması, yönetimi tedirgin edecektir.⁴⁰

³⁷ ÖZBUDUN, *age.*, s.302.

³⁸ ÖZBUDUN, *age.*, s.303.

³⁹ ATAR, *age.*, s.250.

⁴⁰ ERGUN ve POLATOĞLU, *age.*, s.337.

1.1.6. Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkı

TBMM'nin denetimi sadece milletvekillerinin isteği üzerine soru, gensoru gibi yollarla olmamaktadır. Bunun yanında yönetilenlerin TBMM'ne dilekçe ile başvurmaları durumunda da yönetim denetlenmektedir.⁴¹ Anayasaya göre, vatandaşlar gerek kendileriyle gerekse kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile başvurma hakkında sahiptir.⁴² Siyasi denetim yollarından biri olan “Dilekçe Hakkı”, Anayasamızın 74. maddesinde “Siyasi haklar ve Ödevler” başlıklı dördüncü bölümde düzenlenmiştir.

Dilekçe hakkı, sorulara cevap almak suretiyle bilgi edinmeyi, yakınmada bulunarak denetlemeyi, dilek ve öneride bulunarak da demokratik katılımı sağlayan siyasal haklardandır.⁴³ Vatandaş, bu hakka başvurmak suretiyle şikâyetlerini meclise bildirebilir. Meclise verilen dilekçeler, dilekçe komisyonunda görüşülür ve karara bağlanır. Ancak, verilen kararlar hükümeti bağlayıcı değildir. Bununla beraber hükümet meclis kararlarına uymadığı zaman, meclis diğer denetim yollarını harekete geçirebilir. Bu nedenle uygulamada dilekçeler hakkında meclisin almış olduğu kararlara hükümetler genellikle uymaktadır.⁴⁴

Dilekçe hakkının yalnız vatandaşlara tanınması hukuk ilkeleri ile bağdaşmaz, yabancıların da bu haktan yararlanmaları gerekir.⁴⁵ Anayasa'nın 74. maddesinde 2001 yılında yapılan değişiklikle, “dilekçe hakkı” *karşılıklılık ilkesi*⁴⁶ gözetilmek kaydıyla

⁴¹ Serap YUSTEMUR (2005), **Yönetimin Denetlenmesi ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu, s.8

⁴² Cevdet ATAY(1999), **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, s.75.

⁴³ Haşmet Sırrı AKŞENER ve Ramazan ÇAKMAKÇI(2004), **Açıklamalı Gerekçeli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**, Legal Yayınevi, İstanbul, s.25.

⁴⁴ KARATEPE, *age.*, s.215.

⁴⁵ Prof. Dr. A.Şeref GÖZÜBÜYÜK (2004), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 328.

⁴⁶ Bir ülkenin; kendi vatandaşlarına diğer ülkede belirli konularda hak tanınması halinde; buna karşılık olmak üzere, anılan diğer ülkenin vatandaşlarına benzer hakları tanınması veya ulusal muamele ilkesini uygulaması **karşılıklılık ilkesi** olarak tanımlanmaktadır. Bu ilke hukuken veya fiilen (de facto) uygulanabilir.

yabancılara da tanınmış bir hak durumuna gelmiştir. Yine Anayasa'nın 74. maddesinde dilekçe hakkının kullanımına ilişkin kanunda 2003 yılında yapılan değişiklikle belirtildiği üzere; “yapılmakta olan işlemin sonucu hakkında yetkili makamlarca dilekçe sahiplerine en geç 30 iş günü içinde gerekçeli olarak cevap verileceği ve sonucun ayrıca bildirilecek”⁴⁷ ibaresi yer almaktadır.

Bilgi edinme hakkı, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esaslardır.⁴⁸

Bilgi edinme hakkı kanunu, Avrupa Birliği Uyum Yasaları çerçevesinde 2003 yılında mecliste görüşülmeye başlanmış ve 2004 yılı itibariyle yürürlüğe girmiştir. Kanun, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak” kişilerin bilgi edinme haklarını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemiştir.⁴⁹

Bu kanun da tıpkı dilekçe hakkı kanunda olduğu gibi Türkiye’de ikamet eden yabancıları da, karşılıklılık ilkesi doğrultusunda kapsamaktadır. Bu kanunun ikinci bölümünün beşinci maddesine göre “kurum ve kuruluşlar, bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdür” ifadesiyle kanunun kapsamı belirtilmiştir.⁵⁰

Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilan ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler hariç diğer belgeler; başvuru tarihinden itibaren on

Karşılıklılık, iki ülke arasındaki ikili anlaşma ile hukuken sağlanabileceği gibi, bir hukuki metin olmamakla birlikte fiili uygulama ile de tesis edilmiş olabilir.

⁴⁷ Kanun Metinleri Dizisi (2004), **Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı Mevzuatı**, Seçkin Yayınevi, Ankara, s.20.

⁴⁸ Kanun Metinleri Dizisi, s.27.

⁴⁹ YUSTEMUR, **age.**, s.10.

⁵⁰ Kanun metinleri dizisi, s.28–29.

beş iş günü içinde cevaplanmak durumundadır. Bunun istisnası ise, istenen bilgi veya belgenin, başvuru kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında, bilgi veya belgeye erişimin otuz iş günü içinde sağlanmasıdır.⁵¹

Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan dilekçe hakkı ile bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı ve şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde halk, devlet denetimi konusunda yetkili kılınmış, ayrıca devletin demokratik karakteri güçlendirilmeye çalışılmıştır.

Ancak dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılması yoluyla yasamanın yürütmeyi ve yönetimi gerçekten denetleyebildiğini söylemek olanaksızdır. Bu yola gidebilmek için en başta konunun bir yargı merciinin görev alanına girmemesi gerekmektedir. Bunun yanında uygulamada bu yolu sadece, iktidar partisi veya devletin önemli kademelerinde şikâyetlerini anlatacak birilerini bulamayan partisiz vatandaşlar kullanmakta, bu başvurularda iktidar partisi tarafından dikkate alınmayabilmektedir. Öte yandan dilekçe komisyonunun hızlı karar vermemesi, başvuruların çokluğu, şikâyetle ilgili soruşturmalardan geç sonuç alınması gibi nedenler de bu yolun kullanılabilir ve yeterince etkili olmasını engellemektedir. Kısaca söylemek gerekirse, yürütmenin TBMM tarafından denetlenmesi amacıyla Anayasada öngörülmüş yollar uygulamada pek işlememektedir.

⁵¹ Kanun metinleri dizisi, s.31.

1.2. Yargı Denetimi

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışındaki denetim yollarından bir diğeri ve en etkili yargı denetimidir.⁵² Kişilerle yönetim arasında ortaya çıkacak sorunların çözümünde olduğu gibi, devletin birden fazla kurumunun kendi arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde başvurulacak etkili yollardan biri yargı denetimidir. Yargı denetiminin temel amacı, yönetilenleri idare karşısında korumaktır. Yönetimin, yargı tarafından denetimi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine, kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır.⁵³

Yargı denetimi, yönetimin hukuk kurallarına bağlı kalmasını sağlamakta, yönetimin denetim altında tutulmasına olanak vermekte ve yönetilenleri yönetime karşı korumaktadır. Bu denetim sonucunda elde edilen yargı kararları, bağımsız ve kesindir. Bu denetim yolu tartışmayı kestiği gibi, düzenlenen toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirir.⁵⁴

Yargı denetiminde uygulanan sistemler, ülkeler bakımından farklılık göstermekte ve temel olarak iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki, Anglo-Amerikan ülkelerde uygulanan “yargı birliği” sistemi, ikincisi ise, Kara Avrupası ülkelerinde ve ülkemizde uygulanan “yönetimsel yargı” sistemidir.

1.2.1. Yargı Birliği Sistemi

Yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde, yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Bu sistemi uygulayan Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Norveç ve Danimarka'nın başını çektiği bu ülkelerde tek bir düzen olarak örgütlenen yargı, hem bireyler arasında

⁵² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e. , s.316.

⁵³ ERYILMAZ, a.g.e., s.316.

⁵⁴ Tekin AKILLIOĞLU, “Bireyin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 14, Sayı 3, s.40.

çıkan uyuşmazlıklara, hem de bireylerle yönetim arasında çıkan uyuşmazlıklara bakarlar. Ülkede tek bir hukuk sistemi ve doğan uyuşmazlıkları karara bağlayan tek bir yargı yolu vardır.⁵⁵ Ancak bu yapı, yönetimle bireyler arasında çıkan uyuşmazlıklar için uzmanlık mahkemelerinin, ya da yargı görevleri de olan yönetsel kuruluşların bulunmasına engel değildir. Yargı birliğini, yargı düzeninin tepesinde yer alan yüksek mahkeme sağlar.⁵⁶

1.2.2. Yönetmel Yargı Sistemi

İdari yargı olarak da isimlendirilen bu sistemde, yönetimin faaliyet ve işlemlerinden zarar gören kişiler, bu amaçla oluşturulmuş idari yargı organlarına başvururlar. İdari davalar, adli mahkemeler yerine, doğrudan idari mahkemelerde görülür.⁵⁷ Ülkedeki hukuk sisteminde, doğan uyuşmazlıkları karara bağlayan tek bir yargı yolu vardır.

Yönetmel yargı, yönetim hukukunun özel bir bölümüdür. Yönetmel yargı Fransa'da doğmuş ve gelişmiştir. Fransa'da ortaya çıkan yönetmel yargı sistemi, ülkemizi etkilediği gibi, İtalya, İspanya, Portekiz, Mısır, Lübnan, Almanya, Belçika gibi birçok ülkeyi de etkilemiştir.⁵⁸

Yönetmel yargıyı da kendi içinde sınıflandırmak mümkündür. Kuruluş yönünden, “Danıştay biçiminde örgütlenme” ve “mahkeme biçiminde örgütlenme”; görev yönünden, “geniş görevli” ve “dar görevli”⁵⁹ olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

⁵⁵ AVŞAR, *age*, s.28

⁵⁶ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmel Yargı*, s.3.

⁵⁷ ERYILMAZ, *age*, s.317.

⁵⁸ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmel Yargı*, s.5.

⁵⁹ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.341.

1.2.3. Türkiye’de Uygulanan Yönetmel Yargının Özellikleri

Ülkemizde de uygulamada bulunan yönetmel yargının özelliklerinin başlıcaları şu şekildedir:

- Yönetmel yargı sistemimiz, dayanağını Anayasa’dan alır.
- Yönetmel yargı sistemimiz Danıştay biçiminde örgütlenmiştir. Danıştay hem yargısal, hem de yönetmel görevleri olan bir yüksek mahkemedir.
- Yönetmel yargı sistemimizde “genel görev” ilkesi uygulanır. Yönetimin, yönetim hukukundan doğan eylem ve işlemlerine karşı yönetmel yargıda dava açılır.
- Yönetmel yargının görev alanı geniş tutulmuştur. Yönetmel yargıda, hem yönetmel işlemlerin iptali, hem de yönetimin eylem ve işlemlerinden doğan haksızlıkların giderilmesi dava edilebilir.
- Yönetmel yargı, iki dereceli olarak örgütlenmiştir. İlk derece mahkemesi olarak Danıştay, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri yer alır. İlk derece mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir.
- Yönetmel yargıda genel görevli mahkeme, idare mahkemeleridir. Danıştay ve vergi mahkemeleri özel görevli yargı yerleridir.
- Yönetmel yargı alanında iki yüksek mahkeme vardır. Bunlardan biri Danıştay, diğeri Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM)’dir. AYİM, özel görevli bir yüksek mahkemedir.

1.2.4. Yargı Denetimine Eleştiriler

İdare hukukunda yasal korumalar, birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında şüphesiz etkili bir yoldur. Yargı denetimi, sonuçları bakımından en etkili yoldur. Zira tartışmayı keser, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar getirir.⁶⁰

Ancak yargı denetimi, çağdaş yönetimin gelişmesine ve değişimine paralel bir gelişme ve değişme gösterememiş, birey haklarının korunması konusunda yoğun eleştiriler almaya başlamıştır. Bu eleştirileri dört başlık altında toplamak mümkündür.⁶¹

İlk olarak, yargısal denetime getirilen en önemli eleştiri yargı sürecinin oldukça yavaş olmasıdır. Hukuk sistemlerinin son derece karmaşık bir hal alması sonucunda yargı organlarının iş yükü çığ gibi artmış, buna karşılık yargısal denetim organları kendilerini yenileyemeyerek bir davayı 3–5 yıl gibi uzun sürelerde sonuçlandıran, böylece bu sonuçların anlamını yitirdiği kararlar alan bir kurum durumuna düşmüşlerdir.

İkinci eleştiri, yargı denetiminin biçimsel olduğu şeklindedir. Bu biçimsellikten dolayı biçimsel koşulları bilmeyen ya da gereğince yerine getiremeyenler haklarını kaybetmektedirler. Yargı düzenindeki terim ve kavram kargaşası, hukuk dilinin de normal bireylerce anlaşılabilmesi hak kaybının boyutlarını daha da büyütülmektedir.

Üçüncü olarak getirilen eleştiri, yargı denetiminin pahalılığıdır. Yargı denetimi oldukça maliyetli bir denetim türüdür. Başvurma harcı, nispi harç, bilirkişi ücreti, avukatlık ücreti gibi giderlerle başvurulamaz olan yargı yolu, kaybedilmesi halinde yüklenilecek ilave giderler korkusuyla kullanılamaz bir yol haline gelmektedir.

Son olarak, yargı organları arasındaki yetki paylaşımı karmaşasıdır. Yargı denetimi konusunda yetkili organlar çok çeşitlidir. Uzmanlaşma savıyla ortaya çıkan bu çeşitlilik öyle boyutlara ulaşmaktadır ki, hukukçular için bile görevli yargı yerini saptamak

⁶⁰ ERYILMAZ, *age*, s.317.

⁶¹ TEMİZEL, *age*, s.26

güç olmaktadır. Ancak bu kadar çok yargı düzenine karşın bazı uyuşmazlıklar da mercisiz kalabilmektedir.⁶²

İşte bu gerekçelerle yargının, yönetimin denetlenmesinde etkisini geçmişe oranla kaybettiği eleştirileri yapılmaktadır.

1.3. İdari Denetim

İdarenin eylem ve işlemleri, yasama ve yargı organlarınca denetlenebileceği gibi idarenin kendi içerisinde oluşturduğu denetim organları tarafından da denetlenebilir.⁶³

Yargı dışı denetim yollarından birisi olan idari denetim, bizzat yönetimin kendisi tarafından yapılan denetlemedir.⁶⁴

Yönetim idari denetimi, kendiliğinden başlatabileceği gibi yönetilenlerin yakınma ve başvuruları üzerine de başlatabilir. İdari denetim, hukuksal bir uyuşmazlığı gidermeye yönelik olmayıp, daha çok yönetimin gerçekleştirdiği işlem ve eylemin önceden belirlenmiş olan hukuksal esaslara uygun olup olmadığının belirlenmesine yönelik bir çabadır.⁶⁵

İdari denetim, yönetimin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit otokontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir. Bu denetleme yöntemi, yönetimin, elinde bulunan hukuksal, teknik ve beşeri araçlara uygun biçimde görevlerini yapıp yapmadığını karşılaştırmaya yarar. Bu temel amaçlar çerçevesinde yönetsel denetleme “usule uygunluk”, “elverişlilik”, “verimlilik ve etkililik” olmak üzere üç temel prensibin gerçekleşmesini hedefler.⁶⁶

⁶² TEMİZEL, *age.*, s.26–27.

⁶³ AVŞAR, *age.*, s.26.

⁶⁴ TORTOP, *age.*, s.32.

⁶⁵ YUSTEMUR, *age.*, s.14.

⁶⁶ TORTOP, *age.*, s.33.

a)Usule Uygunluk: Yönetimin, görevlerini yaparken yasaların emredici veya yasakladığı hükümlerine tam uyup uymadığına yönelik incelemeleri yapmasıdır. Bu usul genellikle hukuksal ve mali işlemler hakkında uygulanır.

b)Elverişlilik: Bu denetleme türü, denetleyiciye geniş bir serbestlik bırakmaktadır. Denetleyici usule uygunluk denetiminde olduğu gibi belli ve açık bir kurala uygunluğu değil, ideal bir çalışma kuralına, çok genel anlamda bir iyi davranış kuralına elverişliliği denetler. Bunun ölçüsü denetçiye aittir.

c)Verimlilik-Etkililik: Verimlilik denetlemede hizmetin değeri ve verimi ortaya konur. Yönetim tarafından yararlanılan usuller, ekonomik açıdan değerlendirilir. Yönetimde verimlilik nicelik yönünden her zaman ölçülemez. Bu nedenle nitelik yönünden değerlendirilir. Verimlilikte önemli olan elde edilen global veya belirli bir işten elde edilen sonuçtur.⁶⁷

Etkililik denetimi daha hassas bir konudur. En az çaba sarfı ile en yüksek, en iyi sonuç elde etmek bunun ölçüsü olabilir. Fakat bu kurala uyulmuş olsa bile bunu bu şekilde değerlendirmek güçtür. Etkililik kesinlikle değerlendirilemez. Ancak nispi karşılaştırmada iki dairenin hangisinin daha çok etkili olduğu şeklinde, benzer dairelerin çalışmaları arasında karşılaştırmalar yapılabilir.⁶⁸

Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Bir de bunun yanında idare dışında oluşturulan Danıştay, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu gibi kuruluşlarla özel denetim de gerçekleştirilebilir.⁶⁹ Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine “iç denetim”, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de “dış denetim” denir.⁷⁰ Bu

⁶⁷ ATAY, *age.*, s.45.

⁶⁸ TORTOP, *age.*, s.34.

⁶⁹ AVŞAR, *age.* s.27.

⁷⁰ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargı*, s.321.

iki denetim türüyle beraber iç denetimde “hiyerarşik denetim” ve dış denetimde “vesayet denetimi” kavramları ön plana çıkmaktadır.

1.3.1. İç Denetim

İç denetim, “idarenin kendi tasarruflarını denetlemesi”, yani kamu kuruluşlarının amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdikleri eylemlerin yasalara, hedeflere, saptanan standartlara uygunluğunun denetlenmesidir.⁷¹ Yönetimin kendi eylem ve işlemlerinin kanunlara, kamu yararına, önceden belirlenmiş olan ölçütlere olan uygunluğunu sağlaması ve gerekli önlemleri alması, yönetsel başarının elde edilmesinde oldukça önemlidir. İç denetim örgütsel işleyişin hiyerarşik üstlerince gerçekleştirilebileceği gibi, denetim işlevini yerine getirmekle görevlendirilmiş birimler tarafından da yapılabilir.⁷²

İç denetimin gerçekleştirilmesinde iki yola başvurulmaktadır. Bunlardan ilki ve en önemlisi hiyerarşik denetim, ikincisi ise kurum içi özel denetimdir.

1.3.1.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşi kelimesi dilimize Fransızca “*hierarchie*” kelimesinden geçmiş, “herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyon manasını” taşımaktadır.⁷³ Ülkemizde kabul görmüş en yaygın görüş ise, idare içindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük ilişkisini ifade eder.

Bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme, başka bir deyişle ast-üst biçiminde teşkilatlanmasına hiyerarşi denmektedir. Her kamu tüzel kişisi, hiyerarşi yönünden bir bütündür. Bir kuruluşta üstün, ast üzerindeki

⁷¹ ERGUN ve POLATOĞLU, *age.*, s.352.

⁷² Müslüm AKINCI (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınevi, İstanbul, s.77.

⁷³ Kemal GÖZLER (2003), **İdare Hukuku**, Cilt I, Ekin Kitabevi, Bursa, s.162.

denetimine, hiyerarşik denetim denmektedir.⁷⁴ Hiyerarşi yetkisi, aynı kamu tüzel kişiliği içinde geçerli bir yetkidir. Aynı tüzel kişiliğe sahip kuruluşlara mensup görevliler arasında hiyerarşi olmaz.⁷⁵ Örnek verecek olursak, merkezi yönetimin temsilcisi olan vali, bir yerinden yönetim kuruluşu olan belediyenin hiyerarşik amiri olan belediye başkanı üzerinde hiyerarşik yetkiye sahip değildir. Dikkat edileceği üzere il genel idaresi ile belediyeler ayrı tüzel kişilik sınıflandırmaları içinde yer alan kuruluşlardır.

Genel yönetimde en üst durumda bulunan yönetici bakandır. Bakanla başlayan hiyerarşi, bakan müsteşarı, müsteşarın ve yardımcılarının genel müdürü, genel müdür ve yardımcılarının daire başkanlarını, daire başkanları ve yardımcılarının şube müdürlerini, şube müdürlerinin şefleri, şef ve yardımcılarının da memurları denetlemesiyle devam eder.⁷⁶ Bütün bu silsilenin başı olarak belirttiğimiz bakanlar da, 1982 Anayasası'na göre Başbakana karşı sorumludur.

Hiyerarşi ilişkisinde üstlerin astlar üzerinde sahip olduğu güce “hiyerarşik güç”, bu güçten kaynaklanan yetkilere de “hiyerarşik yetki” denir. Üstün sahip olduğu bu güç ve yetkilerin karşısında astın da “itaat yükümlülüğü” vardır.⁷⁷

Üstün, astları üzerinde sahip olduğu yetkiler; üstlerin emirleri altında çalışanlar üzerinde ve üstlerin astların yaptıkları işlemler üzerindeki yetkiler olmak üzere ikiye ayrılır.

a) Kişiler üzerinde hiyerarşik yetkiler: Üstün, astın kişisel durumu ile ilgili hiyerarşik yetkileri, esas itibarıyla 657 sayılı devlet memurları kanunu dolayısıyla memur hukukunu ilgilendirir. Bu yetkiler; atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme gibi yetkililerdir.

⁷⁴ GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s.322.

⁷⁵ GÖZLER, *age.*, s.170.

⁷⁶ AKINCI, *age.*, s.78.

⁷⁷ GÖZLER, *age.*, s.168

b)İşlemler üzerindeki hiyerarşik yetkiler: Hiyerarşik denetimin nispeten önemli olan kısmı üstün astın yaptığı işlemler üzerinde sahip olduğu yetkililerdir. Bunların başlıcaları şu şekildedir;

- Üst, emri altında bulunan kimselerin işlemlerini her zaman denetlemek veya denetletmek yetkisine sahiptir.

- Üst, asta emir ve yön verebilir. Üst, astların birlikte ve uyumlu bir biçimde çalışmalarını sağlamak için, yönetmelik, genelge, emir gibi bazı yollarla işlem yapılmadan önce denetimde bulunmak olanağına sahiptir.

- Üst, işlem yapıldıktan sonra da denetimde bulunabilir Bu denetim ya kendiliğinden ya da ilgilinin başvurması üzerine olur.

- Üst, astın işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik yönünden denetleyebilir.

- Hiyerarşik denetim sonunda üst, astın işlemlerini ya uygun bulur veya uygulanmasını geciktirebilir, ya da iptal edebilir. Astın görevine giren konularda üst, ast yerine herhangi bir işlemde bulunamaz. Bunun yanında üst asta emir vererek, ne yönde karar alması gerektiğini bildirebilir. Ast da, üstün emri doğrultusunda karar alır; üstün verdiği emrin de hukuka uygun olması, suç teşkil etmemesi gerekir. (AY 137).⁷⁸

Merkezi idare içinde kural olarak bütün memurlar hiyerarşik denetime tabidirler. Ancak hâkimler, askerler (askeri hiyerarşiye tabidir), merkezi idare içindeki teknik uzmanların uzmanlıkları dâhilindeki faaliyette buldukları takdirde (Sağlık Bakanlığı'nın doktora nasıl ameliyat yapacağı konusunda emir verememesi) ve üniversite

⁷⁸ GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s.323.

öğretim elemanlarının eğitim, öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetleri üzerinde hiyerarşi yetkisi kullanılamaz.⁷⁹

1.3.1.2. Kurum İçi Özel Denetim (Teftiş)

Yönetmelik yapı içinde bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi içyapılarında oluşturulmuş olan özel birimlerce denetlenmesine kurum içi özel denetim adı verilir. Genel yönetimde özel denetim, kurum ve kuruluşların kendi bünyesi içinde bu işle görevlendirilmiş kurullar tarafından denetlenmesi biçiminde gerçekleştirilmektedir.⁸⁰

Bu denetim türü; genel hatlarıyla yukarıda bahsettiğimiz etkililik ve verimlilik denetimi ile mevzuata uygunluk denetimi şeklinde sınıflandırılabilir. Çoğu zaman teknik bir uzmanlığı gerektiren konularda özel olarak görevlendirilmiş personele duyulan gereksinim, hiyerarşik denetimin yetersiz kaldığı noktaları takviye etmektedir.⁸¹

Denetim, yönetmelik yapının işleyişinde düzenliliği ve verimliliği sağlamayı hedeflediğinden, kamu hizmetlerinden yararlananların yönetimin eylem ve işlemleri karşısında korunmalarında etkili değildir. Bunun yanında, aynı yönetmelik yapı içerisinde yer alan özel denetim biriminin, nesnel ve bağımsız denetim yapılabileceğine inanmak güçtür.⁸²

1.3.2. Dış Denetim

Dış denetim, bir kamu kuruluşunun kendi idari yapısı dışında, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine denir. Dış denetim, ülkemizde iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki vesayet denetimi, ikincisi ise özel denetimdir.

⁷⁹ GÖZLER, *age.*, s.172.

⁸⁰ AKINCI, *age.*, s.79.

⁸¹ YUSTEMUR, *age.* s.18.

⁸² AKINCI, *age.*, s.80.

1.3.2.1.Vesayet Denetimi

Demokrasinin gereklerinden sayılan merkezde toplanmış yetkileri yerele doğru genişletme fikri doğrultusunda hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları oluşturulmuş ve bunlara yasalarla kısmen özerklik verilmiştir. Vesayet denetimi, bir başka deyişle idari vesayet bu noktada, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik olarak ortaya konmuş bir hukuki araçtır.⁸³ Vesayet denetimi, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlar.⁸⁴

Bizzat anayasa tarafından öngörölmüş bir yetki olan idari vesayet “Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”(AY 127/5) şeklinde açıklanmıştır.

İdari vesayet, yerinden yönetim idarelerinin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladığı denetimdir. Alınan kararlar veya işlemler, onaylanır, bozular veya kaldırılır, önceden izine tabi olur veya yürütülmesi geri bırakılır.⁸⁵ Bu denetimden amaç, idarede birliğin ve kanuna uygunluğun sağlanması ve yerinden yönetim idarelerinin özerkliği kötüye kullanmaları ihtimalini önlemektir. Bu anlamda vesayet denetimi, özerklik uygulamasına karşı bir sınırlama olmaktadır.⁸⁶

⁸³ GÖZLER, *age.*, s.174.

⁸⁴ GÜNDAY, *age.*, s.74.

⁸⁵ Tahir AKTAN (1976), “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3, s.4.

⁸⁶ AKTAN, *age.*, s.4.

İdari vesayet istisnai nitelikte bir yetkidir. Kanunda açıkça belirtilmediği sürece merkezi idare, bir yerinden yönetim kuruluşu üzerinde vesayet yetkisine sahip değildir.⁸⁷

İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşunun karar alma hürriyetini sınırlandırır. Bunun yanında, idari vesayet yoluyla merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşuna emir ve talimat verme yetkisine sahip değildir. Vesayet denetimi yetkisini kullanmaya mahalli en büyük mülki amir, il ve ilçe idare kurulları, İçişleri Bakanlığı, ilgili bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay ve kanunda açıkça düzenlenen diğer kurumlar yetkilidir.⁸⁸

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da görevlileri ve yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılanlar olarak ikiye ayrılmaktadır:

1.3.2.1.1. Organlar ve Görevliler Üzerinde Vesayet Denetimi

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da görevlileri üzerindeki vesayet denetimi, çoğu kez organların, ya da görevlilerin seçimleri, atanmaları, ya da seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde olmaktadır. Bu görev Anayasa'nın 127. maddesi gereği Danıştay'a aittir.

1.3.1.2. İşlemler Üzerinde Vesayet Denetimi

Vesayet denetiminin önemli bir bölümü, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılır. İşlemler üzerinde yapılan denetim, genellikle hukuka uygunluk, kimi kez de yerindelik açısından olur. İşlemler üzerindeki denetim genellikle işlem yapıldıktan sonra, kimi kez de işlem yapılmadan önce yapılır. Bu denetim çoğu kez, ya işlemleri onaylama veya bozma ya da uygulanmasını geciktirme gibi yollarla olmaktadır.

⁸⁷ GÖZLER, *age.*, s.179.

⁸⁸ AKTAN, *age.*, s.4.

Kural olarak vesayet yerleri, yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek, onlar adına karar alamazlar. Örneğin, köy muhtarının köylü yararına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir fakat onun yerine kendisi karar alamaz. Karar yine muhtar tarafından verilir.⁸⁹

1.3.2.2.Özel Denetim

Dış denetimin ikinci ayağı özel denetim yollarıdır. Yönetimsel işleyişin hukuksallığını denetleme amacı olan bu denetim yöntemi, Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu gibi, özel denetim kurumlarınca yapılan yönetsel denetimdir.⁹⁰

1.3.2.2.1. Danıştay

Türk yönetim sistemi içinde Danıştay'ın önemli bir yeri vardır. Danıştay, ülkemizde 10 Mayıs 1868 tarihinde “Şura-i Devlet” adıyla Fransız örneğine göre kurulmuş ve o günden bugüne varlığını kesintisiz bir şekilde sürdürmektedir.⁹¹ Danıştay, Anayasanın 155. maddesine göre, “İdare mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir idari mercie bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii ve kanunlarda gösterilen belli davalarda ilk ve son derece mahkemesi olmasının yanı sıra, merkezi idarenin en yüksek danışma ve inceleme merciidir.”

Danıştay, bir yandan ülkenin “yüksek idare mahkemesi” diğer yandan ise bir “danışma ve inceleme” organıdır.⁹² Biz burada Danıştay'ı danışma ve inceleme organı göreviyle inceleyeceğiz.

⁸⁹ GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s.325.

⁹⁰ AKINCI, *age.*, s.87.

⁹¹ ERYILMAZ, *age.*, s. 97.

⁹² GÖZÜBÜYÜK, *Yönetimsel Yargı*, s.35.

Danıştay, gerek yönetsel, gerekse yargısal görevlerini kurul olarak yerine getirir. Danıştay, biri idari olmak üzere (1. daire) toplam on üç daireden oluşmaktadır. Danıştay'ın yönetsel görevleri, idari daire, idari işler kurulu ve genel kurul" tarafından; yargı görevleri ise, on iki dava dairesi, idari dava daireleri kurulu, vergi dava daireleri kurulu ve içtihadi birleştirme kurulu" tarafından yerine getirilir.⁹³

Danıştay mensupları, üyeler, tetkik hâkimleri, Başsavcı ve savcılar ile Danıştay Başkanı ve başkan vekillerinden oluşur.⁹⁴ Danıştay Başkanı ve başkanvekilleri, Başsavcı ve daire başkanları, Danıştay genel kurulunca kendi üyeleri arasından üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile seçilirler.⁹⁵

Danıştay'ın Anayasa'nın 155. maddesinde belirtilen idari görevleri şunlardır:⁹⁶

- Başbakanlık veya Bakanlar Kurulu tarafından gönderilen kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüşünü bildirmek
- Tüzük tasarılarını incelemek
- Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında görüş bildirmek
- Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirmek
- Kanunlarla verilen öteki görevleri yapmak

Danıştay, bu idari görevlerini yerine getirebilmek için, nitelik ve etkileri birbirinden farklı üç tür karar alır:⁹⁷

a)Danışma kararları: Belli idari ve hukuki sorunların açıklığa kavuşturulmasına yönelik görüşleri içeren kararlardır. Merkezi idare, kanunlarda

⁹³ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetsel Yargı*, s.36.

⁹⁴ ATAY, *age.*, s.247.

⁹⁵ ATAY, *age.*, s.249.

⁹⁶ GÜNDAY, *age.*, s.374.

⁹⁷ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.375–376–377

öngörülün ya da öngörülmesin, karşılaştığı idari ve hukuki sorunları çözümlmek amacı ile Danıştay'a başvurarak onun görüşünü alabilir. Bu karar, görüş isteyen idari makamı bağlamaz. Bazı durumlarda ise Danıştay'ın uygun görüşünün alınması da öngörölmüş olabilir.

b)İnceleme kararları: Bu kararlar, Anayasa ve kanunlarda öngörölen hallerde, yetkili makamlarca hazırlanacak karar tasarıları üzerinde yapılacak inceleme sonucu ortaya çıkan görüş ve önerileri içeren işlemlerdir. Danıştay'ın yaptığı bu işlem hem yasaya uygunluk hem de yerindelik incelemesidir. Danıştayın inceleme yaptığı en önemli konu tüzüklerdir. Danıştay'ın incelemesinden geçmemiş hiçbir tüzük geçerli değildir.

c)İdari kararlar: Danıştay'ın almış olduğu bu kararlar, bir idare organı gibi aldığı kararlardır. Bu tür kararlar, daha ziyade devlet idaresinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini sınırlandırmak amacıyla kullandığı kararlardır.

1.3.2.2.2. Sayıştay

Sayıştay da, Danıştay gibi Osmanlı'dan günümüze intikal etmiş kuruluştardan birisidir. 1864 yılında "Divan-ı Muhasebat" adıyla Osmanlı döneminde yürütme organına bağlı bir şekilde çalışmaktaydı. Ancak cumhuriyet dönemiyle beraber Sayıştay, yasamayla yani TBMM'ne ilgilendirilmiştir.⁹⁸ Anayasamızın 160ncı maddesinde kendine yer bulan Sayıştay, "Genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir".

⁹⁸ ERYILMAZ, *age.*, s.98

Sayıştay'ın görevleri “yönetmel” ve “yargısal” olmak üzere ikiye ayrılır. Sayıştay'ın yönetmel görevi, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemek ve kanunların öngördüğü hallerde inceleme ve denetleme yapmaktır. Yargısal görevi ise sorumluların hesap ve işlemlerini yargılamak ve kesin hükme bağlamaktır. Ayrıca, Sayıştay'ın yargı görevlerini yerine getirerek vermiş olduğu kararlara karşı idari yargı yolu kapalıdır.⁹⁹

Sayıştay görevlerini kurul olarak yerine getirir. Sayıştay'ın görevleri ile ilgili kurullar, daireler, temyiz kurulu ve genel kuruldur. Sayıştay, yargı görevlerini daireler ve temyiz kurulu eliyle yapar.¹⁰⁰

Sayıştay'daki görevliler, iki grupta toplanır. Birinci grupta, Sayıştay Birinci Başkanı, daire başkanları, üyeler; ikinci grupta, raportörler, uzman denetçi, baş denetçi ve denetçi yardımcılar, savcı ve savcı yardımcılar yer almaktadır. Birinci Başkan, Sayıştay'ın en büyük amiri olup, Sayıştay'ın genel işleyişinden sorumlu ayrıca genel kurulun da başkanıdır. Birinci Başkan seçilebilmek için, Sayıştay Daire Başkanlığı ve üyeliğinde, bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı ve valilikte, genel ve katma bütçeli dairelerin veya diğer kamu kurumlarının genel müdürlük veya başkanlık görevlerinde ya da yükseköğretim kurumlarında hukuk, iktisat, işletme, muhasebe, maliye ve kamu yönetimi profesörlüklerinde bulunmuş olmak gerekir.¹⁰¹

Sayıştay'ın yönetmel görevleri şu şekildedir:¹⁰²

a) *Vize*: Sayıştay, bütçe uygulaması yönünden kurumların harcamalarını hukuka ve bütçeye uygunluk yönünden denetler. Bu işlem “vize” işlemi olarak adlandırılır. Kural

⁹⁹ GÜNDAY, *age.*, s.383.

¹⁰⁰ GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s.346.

¹⁰¹ GÜNDAY, *age.*, s.390

¹⁰² GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s.92-93.

olarak harcamadan sonra vize işlemi yapılır. Vize yoluyla yapılacak bir diğer işlem kadro ve ödenek dağıtımı işidir. Vize işlemi yapılırken yerindelik denetimi yapılmaz.

b)Tescil: Sayıştay, genel ve katma bütçeli kurumların harcamaya ilişkin olarak yaptıkları sözleşmeleri, bütçeye ve yasalara uygunluk açısından denetler. Bu denetim sonucu “tescil” işlemi ile sözleşmelerin bütçeye ve yasalara uygunluğunu saptar ve uygulanmasına izin verir.

c)Uygunluk bildiri: Sayıştay, kurumların bütçe uygulamalarının sonucunun bütçeye ve yasalara uygun bulunduğunu “uygunluk bildiri” ile yapar. Bu belge “kesin hesap” yasalarına eklenir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur.

d)Görüş bildiri: Mali konuları düzenleyen yönetmelikler yürürlüğe konmadan önce, Sayıştay’ın görüşü alınır. Sayıştay’ın bu görüşü TBMM ve Bakanlar Kurulu’nu bağlamaz. Ayrıca Bakanlar Kurulu yasa tasarıları için Sayıştay’ın görüşünü almak mecburiyetinde değildir.

e)Yönetmelikteki kararların birleştirilmesi: Sayıştay genel kurulu, vize, tescil ve diğer denetlemelerine ilişkin uygulamalar hakkında genel ve birleştirici kararlar alır. Bu tür kararlar, Sayıştay dairelerinin yönetsel nitelikte aldıkları kararlar arasındaki çelişkileri, aykırılıkları giderme amacına yönelik kararlardır ve Resmi Gazete’de yayınlanır.

f)Verimlilik ve etkinlik denetimi: Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. İnceleme sonuçları Sayıştay Başkanınca bir değerlendirme raporu ile birlikte TBMM Başkanı’na sunulur.

1.3.2.2.3. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Avrupa ve dünyanın çeşitli ülkelerine esin kaynağı olan “Ombudsman” türü denetim akımının etkisiyle¹⁰³, 1981 yılında Milli Güvenlik Konseyi döneminde kurulmuş, 1982 Anayasası tarafından benimsenmiş, doğrudan Cumhurbaşkanı’na bağlı bir “inceleme, araştırma ve denetleme” kuruludur.¹⁰⁴

Anayasa’nın 108. maddesinde DDK şöyle düzenlenmiştir:

İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapar.

Kurulun görev alanı oldukça geniş belirlenmesine karşılık, “Türk Silahları Kuvvetleri” ve “Yargı Kuruluşları” DDK’nun görev alanı dışında tutulmuştur.

Çalışmalarını kurul olarak yürüten DDK, dokuz üyeli bir kurul ve sekreterlikten oluşmaktadır. Sekreterlik, idari hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Üyeler; yüksek öğrenim yapmış, devlet hizmetinde en az oniki yıl başarı ile çalışmış kişiler arasından doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanır.¹⁰⁵ İki yılda bir üyelerinin üçte biri yenilenir. Ayrıca Cumhurbaşkanı’nın görev süreleri dolmadan da kurul üyelerini görevden alma yetkisi bulunmaktadır. Kurul başkanı da, kurul üyeleri arasından iki yıllık bir süre için Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanı’nın, kurulun oluşumunu, istediği biçimde belirleme yetkisi vardır.¹⁰⁶

¹⁰³ ATAY, *age.*, s.117.

¹⁰⁴ GÖZÜBÜYÜK, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s.112.

¹⁰⁵ GÖZLER, *age.*, s.210.

¹⁰⁶ GÜNDAY, *age.*, s.372.

DDK'nun kendiliğinden harekete geçip inceleme ve araştırma yapması mümkün değildir. DDK, Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine çalışabilir. Cumhurbaşkanı'nın görevlendirmesi ile araştırma, inceleme veya denetleme görevleri bir veya birden çok üye eliyle yahut bir komisyon tarafından yürütülür. Kurul adına yapılacak inceleme, araştırma ve denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler.¹⁰⁷

Kurul, Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine yürüttüğü incelemeyi rapor halinde Cumhurbaşkanı'na sunar. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan rapor, Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık ilgili istemi 45 gün içinde yerine getirmekle yükümlüdür. Sonuç, Başbakanlık aracılığıyla Cumhurbaşkanı'na bildirilir. Cumhurbaşkanı da, bu rapor doğrultusunda gerek duyması halinde, “doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir”.¹⁰⁸ Bu durum, DDK'nun yaptırım gücünü ortaya koymaktadır.

İşçi ve işveren kuruluşlarının ve kamuya yararlı derneklerle vakıfların DDK denetim kapsamına sokulması, böylece özel hukuk tüzel kişilerinin devletin denetimi altında bulunması eleştirilmektedir. Ayrıca hiyerarşik yetkiye sahip olmayan Cumhurbaşkanı aracılığıyla idarenin denetlenmesi, yönetimin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu, DDK'nun yapısına yapılan bir diğer eleştiridir.¹⁰⁹

1.3.2.2.4. Yüksek Denetleme Kurulu

Yukarıda saydığımız diğer özel denetim kurumlarından farklı olarak Yüksek Denetleme Kurulu, Anayasa'da yer almamış, kanun hükmünde kararname ile Başbakanlığa bağlı olarak “Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu” olarak kurulmuştur. Yüksek Denetleme Kurulu, tüzel kişiliği olan bir kuruluştur.

¹⁰⁷ GÖZÜBÜYÜK, **İdare Hukuku**, s.73.

¹⁰⁸ ATAY, **age.**, s.124.

¹⁰⁹ GÖZLER, **age.**, s.211-212

Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetim kapsamı ve konuları; kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), sosyal güvenlik kuruluşları ve bu kuruluşlara ilişkin veya ilgili yasalarda Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi oldukları belirtilen kurum ve kuruluşlardır.¹¹⁰

Yüksek Denetleme Kurulu, bir başkan ve on sekiz üye ve yeteri kadar denetim ve yönetim personelinden oluşur.¹¹¹ Başbakanlığa bağlı olan kurul, Başbakanlığın görevlendirmesi üzerine bu kuruluşlar üzerinde denetim faaliyetine başlar. Kurul bu görevini denetim ve inceleme grupları kurarak gerçekleştirir. Bu kurul, denetimleri sırasında her türlü, gizli veya açık, evrak, belge, kayıt ve defterleri incelemeye, bunların onaylı örneklerini almaya, sözlü ve yazılı açıklama istemeye ve işyerlerinde inceleme yapmaya yetkilidir.¹¹² Yapılan araştırma ve incelemeler sonucunda hazırlanan rapor Başbakanlığa sunulur.

Kurul kararları dört tür rapor şeklinde verilebilir. Bunlar;

a)*İvedi Durum Raporu*; Denetlemeler sırasında karşılaşılan, ivedi olarak incelenmesi, teftişi, tahkiki gereken hususlar ile alınması gereken önlemleri içeren rapordur.¹¹³

b)*Özel İnceleme Raporu*; Başbakanın görevlendirmesi veya üyeler kurulunun istemi üzerine denetim ve inceleme guruplarınca yapılan inceleme sonuçlarını gösteren rapordur.

c)*Yıllık Denetim Raporu*; Denetlenen kuruluşların işlem, bilanço ve sonuç hesaplarının aklanması veya aklanmasına ilişkin görüşleri içeren gerekçeli ve karşılaştırmalı olarak hazırlanan rapordur.

¹¹⁰ ATAY, *age.*, s.126.

¹¹¹ AKINCI, *age.*, s.88.

¹¹² ATAY, *age.*, s.126.

¹¹³ ATAY, *age.*, s.127.

d)*Genel Rapor*; Denetlenen kuruluşların yıllık faaliyetlerinin sonuçlarını, sektör esasına bağlı olarak topluca belirten rapordur.

Yüksek Denetleme Kurulu raporları ile ilgili olarak tartışma konusu yapılan en önemli husus, söz konusu raporların ait olduğu yıl geçtikten sonra inceleme ve değerlendirme konusu yapılabilmesidir. TBMM denetimine esas olacak bilgi ve belgeleri toplayıp bunları değerlendirdikten sonra hazırladığı raporları yasama organına sunan bir kurulun, yürütme organına bağlı olması ve üyeleri ile denetçilerinin bu organ tarafından atanması, kurul hakkında bir kısım tereddütlerin doğmasına yol açmaktadır.¹¹⁴

1.4. Kamuoyu Denetimi ve Ülkemizde Etkinleştirme Çalışmaları

İdare üzerindeki denetim yollarından bir diğeri kamuoyu denetimidir. Günümüz modern demokratik toplumlarında, yönetilenlerin görevleri her ne kadar seçimle beraber bitmiş gibi görünse de, alınacak kararlarda yönetenler, yönetilenleri ya da onların temsilcilerinin görüşlerini almaya veya onları karar alma sürecine dâhil etmeye çalışmaktadırlar.¹¹⁵ İktidarlar, demokrasi anlayışı içinde, bireylerle sürekli bir etkileşim içinde bulunmak, onları, politikaları doğrultusunda bilgilendirmek ve destek almak gereksinimi duymaktadırlar. Bu durum, idarenin varlığının devam ettirebilmesi için çok önemlidir. Eksik ya da yapay uygulandığı ülkelerde sistemin gerçek manasıyla işleyişinde sorunlar meydana getiren kamuoyu denetimi, günümüz iletişim teknolojileri ile beraber önemini gittikçe arttıran bir denetim yoludur.

En kısa şekliyle ferdi taleplerin toplumsal talebe dönüşmesi şeklinde tanımlayabileceğimiz kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu

¹¹⁴ YUSTEMUR, *age.*, s.22.

¹¹⁵ Osman ERDOĞMUŞ (2006), **Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği**, , Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, s.24.

sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hâkim olan kanaattir.¹¹⁶ Bir başka tanıma göre ise kamuoyu, kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun veya grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımlarıdır.¹¹⁷

Kamuoyu genel tek bir görüşü ifade etmez, her olay ve konu ile ilgili ayrı kamuoyu oluşur.¹¹⁸ Çeşitli düşüncelerin hâkim görüş durumuna gelmesi belli bir zaman alır. Hâkim görüş durumuna gelmiş kamuoyu yine tüm toplumun ortak görüş ve talebini yansıtmasa da çoğunluk olarak kabul edebileceğimiz bir kalabalığın yakın fikirleri sonucu ortaya çıkar.

Kamuoyu türlerini kendi içinde üç ana başlıkta inceleyebiliriz;¹¹⁹

Ulusal Kamuoyu: Ülke vatandaşlarının oluşturduğu kamuoyudur.

Bölgesel Kamuoyu: Ülkenin bir bölümünde ya da ülkeler arası teşekkül eden kamuoyudur.

Uluslararası Kamuoyu: Dünyadaki insanların oluşturduğu kamuoyudur. Uluslararası kamuoyu; bütün ülkeleri ilgilendiren bir mesele etrafında oluşabileceği gibi (küresel ısınma, uluslararası terörizm vs.) yerel veya bölgesel bazdaki çatışmaların(Kıbrıs meselesi, Ermenilerin iddia ettikleri soykırım vs.) uluslararası arenaya taşınması şeklinde de oluşabilmektedir.

İdare üzerinde yapılabilecek ve geniş bir tabana ait olan kamuoyu denetimi ise, bu hâkim kanaatle beraber idarenin faaliyetlerinin halk tarafından izlenerek haksız eylem ve işlemlere tepki gösterilmesini ifade eder.¹²⁰ Bu denetim yönteminde, bireylerin tek tek veya toplu olarak yazılı, sözlü veya gösteri yaparak ya da kamu mallarından veya bireysel

¹¹⁶ Münci KAPANİ (1983), **Politika Bilimine Giriş**, Ankara Üniversitesi Hukuk Yayınları, Ankara, s.115.

¹¹⁷ ERGUN ve POLATOĞLU, **age.**, s.337.

¹¹⁸ ERYILMAZ, **age.**, s.319.

¹¹⁹ Murat ALTUN ve Erdal KULUÇLU, “**Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış**”, Sayıştay Dergisi, Sayı 56, Ocak-Mart 2005, s.26.

¹²⁰ AVŞAR, **age.**, s.29.

imkânlarından yararlanarak fikir ve düşüncelerini, idarenin yanlış buldukları eylem ve işleminin geri alınmasını, sonuçlarının tazminini, eylem ve işlemin kendi istekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesini istedikleri görülmektedir. Bunun için de kamu makamlarını uyarma, kınama, protesto etme, aydınlatma, vb. yöntemleri kullanmaları sık karşılaşılan durumlardır.¹²¹

Kamuoyu denetiminin önemli faktörlerinden bir diğeri ise bağımsız iletişim kaynaklarıdır. Teknolojinin günümüzde ulaştığı boyutlar göze alınırsa, bilginin yayılması çok hızlanmıştır. Dünyanın diğeri bir köşesinde bir ülke liderinin verdiği bir demeç eş zamanlı olarak binlerce kilometre uzaktan insanların evlerinde dinlenebilmekte ve izlenebilmektedir. Tarihsel süreci göz önünde bulunduracak olursak, insanlar yönetim hakkında medya sayesinde bilinçlenmekte, fikir sahibi olabilmekte, dayatmaları sorgulayabilmektedirler. Ancak, bu noktada ortaya çıkan medyanın özerkliği ve bağımsızlığı ile insanların yönetim hakkında farklı ve bağımsız kaynaklardan bilgi alabilmesi oldukça önemlidir. Eğer medya devlet elinde olursa, tek taraflı bilgiler ve düşünceler halka empoze edilebilir ve yanlışların sorgulanması aşamasında halk yönetim güdümünde kalabilir.

Diğeri boyuttan bakarak medyanın kamuoyu denetimine olumsuz etkisini inceleyecek olursak; medya, okuyucu ve izleyici çekme olgusunun bir gereği olarak daha güncel, belirgin konularla (magazinsel haberler kastedilmektedir) ilgilenmekte, bu niteliklere sahip her türlü şikâyet ilgi konusu olmakta, bu durum ile gereksiz haber çokluğu nedeniyle gerekli olarak sayabileceğimiz, devlet yurttaş ilişkilerinden kaynaklanan sorunlara ağırlık verilememektedir.¹²² Günümüz iletişim dünyasının gelişimi ile birlikte televizyon, internet, sms gibi çeşitli yollarla gerekli gereksiz bilgi hücumuna uğrayan

¹²¹ AVŞAR, **age.**, s.29.

¹²² TEMİZEL, **age.**, s. 33

toplum, nitelikli haberleri ayırt etmekte zorlanabilmekte ya da ayırt etmeksizin bütün meselelerden kendisini uzaklaştırabilmektedir. Bu da medyanın kamuoyu denetimine olumlu etkileri olduğu kadar, olumsuz etkilerinin de olabileceğini göstermektedir.

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için şu gibi koşulların varlığı gereklidir;

- Kamuoyu denetimi, toplumun zihinsel uyanmalarıyla doğru orantılı olarak gelişen bir denetim türüdür. Kamuoyunun denetleme işlevini ifa edebilmesi için, toplumu oluşturan kesimlerin entelektüel yapılarının çağın gerekleriyle örtüşmeleri gerekmektedir.¹²³ Daha açık ifade edecek olursak, ülke içinde demokratik kültürün tam anlamıyla oturmuş olması, siyasal hak ve özgürlüklerin oldukça gelişmiş olması ve bunun halk tarafından net olarak bilinmesinin yanı sıra aktif olarak kullanılmaya çalışılması gerekmektedir. Bu yönüyle İsveç ve Fransa başta olmak üzere Batılı ülkelerin pek çoğunda kamuoyu denetiminin yıllardan beri etkili biçimde uygulandığı söylenebilir.¹²⁴

- Bir diğer önemli koşul, kitle iletişim araçlarının bağımsızlığıdır. Toplumsal sorunlar ve bu sorunlar karşısında yönetimin tutumu kitle iletişim araçları aracılığıyla kamuoyuna duyurulmakta ve kamuoyu oluşmaktadır. İktidar güdümünde bulunan bir basın, kamuoyunu iktidarın çıkarları doğrultusunda bilgilendirecek ve gerçek dışı bilgiler verebilecektir. Dolayısıyla, kamuoyunu kendi lehine oluşturması çok zor olmayacaktır. Bu nedenledir ki basın ve kitle iletişim araçlarının bağımsız ve yansız olmadığı bir ortamda gerçek bir kamuoyu denetiminden söz edilemeyecektir.¹²⁵ Bağımsızlığı zedelenmiş kitle iletişim araçlarına bir diğer örnek de tekelleşmiş medyadır. Tek bir patronun bünyesi altında toplanmış kitle iletişim araçları, kamuoyunu taraflı bir şekilde oluşturabilecek bu da kamuoyu denetiminin işlevselliğini yanlış yönlendirebilecektir.

¹²³ ALTUN ve KULUÇLU, *age.*, s.31.

¹²⁴ Celal TEZEL (2001), **Türkiye’de Yönetim Denetimin Yapısı ve İşleyişi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Mersin, s.89.

¹²⁵ ERGUN ve POLATOĞLU, *age.*, s.339

- Toplumsal davranış ve duyarlılık yaygın olmalıdır. Toplumsal davranış denildiğinde toplum sorunlarıyla ilgilenen, kamu yararına öncelik tanıyan, kişisel yararlar da ölçülü olan, başkasının hakkına saygı gösteren davranış anlaşılmaktadır. Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için işte bu tanıma uyan bireylerin, kısaca duyarlı bir toplumun varlığına ihtiyaç vardır.¹²⁶

- Kamuoyunun uyanık ve bilinçli olması gerekir. Demokratik sistemde idareciler, kamuoyunun etkisi altında kalırlar ve daima kamuoyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye çalışırlar. Halk kamu işleriyle yakından ilgilendiği, yolsuzluklara karşı kuvvetli ve sağduyulu bir tepki gösterdiği ölçüde idare üzerindeki yolsuzlukları önleyici bir denetim sağlayabilir.¹²⁷

- Toplumun çeşitli kesimlerini temsil eden kamusal ve özel meslek ve çıkar kurumlarının varlığı, kamuoyu denetiminin etkinliği açısından başka bir gerekli koşuldur. Kamuoyu oluşumunda kamusal ve özel meslek kuruluşlarının rolü oldukça büyüktür. Bunların bir başka adı da baskı gurubudur.

Ülkemizde Türkiye Barolar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, ticaret ve sanayi odaları, işveren sendikaları, işçi sendikaları, siyasal partiler ve sivil toplum kuruluşları, kamuoyu belirlemede etkili olurlar. Bu tür topluluklar sadece yandaş ve üyelerinin haklarını korumakla kalmamalıdır. Demokrasinin gelişmiş olduğu toplumlarda hiçbir topluluğun üyesi olmayan fertlerin de haklarının gözetildiği görülmektedir.¹²⁸ Bu yolla sağlıklı bir denetimin gerçekleşmesi için özgür ve özerk örgütlerin varlığı gerekli olduğu gibi, siyasal iktidarların da bu örgütlere yasalar çerçevesinde özgürlük sağlamaları, baskı altında tutmamaları ve karar alma sürecine aktif olarak katması gerekmektedir.

¹²⁶ ERGUN ve POLATOĞLU, *age.*, s.338.

¹²⁷ ERDOĞMUŞ, *age.*, s.25.

¹²⁸ Ahmet Taner KİŞLALI(1992), *Siyaset Bilimi*, İmge Kitabevi, Ankara, s.224.

Yukarıda da bahsedildiği üzere kamuoyu denetimi, halkın bilgi ve habere ulaşımının kolaylaşmasıyla, her ne kadar bazen olumsuz etkileri olmakla beraber, güç kazanmış, demokrasinin yerleşmesiyle beraber daha da güçlenecek bir denetim yoludur. Kamuoyu denetiminin direkt olarak bir yaptırım gücü yoktur. Ancak bilinçli bir halk kitlesinin, tarafsız ve dürüst bir medya topluluğunun varlığı ile oluşturacağı kamuoyunun denetim gücü, idarenin denetimi üzerinde önemli ölçüde söz sahibi olabilir.

Yukarıda da belirtildiği üzere “kamuoyu denetimi”nin varlığından söz edebilmek için demokrasi başta olmak üzere bağımsız medya, sivil toplum kuruluşları ve dolayısıyla bilinçli bir halk kitlesinin varlığı şarttır. Ülkemizde “kamuoyu denetimi” ise bu kriterlerin gelişimi ile doğru orantılı olarak gelişim süreci içindedir.

Ülkemizde her ne kadar geçmişi eskiye dayansa da kesintiye uğramış demokratikleşme süreçleri sonucunda 1982 Anayasasının ilk halinde bulunan ve yapılan değişikliklerle sonradan Anayasaya eklenen maddeler ile demokrasi geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu gelişim bir darbe anayasası olan 1982 Anayasası'nın günümüz koşullarına cevap verememesinin yanı sıra, başta Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası arenada yapılan anlaşmaların gereği olarak Türkiye'yi, Anayasasında bazı müspet değişikliklere gitmeye teşvik etmiştir. Her ne kadar batılı modern demokrasilerle tam olarak bir tutulamayacak olsa da, 1982 Anayasasının ilk haliyle kıyaslanacak olursa yapılan değişiklikler, Anayasayı oldukça modern bir içeriğe sahip hale getirmiştir.

Siyasal denetim bölümünde anlatıldığı üzere, 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ve 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”, halkın yönetime aktif olarak katılımı için tanınmış olan haklardır. Aşağıda yeniden incelenen bu haklar, demokratik bir yönetim ve toplum için çok önemli olmasına rağmen ülkemizde çok fazla

bilinmemekte, kullanılmamakta ve yaptırım gücü yok denecek kadar az olduğundan dolayı etkin bir görünüm sergileyememektedir.

Bilgi edinme hakkı kanununun 4. maddesine göre; “Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu kanun hükümlerinden yararlanırlar”¹²⁹ ibaresi yer almaktadır.

3071 sayılı kanunda yer alan dilekçe hakkı ile vatandaşlara kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkı verilmiştir. Anayasamızın 74ncü maddesi ile ana çerçevesi belirlenen bu düzenleme, “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 Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir”¹³⁰ şeklinde düzenlenmiştir.

Bunların dışında kamuoyu denetimini aktif kılabilecek başka düzenlemelerde yapılmaktadır. 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun 7. maddesi ile;

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- a) Görev yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- d) Kanun hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,

¹²⁹ ALTUN ve KILIÇLI, *age.*, s.33.

¹³⁰ ALTUN ve KILIÇLI, *age.*, s.34

zorunludur¹³¹

ibareleri yer almıştır.

Görüldüğü üzere yasa koyucu, denetim bulgularının kamuoyuna duyurulması gibi soyut ve belirgin olmayan ifadeler yerine kamuoyunun zamanında bilgilenebilmesi ve bu bilgilerin ulaşılabilir olması gibi daha somut ve gerçekçi kriterler öngörmüştür. İdarenin iş ve eylemlerinin denetlenmesinde kamuoyunun aktif rol üstlenebilmesi için bu iş ve eylemler konusunda kamuoyunun bilgilenebilmesi gerekmektedir. Ne olup bittiğinden haberi olmayan bireylerin oluşturduğu bir toplumda kamuoyu denetiminden söz etmek mümkün değildir.¹³²

Bu mevcut çalışmaların yanı sıra 2003 yılında tasarı haline getirilen ancak yürürlüğe girmeyen “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”nda denetim ve kamuoyu denetimi konusunda girişimlerde bulunulmuş, tasarının 41. maddesinde;

Gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür. Kamu kurum ve kuruluşları görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar. Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahalli idarelerde bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur.”¹³³

şeklinde işlenmiştir. Ancak bu tasarı yürürlüğe giremediği için madde yürürlükte değildir.

Beş başlıkta incelediğimiz yönetimin denetlenmesi yollarından dördü olan; “Siyasal Denetim”, “Yargı Denetimi”, “İdari Denetim”, “Kamuoyu Denetimi” yukarıda

¹³¹ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5018>, Erişim tarihi:22.12.2007

¹³² ALTUN ve KILIÇLI, *age.*, s.32.

¹³³ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2, T.C. Başbakanlık, Ekim, 2003, s.44.

incelenmiş, bu beş başlığın sonuncusu ve tezin konusu olan “Ombudsmanlık” ikinci bölümde detaylı olarak incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK DENETİMİ

Birey hak ve özgürlüklerinin korunması konusu, özgürlük kavramının ilk ortaya çıkışından beri toplumları meşgul etmiştir. Bunların korunması amacıyla yönetim üzerinde çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Günümüzde sürekli değişim gösteren devlet olgusunun gelişmesine paralel olarak devletin yetki görev ve sorumlulukları da artmıştır. İdarenin faaliyetlerinin artmasıyla birlikte, idarenin denetiminde, geleneksel denetim mekanizmaları eksik ve yetersiz kalmıştır.¹³⁴ Geçen bölümde ayrıntılı bir şekilde belirtilen bu geleneksel denetim yollarının zaman zaman yönetimin denetlenmesi hususundaki yetersizlikleri ve devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında bireylerin haklarını koruma ve kullanmada yetersiz duruma düşmeleri gibi nedenlerle, yeni kurumlara ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır.

Bu doğrultuda ortaya çıkan ombudsmanlık yöntemi ilk kez 19.yy.da İsveç'te doğmuştur ve hukuksal gelenekleri ve kültürleri benzer olan diğer İskandinav ülkelerin tarafından da (Danimarka, Norveç, Finlandiya) kısa sürede benimsenmiştir.¹³⁵ Bu yöntem, yargısal denetimin sınırlılığı, geç işlemesi nedeniyle etkisizliği ve dolayısıyla yetersizliği, çağdaş idarenin gelişimine ve değişimine cevap verememesi, idarenin kendi içerisinde yaptığı denetimde taraflı davranması, objektiflikten uzak kalması gibi nedenlerle birçok ülke tarafından tercih edilmektedir.¹³⁶

Ombudsman kelimesi adını doğduğu yer olan İsveç'ten almıştır. Bu dilde “vekil”, “temsilci” anlamına gelen “ombud” ve kişi anlamına gelen “man” kelimelerinin

¹³⁴ Serdar MUTTA (2005), **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman**, Kazancı Kitap, İstanbul, s.49.

¹³⁵ TEMİZEL, **age.**, s.34.

¹³⁶ AVŞAR, **age.**, s.30.

birleşiminden doğan ombudsman¹³⁷, bireylerin kamu kurumları karşısında haklarını savunmak için atanan bir devlet memurudur.¹³⁸ Daha açık bir ifadeyle ombudsman, vatandaşların idareyle olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, şikâyetlerini dinleyen, bu konuda ilgili idari kuruluşlara tavsiyelerde bulunan, idare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde arabulucu rolü üstlenen, genelde parlamento tarafından seçilen, bağımsız yüksek düzeyli bir görevliye verilen isimdir.¹³⁹

Özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra ombudsmanlık yapılanmaları birçok ülkeye yayılmış, her ülkenin kendi kültür ve yönetim yapısına göre değişen türlerle ve bu doğrultuda farklı isimlerle ifade edilmektedir: Hollanda’da “Ulusal Ombudsman” (Nationale Ombudsman), Fransa’da “Arabulucu” (Le Mediatèur), Kanada’da “Vatandaş Koruyucusu” (Protecteur Du Citoyen), İspanya’da “Halk Savunucusu” (Defensor Del Pueblo), Avusturya’da ve Romanya’da “Halkın Avukatı” (Volksanwaltschaft), Portekiz’de “Adalet Temsilcisi” (Provedor De Justiça), İngiltere’de “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” (Parliamentary Comissioner For Administration), Polonya’da “Sivil Haklar Savunucusu” (Defenseur Des Droits Civiques), İtalya’da “Sivil Savunucu” (Difensore Civico)¹⁴⁰, Güney Afrika’da “Halkın Koruyucusu” (People Protector)¹⁴¹, Avrupa Birliği’nde “Avrupa Ombudsmanı” (European Ombudsman)¹⁴² gibi. Bunun yanında; demokrasiye yeni geçmiş ülkelerde de insan haklarına sürekli vurgu yapılmıştır. Örneğin bu doğrultuda; Macaristan’da “İnsan Hakları İçin Parlamento

¹³⁷ MUTTA, *age.*, s.49.

¹³⁸ Yrd.Doç.Dr. Kemal ÖZDEN (2005), *Ombudsman “Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model”*, Tasam Yayınları, İstanbul, s.19.

¹³⁹ MUTTA, *age.*, s.50.

¹⁴⁰ ÖZDEN, *age.*, s.20-21.

¹⁴¹ Seriya SEZEN, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001, s.73.

¹⁴² TEMİZEL, *age.*, s.38.

Komiseri”, Rusya Federasyonu’nda “İnsan Hakları Yüksek Görevlisi” gibi isimler ön plana çıkarılmıştır.¹⁴³

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde 1996 yılından itibaren “Yüksek Yönetim Denetçisi” ismiyle görev yapan bu kurum, ülkemizde “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” başlığı altında iki kez meclis gündemine taşınmıştır. 2000 yılındaki ilk kanun taslağı, komisyon görüşmelerinden ileri gidemeyerek TBMM Genel Kurulu’nun gündemine gelememiştir. 2005 yılında bu kez TBMM Genel Kurulu’nda görüşülerek kabul edilen kanun tasarısı, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Meclise iade edilmiştir. Üçüncü kez aynı isimle meclis gündemine gelen kanun tasarısı, 15.6.2006 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda kabul görmüş fakat Cumhurbaşkanı yine kanun tasarısını veto ederek Meclise iade etmiştir. Meclis Genel Kurulu’nda aynı şekilde kabul edilen bu kanun tasarısı, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından onaylanarak 13.10.2006 tarihinde kanunlaşmıştır. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi’ne yürürlüğün durdurulması ve bazı kanun maddelerinin iptali için Cumhurbaşkanı ve dönemin Ana muhalefet partisi başvuruda bulunmuş, Anayasa Mahkemesi de, 27.10.2006 tarihli 2006/33 no.lu kararında 5548 no.lu Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun yürürlüğünü durdurma kararı almıştır. Bu kanunda ombudsman ismine karşılık olarak “Kamu Denetçisi” ismi kullanılmıştır. Bunun yanı sıra Türkçe’de bu sözcüğe karşılık arama çalışmalarında şimdiye kadar, “halk denetçisi”, “halk avukatı”, “kamu hakemi”, “yurttaş sözcüsü”, “medeni haklar savunucusu”, “parlamento komiseri” gibi isimler telaffuz edilmektedir.

¹⁴³ SEZEN, *age.*, s.73.

2.1. Ombudsmanlığın Tanımlayıcı Unsurları ve Tanımı

Yukarıda da belirttiğimiz üzere ilk kez İsveç'te oluşturulmuş olan bu kurum, dönemin şartlarına göre İsveç'in denetim alanında yaşadığı sıkıntıları gidermek amacıyla kurulmuştur. İleriki dönemlerde önce İskandinav ülkelerinde, daha sonrada, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, dünyanın çeşitli ülkelerinde oluşturulmaya başlanan ombudsmanlık kurumu, her ülkenin kendi ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenmiş; tanım ve görev olarak çeşitlenmiştir. Bu nedenle ortak bir tanım vermek mümkün değildir. Ancak ombudsmanlık kurumunun varlığından söz edebilmek için öncelikle ombudsmanlık müessesesinin vazgeçilemeyecek unsurlarının belirlenmesi gerekmektedir.

Kanadalı Profesör Donald Rowat'a göre, ombudsmanlığın genel olarak kabul gören ortak noktaları şunlardır:¹⁴⁴

a) Ombudsman, anayasa veya yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan, bağımsız bir görevlidir.

b) Ombudsman, haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikâyetleri ve yakınmaları izler.

c) Bu kurumun, soruşturma açmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkileri vardır. Fakat tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltme ve bağlayıcı kararlar alma yetkisi yoktur.

d) İdareye 'mutlaka karşı' değildir.

Bu noktalardan hareketle dünyanın neresinde kurulursa kurulsun bir kurumun ombudsman olarak kabul edilebilmesinin bazı asgari koşulları vardır. Açıklayıcı bir tanıma ulaşabilmemiz için öncelikle bu unsurları incelememiz gerekmektedir.

¹⁴⁴ Taykan ATAMAN (Aktaran), "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)" **Türk İdare Dergisi**, Sayı 400, Eylül 1993, s.219.

2.1.1. Tanımlayıcı Unsurlar

a) Ombudsman idareyi denetleyen bir kurumdur: Ombudsmanlık kurumunun en önemli yetkisi olan idareyi denetleyebilme gücü kurumun asgari unsurlarının başında gelir. Ombudsman kurumları dünyanın her yerinde, temel kural olarak idarenin eylem ve işlemleri üzerinde denetim uygulamaktadırlar.

Buna karşılık bazı ülkelerde, istisnai olarak, ombudsmanların denetimi bu alanın dışına da taşmakta, kurum, özel kişilerin eylem ve işlemleriyle ve yargısal işlemlerle ilgili olarak da denetim yapabilmekte ve yasama işlemleri üzerindeki denetimi harekete geçirebilmektedir.¹⁴⁵ Örneğin Namibya gibi bazı Afrika ülkelerinde özel kişilerin eylem ve işlemlerine de müdahil olabilen ombudsman, İsveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinde ise yargısal işlemler üzerinde de denetim uygulayabilmektedir. Ombudsmanın yasama işlemleri üzerinde denetim uygulayamamasının istisnası yok gibi gözükse de, Polonya, Slovenya, Macaristan ve Avusturya gibi ülkelerde ombudsman yasama işlemlerini denetleyememekte; buna karşılık yasaların anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla anayasa mahkemesine başvurabilmektedirler.¹⁴⁶

b) Ombudsman özerk bir kurumdur: Ombudsman kurumunun diğer bir temel niteliği özerk olmasıdır. Burada bahsedilen özerklik, kurumun öncelikle yürütmeden ve idareden bağımsız olarak çalışabilmesidir. Kurum, kamu hukuku tüzel kişilerinden ve özerk kuruluşlardan farklı bir konumda kurulmalı, bu doğrultuda merkezi idarenin hiyerarşisine ya da vesayet denetimine tabi olmamalıdır.

Her ne kadar yasama organı tarafından seçilir ve görev alır olsa da parlamentoya karşı da bağımsız bir kurum niteliğinde çalışabilmelidir. Parlamento, ombudsmanı seçebilir ve görevden alabilir ancak ona herhangi bir emir veya talimat

¹⁴⁵ Tufan ERHÜRMAN (2001), **İdari Denetim ve Ombudsman**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, s.307.

¹⁴⁶ ERHÜRMAN, **age.**, s.308.

veremez.¹⁴⁷ Aksi takdirde, ombudsman kurumu siyasal baskılardan kurtulamayacağı gerekçesiyle, özelliğini yitirir.

c)Ombudsmanın kararları hukuken bağlayıcı değildir: Ombudsman kurumunu, diğer yönetsel denetim kurumlarından ayıran en önemli özelliklerden birisi de budur. Kurumun olmazsa olmaz unsurlarından birisi olan bu kavram ile ombudsman, idarenin eylem ve işlemleri karşısında tavsiye niteliğinde kararlar alabilir.¹⁴⁸ Şayet bağlayıcı kararlar alabilseydi, yargıdan farkı kalmayacak, bir tür idare mahkemesi haline gelecek ve yeni bir kurumdan söz etmeyi gerektirecek bir durum söz konusu olmayacaktı.¹⁴⁹

2.1.2. Tanım

Ombudsmanın ayırt ediciliğini, kimliğini ve yeni bir kurum olarak değerlendirebilmemizi sağlayan bu unsurlardan sonra ombudsmanlık kurumunun tanımını yapmamız, her ne kadar her ülkede farklı yöntem ve çeşitlerle uygulansa da, çalışmamıza katkıda bulunacaktır.

Bu üç temel unsur eşliğinde oluşturulabilecek tanıma göre; ombudsman, şikâyet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, özerk bir devlet organıdır.¹⁵⁰

¹⁴⁷ ÖZDEN, age., s.29.

¹⁴⁸ Tufan ERHÜRMAN, "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3, Eylül 1998, s.89.

¹⁴⁹ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.310.

¹⁵⁰ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.312-313.

Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi'nin (The Ombudsman Comitee of the International Bar Association) kurumun dünyadaki ortak özelliklerini temel olarak yaptığı ombudsman tanımını şöyledir:

Anayasa, yasama organı (Legislature) veya parlamento tarafından temin edilen, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları (government agencies), yetkilileri (official) ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması (corrective action) önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.¹⁵¹

Yukarıda bahsedildiği üzere gerek ülkelerdeki farklı yaklaşımları açıklayabilmek, gerekse yeni yaklaşımlar getirmek ve tanıma katkıda bulunmak amacıyla yazarlar tarafından farklı tanımlar verilmektedir. Ancak bu tanımlar incelendiğinde tüm tanımların aşağı yukarı aynı tanımlayıcı unsurdan hareket ettiği görülmektedir.

Gammeltoft'un tanımına göre; "Ombudsman, duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve iş görenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur."¹⁵²

Zakir Avşar'ın nispeten geniş tanımına göre de;

Ombudsman, parlamentolar tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği kişilerin çoğunlukla hiçbir kurala bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi olan; idarenin yapmış olduğu haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icraî karakter taşımayan önerilerde bulunmak, hakkaniyet tedbirleri salık vermek ve nihayet

¹⁵¹ TÜSİAD (1997), **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD yayını, İstanbul, s.15.

¹⁵² Hans GAMMELTOFT-HANSEN, "Ombudsman Kavramı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996, s.195.

kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur.¹⁵³

Cemal Mihçioğlu ise, ombudsmanlık kurumunu; “Yurttaşların yönetimle olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, yakınmalarını ilettikleri, soruşturma açabilen, ilgili kamu görevlilerine önerilerde bulunabilen, yasama organı tarafından seçilen, bağımsız ve yüksek düzeyde bir görevli”¹⁵⁴ olarak tanımlamıştır.

Zekeriya Temizel’in tanımında; “Ombudsman; görev alanı kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkiler, görevi, kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak, kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmak olan bir kurumdur”.¹⁵⁵

Yukarıda aktarılan tanımlar ışığında ombudsmanlığı şöyle tanımlamak mümkündür: “Ombudsmanlık kurumu; idarenin eylem ve işlemlerini denetleyen, fakat bağlayıcı kararlar alamayan bağımsız bir devlet organıdır”.

2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihi Gelişimi

Ombudsman kurumunun düşünsel temelleri 18.yy.da atılmakla beraber, ilk kez bu isimle 19.yy.da İsveç’te oluşturulduğu kabul görmektedir. Buna karşılık kimi tarihçi ve yazarlar bu kurumun farklı isimlerle daha öncelerden oluşturulduğunu iddia etmektedirler. Kimi kaynaklar, ombudsmanlığın temellerini ararken Çin’deki Han Hanedanlığı (İ.Ö.206-İ.S.220) sırasında varolan “Yuan Control” Kurumu, Roma’daki “Halk Tribünleri”, 17. yüzyıl Amerikan Kolonilerindeki “Censors” kurumlarına kadar gitmektedirler.¹⁵⁶

¹⁵³ AVŞAR, *age.*, s.52-53.

¹⁵⁴ Cemal MIHÇIOĞLU (1987), **Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri** “Ankara Üniversitesi’nin kuruluşunun 40.yılına armağan”, Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayını, Ankara, s.169.

¹⁵⁵ TEMİZEL, *age.*, s.40.

¹⁵⁶ Walter Gelhorn, **Ombudsmen and Others-Citizens Protectors in Nine Countries**, Harvard University Pres, USA, 1967, s.194.

Ombudsmanlığa benzer kurumların İslam Hukukunda da var olduğu gözlemlenmiştir. Hz. Ömer döneminde kurulan “Muhtesip Kurumu” bu yönde çalışan bir kurumdu. Pazar yerlerinin yöneticisi olan bu kurum, pazar yerlerinde yaşanan uyuşmazlıkların çözücüsü durumundaydı.¹⁵⁷ Buna benzer bir uygulama olan “Divan-ı Mezalim”¹⁵⁸ (Haksızlıklar Divanı) Abbasiler döneminde, halk tarafından hükümet memurlarına, özellikle vergi tahsildarları ile valiler aleyhine getirilen şikâyet ve yakınmaları incelemek ve soruşturmak amacıyla oluşturulmuş bir kurumdu. Bu kurumun başında yüksek dereceli bir memur olan kadı bulunurdu.¹⁵⁹ Osmanlılar, Abbasiler döneminde oluşturulmuş bu kurumları geliştirerek uygulamaya devam etmiştir. Osmanlıların duraklama dönemine kadar çok önem verdiği, ilk zamanlar bizzat halifelerin başkanlık ettiği “Divan-ı Mezalim”e, daha sonraları vezirler ve son aşamada hâkimler hâkimi olarak anılan “Kadi-l Kudat” başkanlık etmiştir. Baş yargıç olarak da isimlendirilen makam olan Kadi-l Kudat’ın görevi, İslam Hukukunun, Sultan dâhil memurlarca, halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken, uygulanmasını güvenceye almaktır. Bunu yaparken başyargıç, halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve güçlerinin kötüye kullanılmasına karşı korumuş oluyordu.¹⁶⁰ Divan-ı Mezalim’in görevi ise Kadi-l Kudat’a paralel olarak, yerel yöneticilerin yaptıkları haksızlıkları araştırmak ve suçluları cezalandırmak, tahsildarın görevini kötüye kullanmasını önlemek gibi konularda, halkın şikâyetlerini inceleyerek, halkı idareye karşı korumaktır.¹⁶¹

Günümüzdeki ombudsmanlık kurumlarını, Divan-ı Mezalim’le karşılaştırdığımızda statü, görev ve güç olarak çok farklı yapılarda olduklarını

¹⁵⁷Victor Pickl, “Islamic Roots of Ombudsman System”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s.801.

¹⁵⁸ Divan-ı Mezalim hakkında detaylı bilgi için bkz. Vecdi AKYÜZ (1995), **İslam Hukukunda Yüksek Yargı ve Denetim Divan-ı Mezalim**, M.Ü. İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayınları, İstanbul.

¹⁵⁹ AVŞAR, **age.**,s.42.

¹⁶⁰Victor PİCKL, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 4, Aralık 1986, s.39.

¹⁶¹ AKINCI, **age.**, s.267.

görmekteyiz. Ancak 18.yy.da ombudsman ismiyle İsveç'te oluşturulan kurum ile Osmanlı İmparatorluğundaki Divan-ı Mezalim'in, yapı itibariyle benzerlikler gösterdiğini ileri sürebiliriz. Bu benzerlikte, dönemin İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl)'in Osmanlı devletinde geçirmiş olduğu beş buçuk yılın etkisi olduğunu ileri sürmek mümkündür.

1709 yılında İsveç Kralı XII. Charles¹⁶², Paltova Meydan Savaşı'nda Ruslara yenilerek Osmanlılara sığınmak zorunda kalmıştır. Kral, Osmanlı toprağında kaldığı (üç buçuk yıl Bender'de, iki yıl kadar da Dimetoka'da olmak üzere) beş buçuk yıllık sürede¹⁶³ tutsak ile konuk arasında bir durum yaşamıştır. Ülkesinden uzakta olmasına ve ulaşım imkânlarının kısıtlı olmasına karşın Kral, tahtını bırakmamış, ülkesini uzaktan yönetmeyi sürdürmüştür.¹⁶⁴ Kral'ın ülkesine dönememiş olması nedeniyle yönetimde boşluklar meydana gelmiş, ülkede düzensizlik ve karmaşa egemen olmaya başlamıştı. Bu durum karşısında Kral, bir buyruk çıkararak, “yasalara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini yerine getirmelerini güvenceye almak” amacıyla bir büro oluşturmuştur.¹⁶⁵ Bu büronun başına çok güvendiği, aynı zamanda kendisini de temsil eden bir kişiyi yüksek temsilcisi olarak “Högste Ombudsman” sıfatı ile atamış; yasalara uyum sağlanması ve kamu görevlilerinin de yükümlülüklerini eksiksiz olarak yerine getirilmesini sağlamakla bu kişiyi görevlendirmiştir. Bu kişi, herhangi bir siyasi otoritesi bulunmamakla beraber, salt Kral'ın temsilcisi sıfatıyla kamu düzenini sağlayan bir tür başsavcı idi.¹⁶⁶ Bunun yanında vatan hainliği gibi olaylarda kendiliğinden işi mahkemeye götürebiliyor,

¹⁶² Uzun yıllar Osmanlı İmparatorluğu bünyesinde kalabalık bir toplulukla birlikte kalması sebebiyle Demirbaş Şarl olarak anılmaktadır.

¹⁶³ AKINCI, *age.*, s.266.

¹⁶⁴ MUTTA, *age.*, s.53.

¹⁶⁵ PICKL, *age.*, s.37.

¹⁶⁶ AKINCI, *age.*, s.266.

bütün ihmal ve itaatsizlikleri Kral adına araştırma yetkisine sahip bulunuyordu.¹⁶⁷ Bu büro, daha sonra “Kralın Adalet Başkanlığı Bürosu” olarak adlandırıldı.¹⁶⁸

Kral XII. Charles’ın ombudsman sistemini Osmanlılardan esinlendiğine dair iddialar, Türk ve yabancı araştırmacılar tarafından sıkça dile getirilmektedir. Bu iddialara göre, Kral XII. Charles, Osmanlı’da bulunduğu dönemlerde, Osmanlı devlet yapısını yakından incelemiştir; Osmanlı’da yöneticiler aleyhinde başvurulacak olan yukarıda bahsedilen “Divan-ı Mezalim”, “Kadı-ı Kudat” gibi kurumlardan oldukça etkilenmiştir.¹⁶⁹ Buna karşın Galip Demir, Kral Charles’ın, meslek loncaları olarak görev yapan Ahilik teşkilatından etkilendiğini belirtmektedir.¹⁷⁰ Bu iddiaları çeşitlendirmemiz mümkün olmakla beraber, bu görüşler, muğlâk ve yoruma açık ifadelerdir. Kral’ın o dönemde Osmanlı topraklarında bulunması ve bu dönemde böyle bir kurumu ülkesinde faaliyete geçirmesi bu iddiaları kuvvetlendirmektedir. Buna karşılık Kral XII. Charles, bu kurumlardan etkilenmiş olsa bile ombudsmanlık sisteminin tamamen İslam hukuk sisteminde yer alan bu kurumlardan kopya edildiğini söylemek yanlış olacaktır.

Kral XII. Charles, Osmanlı topraklarındaki ikametini bitirip ülkesine döndüğünde, umduğundan çok daha iyi bir raporla karşılaşmıştır. Atadığı gözlemci, kral adına vatandaşların dilek ve şikâyetlerini dinlemiş, bunların bir kısmını ilgili yerlerle ilişki kurarak çözümlenmiş ve kamu hizmetlerinin nasıl daha etkili ve adil biçimde yerine getirileceği yolunda bir dizi öneri hazırlamıştır. Bu önerilerden memnun kalan Kral, idarenin tüm eylem ve işlemlerini bizzat kendisinin gözetim altında tutmasının mümkün

¹⁶⁷ Reha YILMAZ, “Küreselleşen Dünyada İnsan Haklarının Korunmasında Ombudsmanın Rolü ve Azerbaycandaki Uygulaması”, **Küreselleşme Sürecinde Kafkasya ve Orta Asya II Kongresi Sonuç Bildirisi**, Kafkas Üniversitesi, 2007, s. 920.

¹⁶⁸ PICKL, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, s.39.

¹⁶⁹ YILMAZ, **age.**,s.920.

¹⁷⁰ ÖZDEN (Alıntı), **age.** s.22.

olmaması nedeniyle, geçici olarak atadığı gözlemciyi (ombudsman) sürekli hale getirmeye karar vermiştir.¹⁷¹

İlk olarak parlamentoya değil, krala bağlı olarak kurulan ombudsman kurumunun (Högste Ombudsmannen) adı 1719 yılında “*Justutiekansler-JK*” adı ile değiştirilmiş, 1766 yılından itibaren de ombudsman atama yetkisi kraldan temsil organına (Rikstag) geçmiştir.¹⁷² 1809 İsveç Anayasası kabul edilene kadar, kurum sürekli meclis ve kral arasındaki iktidar kavgasının konusu olmuş¹⁷³, kısa bir dönem parlamento tarafından seçilmekle birlikte, kural olarak “Kralın adamı” kimliğini korumuştur. 1809 Anayasası’nın 27. maddesi ile birlikte *Justutiekansler*(Ombudsman) anayasal bir kurum haline getirilmiş ve İsveç Ombudsmanı bir “parlamento ombudsmanı” niteliğine bürünmüştür.¹⁷⁴ Ombudsmanlık kurumunun ilk kuruluş yılı olarak, birçok yazar, kurumun ilk kez bir ülkenin anayasasında yer almasından dolayı 1809 yılını kabul etmiştir. Bu tarih itibariyle anayasal bir statüye kavuşan ombudsmanlık kurumu, demokrasinin yerleşmesiyle birlikte yasama organı adına yürütme organını ve ona bağlı olarak çalışan tüm kamu kuruluşlarını gözetim esasını benimsemiş ve daha sonra yapılan tüm anayasa değişikliklerinde daha da geliştirilerek İsveç hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline gelmiştir.¹⁷⁵ 1915 yılına kadar tek kişiden oluşan İsveç Ombudsmanının sayısı, toplumsal gereksinimlerle birlikte kamu yönetimindeki dallanmalar nedeniyle dörde çıkmıştır.¹⁷⁶

¹⁷¹ Ömer BAYLAN (1978), **Vatandaşın Devlet Yönetimi hakkında Şikâyetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, s.7.

¹⁷² AVŞAR, **age.**, s.45.

¹⁷³ Kurum, zamanla Kraldan ziyade federe birimler tarafından atanmış ve onların güvenini taşımak zorunda kalmış, fakat bu durum 1772 Kral III Gustavus darbesiyle tekrar değişmiş, Justutiekansler kral tarafından atanmış 1809 Anayasasına kadar Adalet Bakanına benzer bir statüye sahip olmuştur.

¹⁷⁴ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.302–303.

¹⁷⁵ BAYLAN, **age.**, s.7.

¹⁷⁶ AKINCI, **age.**, s.268.

2.2.1. Birinci Yayılma Dalgası (İskandinav Ülkeleri)

18.yy.da ortaya çıkan bu kurum, 200 yıl kadar pek dikkat çekmemiş ve ülke sınırları içinde kalmıştır. İsveç'ten sonra ilk kez yine bir İskandinav ülkesi olan, İsveç'le tarihsel ve coğrafi açıdan sıkı bağları olan Finlandiya'da ombudsmanlık sistemi kurulmuştur.

Finlandiya, 1809'da Rusya tarafından işgal edilmeden önce, altı yüz yıl kadar, İsveç topraklarına dâhildi.¹⁷⁷ 1918 yılında bağımsızlığını elde eden ve cumhuriyet rejimini benimseyen Finlandiya, 1919 yılında yaptığı anayasa değişikliği ile parlamento ombudsmanı kurumunu benimsemiştir.¹⁷⁸ Finlandiya Ombudsmanı, bakanları kovuşturma yetkisinin dışında, genel olarak İsveç Ombudsmanı ile hemen hemen aynı yetkilere sahipti.¹⁷⁹

İkinci Dünya Savaşı sonrası dünyasında devletin faaliyette bulunduğu alanlar artmış ve bu durum yönetime karşı yakınmaları arttırmıştır. Bu doğrultuda ilk yayılma dalgası, kurumun anavatanı olan İsveç ve Finlandiya ile aynı coğrafyayı paylaşan İskandinav ülkelerinde başlamıştır. Bu dalga dâhilinde ilk olarak Norveç'te 1952 yılında "Milite Ombudsman" (Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı) kurulmuştur. Norveç, 1962 yılında da Sivil Ombudsmanı kurmuştur.¹⁸⁰

Norveç'i, bir başka İskandinav ülkesi olan Danimarka, 1953 yılında düzenlediği "Sivil ve Askeri Konular İçin Parlamento Komiserliği" kurumunu aynı yıl kabul ettikleri Anayasa'ya 1954 yılında ekleyerek kurdular.¹⁸¹ Danimarka, ombudsmanlık kurumunu, en modern ve ideal şekliyle dünyaya tanıtan ülkedir. İsveç ve Finlandiya ombudsmanlarının çok güçlü, Norveç ombudsmanının çok zayıf olmasına karşın, Danimarka ombudsmanının

¹⁷⁷ ÖZDEN, *age.*, s.23.

¹⁷⁸ AKINCI, *age.* s.269.

¹⁷⁹ ÖZDEN, *age.*, s.23.

¹⁸⁰ MUTTA, *age.*, s.55.

¹⁸¹ AKINCI, *age.*, s.269.

görev ve yetkileri kendinden öncekilerine oranla daha dengeli ve gerçekçi olarak düzenlenmiştir. Danimarka'nın ilk Ombudsmanı olan Prof. Stephan Hurwitz'in çabalarıyla ve girişimleriyle oluşturulmuş olan Danimarka Ombudsmanlık Kurumu, bu kurumu ülkelerinde oluşturmaya çalışan diğer ülkelerin örnek modeli olmuştur.¹⁸²

2.2.2. İkinci Yayılma Dalgası (Kara Avrupa'sı ve Commonwealth Ülkeleri)

İsveç ve Finlandiya'nın kendi özel koşullarında ortaya çıkan ombudsman kurumu, İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar İskandinavya dışında çok fazla ilgi çekmemiştir. O dönemde bu konudaki genel kanaat, söz konusu kurumun nüfusu az, kültür ve gelir düzeyi yüksek, âdem-i merkeziyetçi yönetim sistemi ağır basan, yönetsel ve siyasal katılımın belirgin ve âdem-i merkeziyetçi yapı nedeniyle merkezdeki yargısal denetimin pek fonksiyonel olmadığı sistemlere özgü olduğu, dolayısıyla başka ülkelerde uygulanmasına olanak bulunmadığı yönündeydi.¹⁸³

Kara Avrupa'sı, hukuk geleneğinin egemen olduğu bir kıtadır. Bu nedenle, genel kanı ombudsman kurumunun, İskandinav ülkelerinde olduğu gibi klasik hukuk geleneği anlayışının içinde kendisine yer bulamayacağı yönündeydi. Ancak özellikle II. Dünya Savaşından sonra faaliyetleri artan devlet ve daha da fazla önem kazanan insan hakları kavramıyla beraber, ombudsman kurumunun kıta ülkelerinde uygulanabilirliği tartışılmaya başlandı. Nitekim 1957'de, özellikle II. Dünya savaşında ağır insan hakları ihlallerinin yaşandığı Federal Almanya, "Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı"nı kurmuştur.¹⁸⁴ Bu kurum klasik anlamda sivil haklara sahip bir ombudsman olmaması sebebiyle geniş yetkilerle donatılmamış, devlet yönetimi konusunda yetkisiz bir kurum olarak

¹⁸² BAYLAN, *age.*, s.13.

¹⁸³ R.KILAVUZ, A.YILMAZ, F.İZCİ, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 2003, s.50.

¹⁸⁴ AKINCI, *age.*, s.269.

oluşturulmuştur. Ancak Kıta Avrupa'sına kurumun sıçraması açısından önemli sayılmaktadır.

2.2.2.1. Commonwealth Ülkeleri

İkinci ombudsman dalgası, İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth) ülkelerinde yayıldı. 1962 yılında Yeni Zelanda'da kurumun kabulü ile ombudsmanlığın İngiliz hukuk sistemine de adapte olabileceği düşüncesi gelişmiş, 1967 yılında “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” ismiyle İngiltere Ombudsmanı kurulmuştur.¹⁸⁵ Yönetimsel işlemler için normal yargının bulunmadığı, buna karşılık parlamenter denetimin güçlü ve parlamento üstünlüğünün çok belirgin olduğu bu ülkede, ombudsman kurumunun kurulması ile Kuzey Avrupa ülkeleri dışındaki ülkelerde bu kurumun işlemeyeceği tezi kısmen çürütülmüş oldu.¹⁸⁶ İkinci yayılma dalgası ile Commonwealth ülkelerinde İngiltere ve Yeni Zelanda haricinde, bu kurumu bünyesinde oluşturan diğer devletlerden birkaçı şöyledir: İngiliz Guam'ı (1966), Alberta ,(1967), Maurice Adası (1967), Yeni Brunswick (1969) ve Manitoba (1969).¹⁸⁷

2.2.2.2. Kara Avrupa'sı ve Fransa

Ombudsmanlık kurumunun Kuzey Avrupa ülkelerine has bir denetim yöntemi olarak kabul edilebileceğine ilişkin en önemli adım, kurumun 1973 yılında Fransa'da kurulmasıdır. Yönetimsel yargının beşiği olan, Kara Avrupa'sının hukuki yönden en önemli devletlerinin başında gelen Fransa'nın bu kurumu bünyesinde oluşturması çok önemlidir. Türkiye'nin yönetimsel yargı sistemini örnek aldığı Fransa'da ombudsmanlığın oluşturulabilmesi bu ülkeye ayrı bir tırnak açılmasını gerektirmektedir.

¹⁸⁵ ATAMAN, *age.*, s.218.

¹⁸⁶ MUTTA, *age.*, s.55.

¹⁸⁷ ATAMAN, *age.*, s.218.

Fransa'da 1799 yılında Napolyon tarafından, devlet hizmetlerindeki çekişmeleri gidermek, hükümete hukuksal konularda görüş ve önerilerde bulunmak ve yurttaşlardan gelen şikayetleri çözümlenerek yönetimi geliştirmek üzere, Danıştay (Consil d'Etat) kurulmuştu.¹⁸⁸ Döneme göre oldukça modern olan bu kurum, hukuk dünyasında bir ilkti. Uzun yıllar problemlere çözüm üretmekte sıkıntı yaşamayan bu kurum, 1970'lere gelindiğinde, yönetimin otoriter eğiliminin artması ile yurttaş haklarının bu durumdan oldukça etkilenmesi, ülkedeki aydınları farklı arayışlara itmiştir.¹⁸⁹ İlk etapta Kuzey Avrupa'da kendini gösteren, daha sonra Almanya'da kurulan askeri ombudsman son olarak İngiltere gibi parlamento denetiminin güçlü olduğu bir ülkede kurulan ombudsmanlık kurumu, Fransa'nın da dikkatini çekmiştir. Her ne kadar daha önce kurumun oluşturulduğu hiçbir ülkede idari yargı bu denli güçlü olmasa da bu kurumun Fransa'nın kendi şartlarında ülkeye adapte edilebileceği düşünülmüştür. Bu doğrultuda sert tartışmalar olmuştur. Sistemin Fransa'da işlemeyeceğini ileri sürenler şu görüşleri öne sürmekteydiler:¹⁹⁰

- Ombudsmanlık kurumu, Fransa'da yerleşmiş olan yargı ve yönetim otoriteleri ayrılığına ters düşecektir.
- Dünya üzerinde varolan sistemlerde ombudsmanlık, genel olarak parlamento tarafından atanmaktadır. Oysa Fransız Parlamentosu, hiçbir zaman atama yetkisi kullanmamıştır.
- Ombudsman, sadece saygı duyulan bir otorite olarak kalmayacak, diğer bürokratların amiri pozisyonundaki bir büyük büro şefi haline gelecektir. Bu ise, egemenlik hakkı ile ilgilidir.

¹⁸⁸ AKINCI, **age.**, s.274.

¹⁸⁹ AKINCI, **age.**, s.274.

¹⁹⁰ KILAVUZ, YILMAZ, İZCİ, **age.**, s.51-52.

- Fransa’da yönetsel yargı sistemi iyi işlemektedir. Bireyler, mevcut düzende haklarının iyi korunduğu düşüncesindedirler. Hatta bu konudaki şikâyetler bireylerden değil, yargı yerlerinin sıkı kontrolü dolayısıyla yönetimden gelmektedir.

Kurumun Fransız denetim sistemi için olumlu etkiler yaratacağını öne sürenler ise şu görüşleri savunmaktaydılar:¹⁹¹

- Parlamenter rejimin bulunduğu ülkelerde, ombudsmanlık sistemi parlamento ile aralarında herhangi bir uyuşmazlık olmadan işlemektedir.

- Ombudsmanlığı yargıya müdahale eden bir sistem olarak değerlendirmek yanlıştır. Bilakis, ombudsmanlık, yargısal başvuruların tamamlayıcısıdır.

- Vatandaşları keyfi yönetimden korumak yönetimi zedelemeyi, aksine güçlendirir.

Bu tartışmalar doğrultusunda Fransa’da kendine has bir ombudsmanlık kurumunun kurulabileceği ilk kez Cumhuriyetçi Parti Genel Sekreteri Michael Poniatowski tarafından savunulmuş, 2 Ekim 1972 tarihinde Başbakan Pierre Messmer tarafından parlamentoya taşınmıştır.¹⁹² Başbakanın sunduğu bu tasarıya göre; politik güçten bağımsız, ancak idari sistemin bir parçası olan, yargı kuruluşlarının işlevini tamamlayan, toplumsal dayanışma adına, yasanın lafzının yeterli gelmediği yerde devreye giren, idare ile yurttaşlar arasında bir tür adalet hakemi ya da arabulucu sıfatıyla hareket eden, tarafsız ve bağımsız bir otorite yaratılması amaçlanmıştır. “Mediatèur” ismi verilen bu kurum 3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan yasa ile kurulmuş ve eski başbakanlardan Antoine Pinay ilk *Mèdiateur* olarak atanmıştır.¹⁹³

¹⁹¹ KILAVUZ, YILMAZ, İZCİ, *age.*, s.52.

¹⁹² KILAVUZ, YILMAZ, İZCİ, *age.*, s.52.

¹⁹³ AKINCI, *age.*, s.275.

Yönetmel yargının kurucusu olan, en iyi ombudsman, danıştaydır anlayışının egemen olduğu Fransa’da ombudsmanlığın, ülkenin kendine has yapısıyla oluşturulması ile bu kurumun evrensel uygulanabilir nitelikte olduğu kabul edilmeye başlanmıştır. Kurumun sadece ekonomik sıkıntı çekmeyen, âdem-i merkeziyetçi İskandinav ülkelerinde oluşturulabileceği görüşü, ikinci yayılma dalgası olan Kara Avrupa’sı uygulamalarıyla yıkılmış, böylece, ombudsmanlığın dünyanın dört bir yanında hızla benimsenmesine yardımcı olmuştur.

2.2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Dünyada Yayılması

Ombudsmanlık kurumu özellikle ikinci yayılma dalgasıyla beraber dünyada tanınmaya ve çeşitli ülkelerde kurulmaya başlanmıştır. Afrika kıtasına 1966 yılında Tanzanya devletiyle giren kurum, 1973’de Zambiya’da kurulduktan sonra kıtada ilerleyişini hızlandırmıştır. 1973’te Hindistan ve 1983’te Pakistan’da kurulan ombudsmanlık kurumları ile Asya kıtası da bu kurum ile tanışmıştır. İlerleyen yıllarda Japonya, Güney Kore, Tayland gibi uzak doğu ülkeleri ile Arjantin, Guatemala gibi Latin Amerika ülkelerinde bu sistemin yayıldığını görüyoruz.¹⁹⁴

Kuzey Amerika’da Kanada, federal düzeyde bir ombudsmanlık kurma çalışmalarında bulunmuş, ancak bunda başarılı olamamıştır. Buna rağmen, 1969 yılında Kanada’nın bir eyaleti olan Quebec, ombudsmanlık kurumunu kurmuştur. ABD de Kanada gibi ulusal düzeyde ombudsmanlık kurumunu ülke genelinde kuramamıştır. Yine Kanada örneğinde olduğu gibi, ABD eyaletlerinde, 1969 yılında Hawaii, 1971’de Nebraska ve ilerleyen yıllarda Jawstown, New York, Missouri ile birlikte ombudsmanlık, eyalet bazında ülkeye yayılmaya başlamıştır.¹⁹⁵

¹⁹⁴ ÖZDEN, *age.*, s.24

¹⁹⁵ AKINCI, *age.*, s.273.

Kurumun en son yaşadığı yayılma dalgası doğu bloğundan ayrılan Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanmıştır. Sosyalist Bloğun çözülmesiyle kurulan Doğu Avrupa devletleri, hızlı bir demokratikleşme süreci yaşamışlardır. Bu doğrultuda ortaya çıkan insan hakları sorununun çözümü için ombudsmanlığa olan ihtiyaç ve ilgi artmıştır. Bu süreçte Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Makedonya ve Romanya, ombudsmanlık kurumunu kurmakta gecikmemişlerdir.¹⁹⁶

1970 yılında 21 ülke ve yerel kuruluştaki uygulanan ombudsmanlık sistemi, 1975'te 62 ülke ve yerel kuruluştaki uygulanmaya başlanmıştır. Ombudsman kurumu, Avrupa Konseyi İstisari Asamblesinin 1975 tarihli ve 457 sayılı kararıyla üye devletlere tavsiye edilmiştir.¹⁹⁷

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Eylül 1985 tarihinde aldığı kararla; çeşitli ülkelerin ombudsmanlarının insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasının yanı sıra, diğer bazı özel konularda vermiş oldukları hizmetin önemine dikkat çekmiş ve üye ülkelerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde ya da kamu yönetiminin özel alanlarında ombudsman atamasının sağlayacağı yararlar vurgulanarak, ombudsmanlık kurumunun gücünün artırılması ve yaygınlaştırılmasını önermiştir.¹⁹⁸ Bu tavsiye kararıyla Avrupa Birliği çatısı altında bulunan devletlerde ombudsmanlık sayısı artmıştır.

1992 Maastrich Anlaşması'nın 138/E maddesiyle "Avrupa Ombudsmanı" isminde bir kurumun oluşturulması kararlaştırılmış, 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra ilk ombudsman atanmıştır. Avrupa Ombudsmanı'nın görevi; Avrupa Birliği kurumları ve organları ile ilgili kötü yönetim şikâyetlerini incelemek ve soruşturmak olarak belirlenmiştir.¹⁹⁹ Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu

¹⁹⁶ ÖZDEN, *age.*, s.25.

¹⁹⁷ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.304.

¹⁹⁸ KILAVUZ, YILMAZ, İZCİ, *age.*, s.53.

¹⁹⁹ AVŞAR, *age.*, s.48-49.

tarafından atanmakta ve Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı statüde bulunmaktadır. Herhangi bir birey, memur veya üye devletlerin herhangi bir birimi, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığı ile şikâyetinde bulunabilmektedir. Ombudsmanla aynı statüde bulunan ilk derece mahkemeleri ve Avrupa Adalet Divanı, ombudsmanın görev alanı dışında bırakılmıştır.²⁰⁰ Birlik ülkeleri kurumlarının saydamlığını sağlayarak, vatandaşlar ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi amaçlayan Avrupa Ombudsmanı, oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır ve özellikle insan hakları ihlalleriyle ilgili sorunlarla ilgili görevde bulunmaktadır.

1995 yılı itibariyle, toplam 78 ülkede ombudsmanlık sistemi faaliyette bulunmaktaydı. Buna göre; Avrupa'da 27, Afrika'da 16, Latin Amerika'da ve Karaipler'de 14, Asya ile Avustralya ve Pasifik'te 8, Kanada'da 8, ABD'nin çeşitli federe devletlerinde 5 bölgede ombudsmanlık sistemi denetim yapmaktaydı. Günümüzde bu sisteminin uygulandığı ülke sayısı yüzü aşmış durumdadır.²⁰¹

²⁰⁰ TEMİZEL, *age.*, s.36.

²⁰¹ ÖZDEN, *age.*, s.25.

➤ Kuruluş Tarihlerine Göre Dünya’da ki Ombudsman Kuruluşlarından bazıları

YIL	YER	YIL	YER
1809	İsveç	1975	Papua Yeni Gine
1919	Finlandiya		Alaska
1952	Norveç(Askeri)	1976	Portekiz
1954	Danimarka		Avusturya
1957	Batı Almanya(Askeri)		Trinidad ve Tobago
1962	Yeni Zelanda	1978	Tasmania
	Norveç(Ulusal)		Porto Riko
1966	Guayana		Jamaika
	Tanzanya	1979	Kolombiya
1967	İngiltere		New York City(Kent)
	Alberta(Eyalet)	1980	Gana
	Kudüs(Kent)		Florida(Eyalet)
1969	Kuzey İrlanda	1981	İrlanda
	Hawaii		Hollanda
	Quebec(Eyalet)		İspanya
1970	Kanada(Eyaletler)	1987	Guatemala
1971	İsrail	1988	Polonya
	Seatle(Eyalet)	1990	Nepal
1972	Avustralya	1992	Avrupa Birliği
	Fiji	1993	Peru
1973	Hindistan	1995	Botswana
	Fransa	1996	KKTC
	Zambiya		
1974	Atlanta(Eyalet)		
	Detroit(Eyalet)		
	New Jersey(Eyalet)		

Kaynak: PICKL, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, s.41

ÖZDEN, age., s.26.

2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Yapısı ve Özellikleri

Ombudsman kurumu, ortaya çıkışından beri gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir ögesi olarak görülmeye başlanmış, geniş bir uygulama alanı bulmuş ve bugün yüzün üzerinde ülkede kurulmuş durumdadır. Ülkelerin kendi eksiklikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda her ülkede farklı yapılarla kurulan ombudsmanlık kurumlarının kuruluş yapı ve özelliklerini tek bir çeşit yapıymışçasına sistematikleştirerek anlatmak mümkün

değildir. Ancak, yukarıda bahsedildiği üzere, kurumu, benzerlerinden ayırmaya yardımcı olan tanımlayıcı unsurlarının, göz ardı edilebilecek birkaç istisna dışında, kurumun uygulandığı ülkelerin tamamında yaşama geçirilmiş olduğunu söylemek mümkündür. Her ne kadar tanımlayıcı unsurlar ile kurumun ana hatlarını çizebilmek mümkün olsa da, ülkeden ülkeye bu tanımlayıcı unsurların uygulaması farklılıklar gösterebilmektedir.

Ombudsman kurumunun esas tartışma konusunu oluşturan, tanımlayıcı unsurlarından ziyade, kurumun yetkisi, görev alanı, çalışma şekli, yaptırım gücü gibi kavramların kurum içinde ölçüsünün ayarlanmasıdır. Bu durumda yukarıda değindiğimiz üzere, ülkelerin sosyo-kültürel yapısı ve gereksinimlerine göre farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır.

2.3.1. Ombudsmanlık Kurumunun Örgütlenmesi

Dünyadaki uygulamalar incelendiğinde ombudsman bürolarının çalışan sayısı genellikle azdır ve tek kişinin başkanlığı altında örgütlendiği görülmektedir. Yardımcıları yoktur ve sorumluluk genellikle tek kişiye aittir. Bu durum, ombudsmanlığı, gerek idareyle gerek yurttaşlarla birebir diyaloga geçmesi bakımından uygun düşmektedir. Ancak, ombudsmanı uygulayan ülkelerin yüzölçümü, nüfusu ve yönetiminin yapı ve görevleri genişledikçe, kurum örgütlenmesinin büyümesi kaçınılmaz duruma gelmektedir. Örgüt genişledikçe kurum, dinamik ve esnek yapısını kaybetmekte, bu durum ile ombudsmanın ülke içindeki gücü zayıflamaktadır.

Ombudsman örgütlenmesi, birden çok ombudsmandan ve tek ombudsmandan oluşan yapılanmalar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Birden çok ombudsmandan oluşan yapılanmalar ise, kurul halinde çalışan ombudsman ve baş ombudsman başkanlığında görev yapan kurullar olarak ikiye ayrılmaktadır.

2.3.1.1. Birden Çok Ombudsmandan Oluşan Yapılanmalar

İsveç'te 1968 yılına kadar tek ombudsmanın görev yaptığı gözlemlenirken, bu tarihten itibaren ombudsman sayısı üçe çıkarılmış, bunlardan bir tanesi başkanlık görevini üstlenmiştir. 1975 yılında ombudsman sayısı dörde çıkarılmış, bunlardan biri yine başkanlık görevini yürütmüştür. 1986 yılında baş ombudsmanın rolü daha da önemli konuma getirilmiştir. Bunca hamleye rağmen, ombudsmanın verimliliği konusunda tartışmalar sürmüş ve heyet sistemi yerini bir baş ombudsmanın idari başkanlığında (Chief Ombudsman), her ombudsmanın farklı görev alanlarına sahip olduğu bir sistem oluşturulmuştur. Yeni oluşturulan kurumun ombudsman sayısı dört olarak muhafaza edilmiştir.²⁰²

Kurul halinde çalışan ombudsman yapısına bir diğer örnek Avusturya'dadır. Avusturya'da dönüşümlü olarak başkanlık görevinin yürütüldüğü 3 kişilik bir kurul görev yapmaktadır. Bu kurulda bir başkan ve iki yardımcı görev yapmaktadır. İsveç'te uygulanan modelden farkı, İsveç'te ombudsmanın göreve kurul içinde dönüşümlü olarak değil, seçimle işbaşına gelmesidir.²⁰³

Birden çok ombudsmandan oluşan kurumlarda belli başlı sorunlar ve bu duruma eleştiriler söz konusudur. Bu konudaki en önemli soru, baş ombudsman, sadece kurumu temsil etmekle ve kurumun idari yapısı üzerinde tek yetkili konumunda olmakla mı yetinecek, yoksa aslında kendisi tek gerçek ombudsman olup, yardımcıları konumundaki diğer ombudsmanların her bakımdan üstü konumunda mı olacaktır?²⁰⁴ Baş ombudsmanın olmadığı varsayılarak, çok sayıda, her biri kendi alanlarından sorumlu ve statü olarak eşit olan bir yapı düşünülecek olursa; kurum içi otoritede ciddi boşluklar

²⁰² Nuri TORTOP, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 1, 1998, s.8.

²⁰³ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.315.

²⁰⁴ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.316.

yaşanabilecek, ombudsmanların parlamentoya sundukları raporlar arasında ciddi farklılıkların ve çelişkilerin bulunması kaçınılmaz duruma gelebilecektir. Bu durum, idarenin bir bütün olarak ele alınması ve denetlenmesini olanaksızlaştıracaktır.²⁰⁵

Kurum hakkında en ideal yapılanma olarak nitelendirebileceğimiz bir yapılanma çeşidi yoktur. Her ülkenin yönetsel modeli, sosyo-kültürel yapısı ile ihtiyaçları doğrultusunda kendine özgü modelleri olacaktır.

2.3.1.2. Tek Ombudsmandan Oluşan Yapılanmalar

Yukarıda da değinildiği üzere ülkelerin yüzölçümlerinin ve nüfuslarının büyüklüğünden dolayı ombudsman kurumunu çekirdek bir yapılanma içinde tutmak çok güçtür. Büyük bir ülkede yurttaşların yaşadığı bütün sıkıntıların merkezdeki tek bir kişi tarafından hızlıca çözülebilmesi imkânsızdır. Ancak bu durum, büyük ülkelerde ombudsmanlık kurumunun işlememesi anlamına gelmemektedir. Ülkeler kendi yapılarına göre çeşitli formüller üretmişler ve kurumu tek ombudsman çatısı altında büyütmüşlerdir.

Fransa'da *mèdiateur* tek bir kişiden oluşmaktadır. Fakat kendisinin bir yardımcısı da dahil olmak üzere 14 kişilik bir ekibi mevcuttur. Bununla birlikte kurum, taşra kuruluşları ve yüzden fazla temsilcilik kurmuştur. İki yüzden fazla kişi, bu temsilciliklerde çalışmaktadır.²⁰⁶ Her ilde oluşturulan temsilciliklerde, gönüllü görev yapan, bir kısmı emekli memurlardan oluşan temsilciler vardır. Bunlar doğrudan vatandaşlardan gelen şikâyetleri kabul ederler, eğer konu merkezi idare kuruluşlarını ilgilendiriyor ise ilgilileri haberdar eder, ayrıca *mediatèur* tarafından havale edilen konular hakkında yerel düzeyde hazırlıklar yaparlar.²⁰⁷

²⁰⁵ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.316.

²⁰⁶ YILMAZ, *age.*, s.922.

²⁰⁷ Nuri TORTOP, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", s.9.

İngiltere’de parlamento komiseri, hizmet şartları ve sayıları Hazine Bakanlığınca onaylandıktan sonra, kendisine yeteri kadar yardımcı personel atayabilmektedir. Bu yardımcılar herhangi bir şekil şartına tabii değildirler.²⁰⁸ Bunun yanı sıra İngiltere, yerel yönetim kuruluşlarını parlamento komiserinin görev alanının dışına çıkararak ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı kurmuş, bu arada merkezi yönetimin görev alanı içinde kalan bazı hizmet sektörleri için de ayrı ombudsmanlar oluşturmuştur.²⁰⁹ Ancak, genel yapı itibariyle parlamento komiseri, statü sahibi olarak tek bir kişidir.

Yılmaz’a göre; ideal ombudsmanlık yapılanması, tek veya az kişiden oluşan bir kurul ile kendisinin yanında yeteri kadar yardımcı şeklinde tasvir edilmektedir.²¹⁰ Kurumun bir heyet, komisyon olarak oluşturulması, etkililik ve kişisel sorumluluk yönünden, tek kişinin sorumluluğundaki ombudsman kurumunun avantajlarına sahip değildir. Ancak yüzölçümü ve nüfusu ile büyük sayabileceğimiz ülkelerde kurumun iş yükü altında ezilmemesi gerekir. İki durumun da kendine has avantaj ve dezavantajları mevcuttur. Önemli olan, ombudsmanlığın doğasından kaynaklanan küçük, esnek ve dinamik yapısının örgütlenme sırasında korunabilmesidir.²¹¹ Aksi takdirde, kurum bir çözüm mekanizması olmaktan çıkacaktır.

2.3.2. Ombudsmanın Özerkliği ve Tarafsızlığı

Ombudsmanlık kurumunun tanımlayıcı unsurlarından olan özerklik, kurumun yürütme organına, idareye ve kendisini seçen kurum dahi olsa kısmen ya da tamamen parlamentoya karşı özerkliğini ifade eder. Kurum hiçbir siyasi partiyle ilişki içinde olmamalı, bu anlamda da tarafsız bir kimlik taşımalıdır. Ombudsmanın özerkliği,

²⁰⁸ YILMAZ, *age.*, s.922.

²⁰⁹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.314-315.

²¹⁰ YILMAZ, *age.*, s.922.

²¹¹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.317.

varlığının ve meşruiyetinin göstergesi durumunda bulunmakta; bu kavramdan verilecek bir taviz, kurumun işlevi ve inandırıcılığı konusunda ciddi şüphelere yol açacaktır.

Ombudsmannın özerkliği ve tarafsızlığının sağlanabilmesi için seçilme ve görevden alınma yöntemleri, görev süresi, bütçesi, ombudsmannın kişiliği ve özellikleri gibi konuların yazılı olarak belirlenmesi ve güvence altına alınması gerekmektedir.

2.3.2.1. Seçilme ve Görevden Alınma Yöntemi

Ombudsmannın özerkliğinin sağlanması için seçilme yöntemi oldukça önemlidir. Genel kural, ombudsmanların parlamento tarafından seçilmesidir. Özerk organ olmaları bunu gerektirmektedir. Ombudsmannın parlamento tarafından seçilmesi, özerkliğinin yanında kurumun otoritesinin de kaynağı olmaktadır.

Ombudsmannın seçilmesinde, yürütme organının ve idarenin etkisinin olabildiğince azaltılması gerekmektedir. Hiç kuşkusuz ki yürütme organı ya da idare tarafından ya da bunların etkisi altında seçilen bir ombudsmannın gerçek anlamda özerk olabileceğini iddia etmek son derece güçtür.²¹²

Ombudsmannın parlamento tarafından atandığı ülkelerden bazıları; İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka'dır.²¹³ Yaygın olarak dünyada kabul gören bu yöntem, tüm İskandinav uygulamalarında seçilme yöntemi olarak belirlenmiştir.

Ombudsmannın parlamento tarafından mutlak çoğunluk ile seçilmesi, kurumu iktidarın adamı durumuna getirebileceği düşüncesiyle İspanya'da seçilme şartı "3/5-güçlü çoğunluk kuralına" bağlanmıştır. Yine Portekiz'de nitelikli çoğunluk ile seçim işlemi gerçekleşir.²¹⁴

²¹² ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.318.

²¹³ YILMAZ, **age.**, s.921.

²¹⁴ TORTOP, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", s.5.

Genel kural olarak kabul edilmekle beraber ombudsmanlar, yalnızca meclis tarafından seçilerek göreve gelmemekte, ülkeler kendi yapıları gereği, farklı yöntemlerle ombudsmanı seçmekte ya da atamaktadırlar. Ombudsmanın, parlamento tarafından seçilmesinin dışında, yürütme organının ataması ve yasama ile yürütmenin ortak tasarrufu sonucu atama yöntemleri, gözlemlenen diğer yöntemlerdir.

Ombudsmanın yürütme tarafından atanmasına Fransa'yı örnek göstermek mümkündür. Fransa'da *mediatèur*, hükümetin tek taraflı tasarrufu ile göreve gelmektedir.²¹⁵ Meclis ve Senato'nun atama ile bir ilgisi yoktur.

Yasama ve yürütmenin ortak tasarrufu olarak ombudsmanın göreve geldiği ülkelere örnek olarak İngiltere'yi gösterebiliriz. İngiltere'de ombudsman, hükümetin önerisi üzerine, kraliçe tarafından atanır. Kraliçe, bu atamayı yapmadan önce, parlamento komiseri ile Avam Kamarası arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli soruşturma komisyonu başkanının görüşünü almak zorundadır.²¹⁶ İrlanda'da yine buna benzer bir uygulamayla ombudsman, Parlamento'nun kararı, Cumhurbaşkanı'nın imzasıyla görevlendirilir.²¹⁷

Ombudsmanın seçilmesinde dikkat edilmesi gereken konu, hangi yöntemle seçildiği değil, ülkenin öznel koşulları altında kim tarafından seçilirse özerkliğinin ve tarafsızlığının güvence altında olacağıdır. Bu nedenle kanımızca, herhangi bir yöntem için ideal tip demek pek doğru değildir. Ülkeler kendine has şartlarında kurumun özerkliği ve tarafsızlığını güvence altına alabildiği ölçüde kendilerine özgü yöntemi bulmuşlar demektir.

Kurumun özerkliğinde, ombudsmanın seçilmesi kadar, görevden alınabilme şartları da oldukça önem teşkil eder. Eğer ombudsman, sorgusuz sualsiz olarak ve

²¹⁵ YILMAZ, **age.**, s.921.

²¹⁶ TORTOP, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", s.5.

²¹⁷ YILMAZ, **age.**, s.921.

yürütmenin belli bir organı tarafından istenildiği zaman ve istenildiği şekilde görevden alınabilecekse, ombudsmanın özerkliğinden bahsetmek mümkün olmayacaktır.²¹⁸ Ombudsmanın hangi şartlar altında görevinden alınabileceği, yasalarla açık olarak belirlenmeli, belirsiz ve takdire açık kavramlardan kaçınılmalı, görevden alınma şartları oldukça sınırlı tutulmalıdır.

Ombudsmanın görevden alınmasına ilişkin çeşitli ülkelerde farklı uygulamalar mevcuttur. İngiltere’de ombudsman, her iki meclisin (Avam ve Lordlar kamarası) kabulü sonucu Kraliçe tarafından görevden alınabilmektedir.²¹⁹ Finlandiya’da süresi dolmadan ombudsman görevden alınamamakta, İsveç ve Norveç’te parlamento kararı ile görevden alınabilmektedir.²²⁰ Fransa’daki uygulama benzerlerinden farklı olarak; ülkenin yüksek yargı organlarının temsilcilerinden oluşan komitenin kararı ile gerçekleşmektedir. Danıştay ikinci başkanı, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan bu komite, görevden alma kararını oybirliği ile almak zorundadır.²²¹

Birçok ülkede ombudsmana ilişkin düzenlemeler yapılırken, görevden alınma yöntemine, seçilme yönteminden daha fazla önem verildiği görülmekte ve ombudsmanın seçilmesi sırasında yürütme organına belli bir ağırlık tanınsa bile, ombudsmanın görevden alınması konusunda bu ağırlık olabildiğince ortadan kaldırılmaktadır.²²²

²¹⁸ MUTTA, *age.*, s.57.

²¹⁹ Süleyman ARSLAN, “İngiltere’de Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1, Mart 1986, s.159.

²²⁰ SEZEN, *age.*, s.77.

²²¹ SEZEN, *age.*, s.77.

²²² ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.321.

2.3.2.2. Görev Süresi

Ombudsmanların görev süreleri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle beraber genellikle 4 ile 6 yıl arasında değişmektedir.²²³ İsveç'te ve Finlandiya'da dört, Danimarka'da her genel seçimde, Norveç'te genel seçimlerden sonra dört yıl için ombudsmanlar görevlendirilmektedir. İngiltere'de herhangi bir görev süresi mevcut olmamakla beraber, parlamento komiserinin zorunlu emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görevde kalabilmesi mümkündür.²²⁴ Fransa'da ise mediatèur yalnızca bir dönem seçilebilmek kaydıyla 6 yıl için atanmaktadır.

Görüldüğü üzere her ülke kendi yönetim yapısına göre ombudsman için görev süreleri belirlemiştir. Görev süresi belirlenirken dikkat edilmesi gereken konu, ombudsmanın herhangi bir kuruma bağımlı kılınmamasıdır. Ombudsmanın tarafsızlığını ve özerkliğini sağlayabilmek amacıyla, görev süresinin parlamentonun görev süresinden daha uzun tutulması gerekir. Bu şekilde parlamento, hiç olmazsa belli bir süre, kendi seçmediği bir ombudsmanla çalışmak zorunda kalacaktır. Bu durum, parlamentonun çoğunluğunun yürütme organı tarafından ele geçirildiği şartlarda, özerklik ve tarafsızlık açısından son derece önemlidir.²²⁵ Bir diğer önemli nokta da ombudsmanın yalnızca bir dönem görev alabilmesinin sağlanmasıdır. İkinci bir dönem görev alabilmesinin söz konusu olduğu şartlarda, ombudsman yeniden görev alabilmek için kendisini seçen organa karşı tekrar seçilme kaygısı ile hareket etme potansiyeli taşıdığından kurumun özerkliği ve tarafsızlığı sarsılabilecektir.²²⁶

²²³ SEZEN, *age.*, s.77.

²²⁴ SEZEN, *age.*, s.77.

²²⁵ ERHÜRMAN, "Ombudsman", s.92.

²²⁶ AVŞAR, *age.*, s.69

2.3.2.3. Bütçesi

Ombudsmannın özerk ve tarafsızlığını olumsuz etkileyebilecek etmenlerden birisi de kişisel ve kurumsal olarak bütçesinin belli kurumlara bağımlılığıdır. Bu nedenle, kurum bütçesinin belirlenmesinde, harcanmasında ve denetlenmesinde özel hükümlere tabii olması gerekir. Kurum, özel bütçeli bir kurum şeklinde oluşturulmalı, bütçesi kanunla belirlenmeli, bakanlık bütçelerinden ayrı olmalı, harcanması konusunda da ombudsmannın tam yetkili olması gerekmektedir. Parlatentonun denetimine tabii bir ombudsman, dolaylı olarak yürütme organının güdümünde kalabilir, yürütmeye ters düşecek bir kararı sonucu bütçesi ve dolayısıyla hareket alanı kısıtlanabilir.

Bir diğerk önemli nokta, ombudsman görevini yürütecek kişinin maaşı konusundadır. Ombudsmannın maaşı ülke içindeki en yüksek maaşlı kamu görevlisinin maaşına denk olmalıdır. Bu uygulama ülke içinde ombudsmana verilen değerin de bir göstergesi olacaktır. Aksi takdirde ombudsmannın kendi yaşam seviyesini yükseltmek için birileriyle pazarlık yapmak ya da onlarla uyumlu çalışmak zorunda kalması durumu söz konusu olabilecektir²²⁷, kısa vadede kurumun özerkliği ve tarafsızlığı olumsuz etkilenebilecektir, uzun vadede ise ombudsmanlık kurumunun ülke içindeki saygınlığı ortadan kalkabilecektir.

2.3.2.4. Ombudsman'ın Kişisel Özellikleri

Ombudsmanlık görevini yapacak kişinin kurumun özerkliği ve tarafsızlığı için bulunduğu mevkiyi bir sıçrama tahtası olarak görmemesi gerekir. Bu nedenle bu göreve getirilecek kişinin yaş ve deneyim itibariyle mesleki kariyerinin doruğunda olması gerekir. Hansen Gammeltoft bu görüşü şu sözleriyle destekler:

²²⁷ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.322.

“Genel olarak profesyonel kariyerlerinin ortasında bulunmayan kişilerin ombudsmanlığa atanmaları iyi bir düşüncedir. Deneyimler göstermektedir ki, bağımsızlığını koruyabilmesi ve sürdürebilmesi için ombudsman, tercihen kıdemli yargıçlar, üniversite profesörleri, avukatlık yapanlar ya da yönetimdeki görevine geri dönmeyi düşünmeyen üst düzey yöneticiler arasından seçilmelidir”.²²⁸

Kariyerini tamamlamamış bir kişi, görevini kendi menfaatleri doğrultusunda kullanabilecek ve kurumun tarafsızlığını zedeleyebilecektir.

Ombudsman seçiminde genel olarak şekil şartları olmamakla beraber istisna durumlar da vardır. Örneğin Finlandiya’da bu göreve gelecek kişinin hukukçu olma zorunluluğu vardır. Herhangi bir şekil şartı aramayan ülkelerden Fransa’da ise bu göreve önceki dönemlerde eczacı ve ziraat mühendisi gibi kişiler de atanmıştır.²²⁹

Genel kabul gören görüş, ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı için yüksek öğrenim görmesi, hukuka yabancı olmaması, siyasi kimliğinin olmaması, belli bir yaşta olması, kamuoyu nezdinde genel kabul görmesi ve seçkin bir kişiliğe sahip olması şeklindedir.²³⁰ Bu yansızlığı güvence altına almak için bazı ülkeler, ombudsmana, görevi sonrasında parlamento üyesi olamaması, ücret ya da kâr karşılığı bir işte çalışmaması yönünde kısıtlamalar getirmiştir.²³¹

2.3.3. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri

Ombudsmanlığın en genel görev tanımı; idare ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektir. Ombudsmanlığın görev alanı ise ülkeden ülkeye değişmekle beraber, yasal olarak, verilen yetki alanı içerisinde merkezi yönetim,

²²⁸ GAMMELTOFT, *age.*, s.202.

²²⁹ SEZEN, *age.*, s.78.

²³⁰ MUTTA, *age.*, s.58.

²³¹ SEZEN, *age.*, s.78.

yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerinin tamamı veya yasada özel olarak belirtilen kurum veya hizmet alanlarıdır.²³²

Ombudsmanlığın görev sahası çizilirken ikili bir ayırım yapılmıştır. Bunlardan ilki, işlem veya eylemin, hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, niteliğini esas almayı gerektiren işlevsel yaklaşım; ikincisi ise, işlemi veya eylemi gerçekleştiren organın idare içinde yer alıp almadığı anlayışını esas almayı gerektiren organik yaklaşımdır.²³³ Bu yaklaşımlar doğrultusunda ombudsmanın görev alanlarını, görev alanına giren kuruluşlar ve görev alanına giren konular şeklinde ikiye ayırmamız mümkündür.

2.3.3.1. Görev Alanına Giren Kuruluşlar

Devlet, yerel yönetimler, kamu yönetimi ve müesseseleri ile kamu görevi gören kuruluşlar, hep birlikte ya da seçenekli olarak ombudsmanlığın uygulandığı ülkeye göre kurumun görev alanına giren kuruluşlardır.²³⁴ Kimi ülkelerde yargı organları ve askeri kuruluşlar da ombudsmanlığın görev alanı içerisinde tutulurken, kimi ülkelerde görev alanına dâhil edilmemiştir.

Ombudsmanın yargı organlarını yargısal konularda denetleyebilmesi hukuk devleti açısından uygun değildir. Bu durum, yargı bağımsızlığı ilkesinin bir uzantısıdır. İşlevsel fonksiyon göz önüne alınarak, yargısal işlem niteliğinde olmayan, yargı organlarının idari işlemleri, ombudsmanın görev alanına dâhil edilmelidir.²³⁵ Bilindiği üzere yargının idari kararlarının, herhangi yargısal bir bağlayıcılığı söz konusu değildir.

²³² AVŞAR, *age.*, s.53.

²³³ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.325

²³⁴ TEMİZEL, *age.*, s.52.

²³⁵ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.326.

Aldıkları kararlar, denetime tabii idari eylem ve işlemlerdir. Yalnızca, İsveç ve Finlandiya’da ombudsman, yargının yargısal işlemlerini de denetleyebilmektedir.²³⁶

Askeri kuruluşların da idari yapı içerisinde yer aldıkları, dolayısıyla idari nitelikte işlem ve eylemlerde buldukları düşünülürse, ombudsmanın görev alanı dışında bırakılması doğru olmayacaktır.²³⁷ Birçok ülke bu düşünceden hareketle askeri kuruluşları ombudsmanlığın görev alanına dâhil ederken, yine azımsanamayacak bir çoğunluk da askeri kuruluşları ombudsmanlığın görev alanı dışında tutmuş ya da bu kuruluşların denetimi için askeri ombudsman atamıştır. Böyle bir ayrıma gidilmesinin temel sebebi, askeri kuruluşların eylem ve işlemlerinde devlet sırrı kavramının varlığı ve askerlikle ilgili konuların özel bir uzmanlığı gerekli kıldığı düşüncesidir.²³⁸ Askeri kuruluşları ombudsmanlığın denetim alanına dâhil eden ülkelere İsveç, Danimarka ve Finlandiya’yı örnek verebiliriz. Norveç ve Almanya’yı da ayrı bir askeri ombudsmanlık kuran ülkelere örnek gösterebiliriz.

Ülkeler, kendi idari yapısı ve ihtiyaçlarına uygun şekilde ombudsmanlığın denetim alanına giren kuruluşlar konusunda farklı uygulamalara sahiptir. Finlandiya ombudsmanın yetkileri, merkezi ve yerel tüm yönetim birimlerini kapsamakta, bakanlar ile yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticileri, askeri birimler ve yargı da dâhil olmak üzere en geniş yetkiye sahip ombudsmanlardan biridir. Finlandiya ombudsmanı sadece, cumhurbaşkanı, parlamento üyeleri ve yargı başkanını denetleyemez. Danimarka ombudsmanlığının yetki alanı içinde, bütün bakanlar, bakanlıklar, kamu kuruluşları, buralarda çalışan bütün kamu görevlileri ve kamu yetkisini kullanan herkes ve yerel yönetimler vardır. Danimarka ombudsmanı, sadece yargı organlarını denetleyemez. 1952’de askeri ombudsmanını kurduktan sonra 1962’de sivil ombudsmanını kuran

²³⁶ AVŞAR, *age.*, s.61.

²³⁷ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.328.

²³⁸ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.328.

Norveç'te ombudsmanlığın yetki alanına mahkemeler dâhil iken, bakanlar kurulu kararları, maliye müfettişlerinin çalışmaları ve yerel yönetimler dâhil değildir.²³⁹ Fransa ombudsmanı ise merkezi idare birimlerine, mahalli idarelere, kamu kuruluşlarına ve kamu hizmetleri yapan diğer kurumlara karşı yapılan şikâyetleri inceleyebilmekte ancak, idare ile memur arasındaki şikâyetleri inceleyememektedir. İngiltere'de bakanların kararları, dış ilişkiler, suç soruşturmaları, devlet güvenliği sorunları, yargısal işlemler, polis ve ordu, idarenin sözleşmeleri dışındaki konularda, parlamento komiserinin denetim hakkı vardır.²⁴⁰

2.3.3.2.Görev Alanına Giren Konular

Ombudsmanlığın görev alanına giren konular, ülkeden ülkeye değişmekle beraber, genel olarak kötü yönetimin önlenmesi, birey hak ve özgürlüklerinin korunması, yurttaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanmasıdır.²⁴¹ Ombudsmanlık denetimiyle, başlangıçta sadece kötü yönetimin önlenmesi amaçlanırken, hukuk devletinin gelişmesi ve insan haklarına saygılı devlet anlayışının ülkelere yerleşmesiyle, insan hak ve özgürlüklerinin korunması da ombudsmanın görev alanına giren konulardan biri durumuna gelmiştir.²⁴²

Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yönetsel işlemlerin ombudsmanlıklar tarafından denetimi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğrayan bireylerin şikâyeti üzerine yapılan denetimden çok daha kapsamlı bir denetim olmaktadır. Ombudsmanlıklar, hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görüldükleri ülkelerde, sadece kötü yönetim olarak adlandırılabilir olaylarla kendilerini sınırlandırmazlar. Yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için sistematik araştırmalara girişir ve böylece mevcut yönetimi

²³⁹ TEMİZEL, *age.*, s.52.

²⁴⁰ YILMAZ, *age.*, s.923.

²⁴¹ TEMİZEL, *age.*, s.40.

²⁴² YILMAZ, *age.*, s.923.

iyileştirmek amacıyla önerilerde de bulunurlar.²⁴³ Bu yöntemle, salt somut olaylar değil, bunlara esas oluşturan genel düzenleyici işlemler de ele alınmış olunur. Amaç, sadece bireysel ihtiyaçların giderilmesi değil, kamu yönetiminin de geliştirilmesidir.

Hak ve özgürlüklerin savunuculuğu, genellikle İskandinav ombudsmanlıklarının görev alanını oluşturmaktadır. Kurumun anavatanı olan İsveç'te ombudsmanlığın görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla hükümet üyeleri dışında (sadece parlamenter denetim yerine getirebilmekte) tüm kamu güçlerinin denetlenmesidir.²⁴⁴ Danimarka'da ombudsman bütün güçlerini (kişi ve kurumlar) yasalara ne ölçüde uyup uymadıklarını, kararlarda keyfilik olup olmadığını, keza kararları akla yatkınlığını ve kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken hatalarının, ihmallerinin bulunup bulunmadığını araştırmaktadır.²⁴⁵ Norveç'te de bunlara benzer bir yaklaşımla ombudsmanlık, hak ve özgürlüklere bir saldırının olup olmadığını saptayan bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde vatandaşların hak ve özgürlüklerinin ve çıkarlarının zedelenip, zedelenmediğini, idari gücün kötüye kullanılıp kullanılmadığını araştırıp, soruşturup eleştirmekte ve idarenin bu konulara dikkatini çekmektedir.²⁴⁶

İngiltere'de oluşturulan parlamento komiserinin kuruluş amacı, yukarıda da belirtildiği üzere, yurttaşların kötü yönetime karşı korunmasıdır. Kurumun görev alanına giren konular yalnızca bununla sınırlandırılmıştır.²⁴⁷ Kötü yönetimi; önyargılı, taraflı davranmak, ihmal, liyakatsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, kötü

²⁴³ TEMİZEL, *age.*, s.41.

²⁴⁴ TEMİZEL, *age.*, s.42.

²⁴⁵ AVŞAR, *age.*, s.56.

²⁴⁶ AVŞAR, *age.*, s.56.

²⁴⁷ TEMİZEL, *age.*, s.43.

niyet, yüz kızartıcı suçlar(rüşvet, zimmet, irtikâp, ihtisas), keyfi, yersiz tutum ve davranışlar şeklinde açıklamak mümkündür.²⁴⁸

Fransa'da ombudsmanlığın görevi, haklı olduğuna inandığı bir olayda yönetimden gerekli anlayışı görmeyen bireyin yönetim tarafından tanınmasını istediği haklarının yerindeliğini ölçmek ve bulduğu çözümle de her iki tarafa gerekli tatmini sağlamak olarak ortaya çıkmaktadır.²⁴⁹ Daha açık bir ifadeyle; Fransız ombudsmanlığının kuruluş amacı yönetim ile yurttaş arasındaki ilişkilerinin hakkaniyet ilkesi çerçevesinde iyileştirilmesi ve kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasıdır.

Fransa'da yurttaşlar haklarının korunması görevi yargı organlarına verildiği için Fransız ombudsmanlığı, İskandinav ülkelerindeki benzerlerinden farklı olarak bu işle uğraşmaz, dolayısıyla Fransa'da idari yargı ile ombudsmanlığın görev alanları çatışmaz. Ombudsman, yargı organlarının yapamadığı yerindelik denetimini gerçekleştirme yetkisine sahip kılınarak, idari yargıyla bütünlük içinde çalışması sağlanmıştır.

2.3.4. Ombudsmannın Harekete Geçme Şekli

Ombudsmanlığın harekete geçme şekli, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle beraber, üç farklı yöntemle uygulanmaktadır. Bunlar; ombudsmanlığın şikâyetçi başvurusu üzerine harekete geçmesi, ombudsmanlığın re'sen harekete geçmesi ve iki durumun da beraber uygulanması şeklinde görülmektedir.

Ombudsmanlığın şikâyetçi başvurusu üzerine harekete geçmesi, kurumun doğası gereği olan ve oldukça yaygın bir uygulamadır. Bu uygulamanın en önemli özelliği biçimcilikten uzak olmasının sağlanmasıdır. Kurum kendisine yapılan başvurularda şekil şartlarından uzak olmalı, kendisine ulaşımı, en kolay şartlara indirgemeli ve pahalılıktan

²⁴⁸ YILMAZ, **age.**, s.924.

²⁴⁹ TEMİZEL, **age.**, s.45.

uzak durmalıdır.²⁵⁰ Aksi takdirde kurumu idari yargıdan denetiminden farklılaştıran özellikler ortadan kalkacaktır. Ancak, her ülke kendine göre bir uygulama gerçekleştirmekte ve çeşitli şekil şartlarına başvurmaktadır.

İngiltere, Fransa ve Sri Lanka hariç dünyadaki uygulamaların tamamında ombudsmanlığa aracısız başvuru yapılabilmektedir. Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya ve Hollanda, bu tür uygulamaları yapan ülkelerden birkaçıdır.²⁵¹ Portekiz’de ise bu hak anayasal bir hak durumundadır.²⁵² İngiltere, Fransa ve Sri Lanka’da ise kuruma başvurulara şekil şartı getirilmiştir ve ombudsmana yalnızca parlamenterler aracılığıyla başvurulabilmektedir.²⁵³ Bu yöntemle amaçlanan, ombudsmanlığın görev alanına girmeyen yakınmaların baştan engellenmesi ya da parlamento düzeyinde çözülebilecek yakınmaların kuruma ulaşmadan kaynağında çözülmesi ve bu sayede ombudsmanlığın iş yükü altına ezilmemesidir. Ombudsmanlığın temel yapısına uygun düşmediği halde kurumun kamuoyu nezdinde tanınmasına ve genel kabul görmesine engel olması nedeniyle bu yöntem eleştirilmektedir.²⁵⁴

Şikâyet hakkı yaygın olarak vatandaşlar tarafından kullanılabilir. Bazı ülkeler kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine de bu hakkı tanımışlardır. Bunun yanında Fransa gibi bazı ülkelerde yabancı uyruklu olan diğer kişiler de şikâyetlerini parlamenterler aracılığı ile ombudsmanlığa yapabilmektedir. Yine bazı ülkelerde vatandaşların bu haktan yararlanabilmesi için bir çıkarının bulunması koşulu aranır. Fransa’da, şikâyetçinin konuyu *mediatèura* götürebilmesi için kamu hizmeti ile şikâyetçinin şikâyet konusu arasında bir ilişkinin olması ve şikâyetinin bu hizmetin yapılmasından kaynaklanması gereklidir.²⁵⁵

²⁵⁰ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.331.

²⁵¹ SEZEN, *age.*, s.78.

²⁵² TORTOP, *age.*, s.6.

²⁵³ SEZEN, *age.*, s.78.

²⁵⁴ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.332.

²⁵⁵ TORTOP, *age.*, s.6.

Diğer şekil şartları arasında başvuru yöntemi vardır. Kimi ülkeler, dilekçe yoluyla yapılacak yazılı başvuruları şart olarak koşarken (bu durum istisna durumundadır), yaygın olan uygulama, kuruma sözlü ya da yazılı başvuruların kabul edilmesi yönündedir. İletişim teknolojilerinin gelişmesi ile telefon ve e-posta yoluyla yapılacak başvuruların kabul edildiği ülkeler oldukça fazladır.²⁵⁶

Ombudsmanlığa başvuru konusunda, bazı ülkelerin uygulamalarında, idari başvuru yollarının tüketilmiş olması koşulu aranmaktadır. Özellikle idari usul yasasına sahip olan ülkelerde, söz konusu olan bu uygulamayla, bazı uyuşmazlıkların ombudsmanlığın önüne getirilmelerine gerek kalmaksızın, idari denetim yoluyla sonuçlandırılmakta, bu yolla ombudsmanlık kurumunun iş yükünün azaltılması hedeflenmektedir.²⁵⁷ Avusturya, Hollanda ve İrlanda bu durumun örnekleridir.²⁵⁸

Ombudsmanlığa başvuru süresi olarak birçok ülkede, şikâyet konusu işlem, eylem ya da davranıştan itibaren bir ya da iki yılın geçmemiş olması aranmakla beraber, bu sürenin gözetilmesi hususunda ombudsmanlığa geniş takdir yetkileri tanınmaktadır. Bu durum, ombudsmanın haklılığına inandığı konularda, başvuru süresi, fiilen yok manasına gelmektedir.²⁵⁹

Yurttaşın, ombudsmanlığa başvurusunda şekil şartlarından uzak durulmalı, halkın yönetime ombudsmanlık yoluyla katılması sağlanmalıdır. Bu katılımı sağlamak amacıyla Nijerya'da, özellikle kırsal bölgelerde, ombudsmanlığa başvuruyu kolaylaştırabilmek için şikâyet kutuları yerleştirilmiştir. Avusturya ombudsmanlığı, Viyana dışındaki bölgelerde özel şikâyet dinleme toplantıları düzenlemekte, Kosta

²⁵⁶ MUTTA, *age.*, s.64.

²⁵⁷ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.332.

²⁵⁸ TORTOP, *age.*, s.7.

²⁵⁹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.332.

Rika'da, gezici ombudsmanlık araçları hazırlanarak, haftanın belirli günlerinde kırsal bölgelere gidilmekte ve yurttaşların şikâyetleri yerinde dinlenilmektedir.²⁶⁰

Şikâyetçilerden gelen başvuru üzerine harekete geçebilen ombudsmanlık, re'sen de harekete geçebilmektedir. Genel olarak uygulama alanı bulan bu yöntem ile ombudsman, basında yer alan haberler ile herhangi bir şekilde elde edilmiş olan duyular üzerine, gerekli görürse, re'sen harekete geçebilmektedir. Bunun yanında kamu yönetiminden beklenen hizmetlerin iyi yapılmadığı, anayasada belirtilmiş olan hak ve özgürlükleri kullanmaya olanak veren elverişli ortamın sağlanmadığı, kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullandıkları konusunda bir belirti de ombudsmanlığın harekete geçmesine yetebilir.²⁶¹ Re'sen harekete geçme, önleyici bir etkiye sahiptir. Böylece görülen kimi aksaklıklar herhangi bir yakınmaya yol açmadan giderilebilmektedir. Nitekim kimi ülkelerde, bu yetkiden sonra bireysel başvuruların azaldığı gözlenmiştir.²⁶²

Bu yetki ile ombudsmanlık, medyanın zaman zaman gündeme getirmesine rağmen kimsenin bu durumu yargı organlarına taşımaya cesaret edemediği durumlarda, yurttaşların hak arama yöntemlerini bilemediği demokrasiyi çok fazla özümseyememiş ülkelerde ya da çeşitli şekil şartlarına takılmış olmasına rağmen, ombudsmanlık tarafından incelemeye ve denetlemeye uygun bulunan başvuruların değerlendirilmesi konularında doğrudan devreye girebilmektedir.²⁶³ Bu özellik kurumu benzerlerinden ayıran en önemli öğelerden bir tanesidir.

²⁶⁰ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.333.

²⁶¹ AKINCI, *age.*, s.53.

²⁶² SEZEN, *age.*, s.79.

²⁶³ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.334.

2.3.5. Ombudsmanlık Kurumunun Yetkileri

Ombudsmanlığın çeşitli ülkelerde disiplin soruşturmaları başlatma, yasa ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma, yıllık rapor ve bülten sunma, parlamentoda istediği zaman konuşabilme gibi yetkileri mevcuttur.²⁶⁴ İsveç, Finlandiya ve Fransa’da da uygulama alanı bulan yöntemle ombudsmanlık, araştırdığı işlem ve eylemler sonucu haksızlık gördüğü durumlarda mahkemeye müracaat edebilme hakkına sahiptir. İspanya ve Portekiz ombudsmanları ise anayasa mahkemesine kanunların anayasaya aykırılığı konusunda başvurabilir. Yine İsveç’te ombudsmanlar, mahkemelerin duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilir, yönetsel kuruluşların toplantı ve müzakerelerinde hazır bulunabilirler.²⁶⁵ Bu yetkilerinin yanında ombudsmanlık, kesinlikle herhangi bir kurumu bağlayıcı, hüküm verici karar alamaz, idareyi mahkûm edemez, bir idari işlemi iptal edemez.²⁶⁶ Bu, ombudsmanlık kurumunu, idari yargı kuruluşlarından ayıran önemli farklardan birisidir.

Ombudsmanın çok geniş bir araştırma yetkisi vardır. Bu, ombudsmanın önemli yetkilerinin başında gelir. Ombudsman her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme yetkilerine sahiptir. Milli güvenlik konuları ve yasalarla belirtilen özel konular hariç ombudsman, istediği bilgi ve konuya ulaşabilir. Bu geniş araştırma yetkisi ile kamu yönetimi daha şeffaf bir hale gelmektedir.²⁶⁷ Bu bilgilere erişiminin engellenmesi, çeşitli idari ve maddi yaptırımlarla desteklenmektedir.²⁶⁸ Örneğin İsveç ombudsmanlığı, bilgi ya da açıklama isteklerini yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında 1000 kron (yaklaşık 150\$) kadar para cezası talep

²⁶⁴ ÖZDEN, *age.*, s.37.

²⁶⁵ TORTOP, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, s.10.

²⁶⁶ MUTTA, *age.*, s.64.

²⁶⁷ TEMİZEL, *age.*, s.53.

²⁶⁸ TEMİZEL, *age.*, s.54.

edebilmektedir. Benzer uygulamalar; ABD'nin Hawaii, Nebraska, Alaska eyaletlerinde de geçerlidir.²⁶⁹

2.3.6. Ombudsmanlık Kurumunun Çalışma Şekli ve Denetimi Sonuçlandırması

Şikâyetçinin ombudsmana yaptığı başvuru doğrultusunda kurum ilk iş olarak, şikâyet konusu eylem, işlem ya da davranışı gerçekleştiren idareye başvurarak, konuyla ilgili bilgi ve belgeler ile söz konusu idarenin görüşünü ister. Konuyu aydınlatma açısından yetersiz kaldığı takdirde ombudsmanlık, şikâyet konusu eylem, işlem veya davranışı gerçekleştiren kamu görevlilerini ve taraflar dışındaki tanıkları dinleyebilecektir.²⁷⁰

Ombudsmanlık, kendilerine gelen konularda, öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı üzerinde durur. Bu davranışının yasalara, anayasaya ve uluslararası antlaşma ilkelerine uygun olup olmadığını araştırır.²⁷¹ Kullandığı geniş araştırma yetkisiyle beraber iki çeşit sonuca ulaşabilir. Bunlar red ya da kabuldür. Buradan anlaşılan, ombudsmanlığın her zaman yönetimi suçlu bulacak sonuçlara varmadığıdır. Yurttaşlar tarafından yanlış olduğu iddia edilen bir işlemin, ombudsmanlığın özerk ve tarafsız incelemesi sonucunda, haklılığına karar verilir ya da şikâyetin asılsız olduğu ortaya çıkarılırsa, hem işlem nedeniyle bürokrat aklanarak yurttaşın gözünde tekrar güvenilir olur, hem de kendi öz güvenlerini sağlamaları sonucunda yönetim birimlerinde morallerin yükselmesi sağlanır.²⁷²

Ombudsmanlık, başvuruyu haksız ve yanlış bulursa, bu görüşünü şikâyetçiye ve ilgili idareye ayrıntılı olarak bildirecek ve dosyayı rafa kaldıracaktır. Ombudsmanlığın başvuruyu red konusundaki kararlarına karşı herhangi bir üst başvuru yolu yoktur. Bu

²⁶⁹ YILMAZ, *age.*, s.925.

²⁷⁰ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.335.

²⁷¹ TORTOP, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", s.7.

²⁷² TEMİZEL, *age.*, s.62.

noktadan sonra yapılacak tek işlem zamanaşımı süresi geçmediyse yargı yoluna başvurur.²⁷³

Ombudsmanlık başvurusu haklı ve incelenebilir bulursa, gerekli araştırma, inceleme ve denetimleri yaptıktan sonra ya hiçbir resmi işlem başlatmadan, gayri resmi olarak sorunu çözüme kavuşturur ya da araştırma sonucu vardığı sonuçları, görüşlerini ve tenkitlerini, şikâyete muhatap idareye bildirir ve idareden tutumunu değiştirmesini isteyebilir.²⁷⁴ İdare, işlemi kaldırarak, geri alarak, değiştirerek, işlem veya eyleminden doğan zararı gidererek, ya da bazen, şikâyetçiden eylem, işlem veya davranışı için özür dileyip bunu tekrarlamayacağını taahhüt ederek, kararın gereğini yerine getirebilecektir. Bazı ülkelerde ombudsmanlık, kararın gereğinin yerine getirilmesi için idareye belli bir süre verir, idarenin bu süre sonunda gerekeni yapmaması durumunda, bir sonraki aşamaya geçer.²⁷⁵

İdare, ombudsmanın bildirimlerini dikkate almaz ve yukarıda saydığımız ombudsmanlığın kararının gereğini yerine getirmezse, ombudsmanlık yetkili idarenin hiyerarşik üstüne başvurur ve telkinlerini yineler. Yine sorun çözülmez ve ombudsmanlık idareye haklılığını kabul ettiremezse, hazırlayacağı özel raporu parlamentoya sunabilir ve burada haklılığını kabul ettirmeye çalışır. Ombudsmanlığın önerilerine daha ziyade muhalefet partileri sahip çıkar ve bu önerilerle idareyi sorgulama amacı güder.²⁷⁶

Parlamentoda da istediği sonucu elde edemeyen ombudsman, son çare ve kurum yapısı için en etkili yol olarak kabul edilen kamuoyu denetimini harekete geçirmeye çalışır. Bu yöntemin etkili bir şekilde uygulanabilmesi için ombudsmanın, medya ile iyi ilişkiler içinde olması gerekir. Günümüzün gelişen teknoloji dünyasında yasama, yürütme

²⁷³ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.336–337.

²⁷⁴ MUTTA, *age.*, s.63.

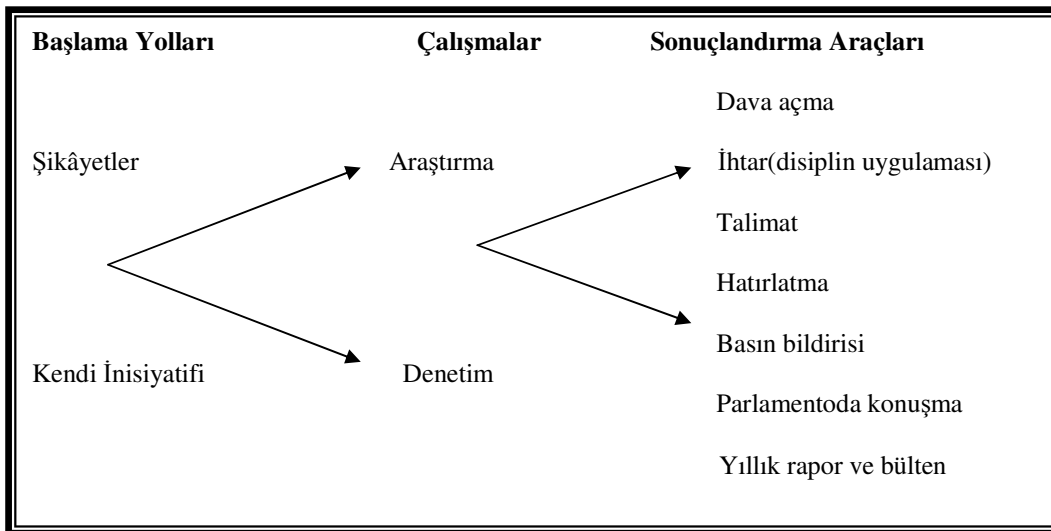
²⁷⁵ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.337.

²⁷⁶ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.337.

ve yargıdan sonra dördüncü güç olarak kabul edilen medya aracılığıyla ombudsman, hazırladığı raporu yazılı veya görsel yayın organları aracılığıyla yurttaşlara duyurma imkânı bulur ve bu doğrultuda oluşturacağı kamuoyuyla, yönetim üzerinde baskı aracı oluşturmaya çalışarak kararlarını idareye kabul ettirmeyi amaçlar.

Ombudsmanlık kurumunu, diğer denetim yapan kuruluşlardan ayıran en temel nokta çalışmamızın ilk bölümünde incelediğimiz üzere yargısal, idari, siyasal denetim ve kamuoyu denetiminden faydalanabilmesi ya da bu denetim yollarının tamamlayıcısı olmasıdır. Görüldüğü üzere ombudsmanlık, yaptığı araştırma ve soruşturmalar sonucunda, sorunun çözümü için öncelikle idari denetimi, daha sonra siyasal denetimi ve nihayet kamuoyu denetimini kullanabilmektedir. Her ülke için geçerli olmamakla beraber, bazı ülkelerde bu sürece yargı denetimini de dâhil etmek mümkündür.

➤ Ombudsmanın genel görev şeması



Kaynak: TÜSİAD, “Ombudsman(Kamu Hakemi)Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”,Tüsiad Yayınları, Ocak,1997.

2.3.7. Ombudsmanlık Kurumunun Kararlarının Etkililiği

Ombudsmanlık kurumunu kurmak, işin en kolay yanıdır, zor olan kısım ise, onu işlevsel kılmak, hukuka, insan haklarına saygılı, haktanır bir yönetimi sağlamada ondan yararlanmayı istemek, beklemek ve bunun için gerekli koşulları yaratmaktır. Bilindiği üzere ombudsmanlık, kamu hukuku alanında var olan klasik hukuksal yetkiler açısından tam anlamıyla yetkisiz bir kurumdur. Buna karşın; kendine has yetkilerle donatılmış bir kurum olan ombudsmanlık, kuruluş şekli ve amacı ile beraber yetkilerini kullanabildiği ölçüde işlevsel bir kurum durumuna gelebilecektir.

Ombudsmanlığın yetkileri arasında idareyi bağlayıcı kararlar alabilmek yoktur. Ombudsmanlık, idareye herhangi bir konuda emir veremez, idari işlemleri iptal edemez ya da idareyi tazminat ödemeye mahkûm edemez. Ombudsmanlık, gücünü hukuki gücünden değil, siyasi gücünden alır.²⁷⁷ Bu noktada ombudsmanlığın alacağı kararların etkililiğinden söz edebilmemiz için, kurumun siyasal baskı gücünden bahsetmek gerekir. Ombudsmanlık, kendisine biçilen görev ve statü kadar siyasal baskı gücünü kullanabilir, sesini yükseltebilir ve yaptırım gücünü arttırabilir.

Ombudsmanlık kurumu, daha kuruluş aşamasında, halk tarafından tanınmalı, görevleri bilinmeli, desteklenmeli ve oluşumunda aktif bir şekilde halkın katılımı sağlanmalıdır. Halkın şikâyetleri için varolan ombudsmanlık, halktan kopukluğu ölçüsünde göstermelik bir kurum yapısına bürünecektir. Ombudsmanlık, nasıl kurulursa, uzun bir dönem o şekilde devam edecek, yeni kurulması sebebiyle kendi geleneğini yaratacak bir kurumdur. Kuruluş aşamasında kamuoyu tarafından tanınmayan, bilinmeyen ya da kamuoyu nezdinde olumsuz bir imaja sahip olan bir ombudsmanlık kurumunun, kararlarının etkililiğini sağlamanın olanaksız olacağı son derece açıktır.²⁷⁸

²⁷⁷ ERHÜRMAN, "Ombudsman", s.95.

²⁷⁸ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.341.

Ombudsman olarak görev yapacak kişinin, toplum ve idare tarafından güvenilen ve sayılan kişiler arasından seçilmesi gerekmektedir. Bu kişi, kurumu temsil edeceği için aynı zamanda geçmişi itibariyle başarılı, güvenilir ve lekesiz bir kişi olmalıdır. Kurum, kuruluş aşamasında halkın güvenini kazanabilmesi için, toplumun gözünde saygınlığı olan bir kişinin atanması, kurumun geleceği açısından önem arz etmektedir. Bu vasıfları taşıyan bir ombudsmanın kararları hem idare, hem toplum üzerinde güvenilebilir ve ikna edici olacaktır.

Ombudsmanlığın, esas gücünün, siyasi baskı gücü, yani kamuoyunu baskı gücü olarak kullanabilme kabiliyeti olduğuna daha önce değinmiştik. Kurum, bu gücünü kullanabildiği ölçüde etkililiğini sağlayabilir, denetim açısından görevini yerine getirebilir. İletişim imkânlarının teknolojiye paralel olarak gelişmesi ile medya, yasama, yürütme ve yargı erklerine ilave olarak dördüncü güç olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu nedendir ki, medya ile ombudsmanın ilişkileri, kurumun kamuoyu oluşturabilmesi açısından hayati önem taşımaktadır. Ombudsmanlığın, iletişim organlarıyla ilişkilerinin en üst düzeyde olması, onlardan sürekli olarak yardım ve destek alması, kurum kararlarının etkililiğinin sağlanması açısından yaşamsal önemdedir. İletişim organları tarafından desteklenmeyen, raporları bu organlar tarafından kamuoyuna duyurulmayan bir ombudsmanlığın hukuken bağlayıcı karar alamaması, gerçekten de onun işlevsiz kalmasına yol açacaktır.²⁷⁹

Ombudsmanlığın, kamuyu bilgilendirmekte kullandığı araçlar, ülkeden ülkeye ve ombudsmanların yeteneklerine göre değişmektedir. Birçok ombudsman, kamuoyu ilgisini kaybetmemek için zamanlarının önemli kısmını tanıtıma ve halkla ilişkilere ayırmaktadırlar. Danimarka ombudsmanı, basınla her hafta buluşarak yaklaşık 200,000

²⁷⁹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.345.

broşür dağıtmaktadır. Hollanda ombudsmanı, zamanının ¼'ünü halkla ilişkilere ayırdığını söylemektedir. Avusturya ombudsmanı, televizyonda düzenli olarak yayınlanan ve “Ombudsman İçin Özel Görev” isimli bir programın sunulmasını sağlamaktadır. Yapılan anketlere göre ombudsmanlığı tanıyanların %92'si kurumu bu program sayesinde tanımaktadırlar.²⁸⁰

Demokratik ülkelerin olmazsa olmazlarından olan medyanın bağımsızlığı da en az varlığı kadar önem taşımaktadır. Tekelleşmiş bir yapı içinde medyanın bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Bu yapıdaki medya kuruluşları genellikle ya hükümet güdümlü, ya da bağlı bulunduğu şahsın menfaatleri doğrultusunda bağımsızlığından ödün vermektedirler. Böyle bir yapının oluştuğu ülkelerde, görev yapacak ombudsmanlar, medyanın güdümünde bırakılmamalı, dengeler üzerinde hassas davranarak aşırı tavırlardan sakınmalıdır. Ombudsmanlığın etkinliğini engelleyebilecek tekellerin aşılması için, ombudsmanlıkların var olduğu ülkelerde, iletişim organlarına ombudsmanlığın ilanlarını yayınlama zorunluluğu getirilmesi gibi çözümler üretilebilir.²⁸¹

2.3.8. Ombudsmanlık Kurumunun Denetlenmesi

Ombudsmanlık kurumu hiçbir makama vesayet bağıyla ya da hiyerarşik bağla bağlı değildir. Ombudsmanlık, idare ve yürütmenin yanı sıra, kendisini seçen parlamentodan da bağımsız hareket eder. Aksi bir durum, kurumun tanımlayıcı unsurlarından olan özerklik ilkesini zedeleyecektir. Ancak, bu özerklik, ombudsmanlığın hiçbir konuda denetlenemeyeceği manasına da gelmemektedir.

Ombudsmanlık kurumu, gelir ve giderlerinden dolayı, devlet yapısı içerisinde yer alması nedeniyle denetlenebilmelidir. Birçok ülkede Türkiye'deki Sayıştay'ın muadili

²⁸⁰ TEMİZEL, *age.*, s.63.

²⁸¹ ERHÜRMAN, “Ombudsman”, s.98.

olarak görev yapan yüksek denetim kuruluşları, ombudsmanlıkların gelir ve giderlerini denetleme yetkisiyle donatılmışlardır.²⁸² Böyle bir denetim yetkisi, ombudsmanlığın özerkliğini herhangi bir biçimde zedelemeyecektir.

Esas tartışma götüren kısım, ombudsmanlığın aldığı idari karar türlerinin herhangi bir denetim kapsamına girip girmeyeceğidir. Ombudsmanlık, hukuken bağlayıcı karar alamaması nedeniyle, kurumun aldığı kararları kesin hüküm niteliğinde yargısal bir karar sayıp da bu kararlara karşı temyiz yoluyla bir üst yargı organına başvurmak mümkün değildir. Yine aynı gerekçeyle ombudsmanlık kararları, icrai idari karar olmadığı için, kurum kararları hakkında idari yargıda iptal davası söz konusu olamaz. Ancak, ombudsmanlık kararlarına karşı yine ombudsmanlığa ikinci bir kez inceleme yapması üzerine başvuru yapma hakkı tanınabilmektedir. İnceleme sırasında gözden kaçırılmış bir durum ya da yeni bulunmuş delillerin değerlendirilmesi istemiyle ombudsmanlığa yeniden başvuru yapmak mümkün olabilmektedir.²⁸³

Ombudsmanlık, kendisine yapılan başvuruyu incelememek üzere reddetmesi sonucu, yurttaşların bu red işleminin iptali için mahkemeye başvurabilecekleri konusu Fransa'da tartışma konusu olmuştur. Her ne kadar Conseil d'Etat, "ombudsmanın kararlarına karşı yargı yolu ilke olarak açıktır" dese de bugüne kadar mahkemelerin bu konuda yapılmış olan başvuruları kabul etmedikleri görülmüştür.²⁸⁴

Ombudsmanlığa ilke olarak tazminat davası açmak mümkündür. Ombudsmanlık, kendisine yapılan şikâyet sonucu her zaman yetkili bir makam hakkında değil, bazen de bir kamu görevlisinin şahsı hakkında hata tespit edebilir. Ombudsmanlık, hazırlayacağı raporda kullanacağı dile elinden geldiği kadar dikkat etmelidir. Bu şahıs,

²⁸² ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman.*, s.365.

²⁸³ MUTTA, *age.*, s.65.

²⁸⁴ Jean François THERY (1998), "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", çev. Mahmut Göçer, *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed.İbrahim Ö.Kaboğlu, Alkım Yayınları, İstanbul, s.164.

mahkemeye başvurma hakkını saklı tutmaktadır. İlgili şahıs yargı yoluyla aklanabilir ve kamuoyu nezdinde küçük düştüğü iddiasıyla, ombudsmana maddi ve manevi tazminat davası açabilir.

2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Diğer Denetim Kurumlarıyla İlişkisi

Ombudsmanlık kurumunun denetim evrelerini yukarıda incelediğimiz üzere, ombudsmanlık sırasıyla; idari denetim, parlamento denetimi ve kamuoyu denetimini, kimi ülkelerde de kendisine yasalarla tanınan yetkiler sonucu yargı denetimini harekete geçirerek denetim işlevinde bulunur. Ombudsmanlık denetimi, diğer denetim yollarının yerine geçerek, onları yok sayacak bir denetim türü değildir. Aksine, onların varlığından faydalanarak, diğer denetim yollarının açmazlarına çözüm üreten ve diğer denetim yollarının daha güçlü işleyebilmesi için var olan yeni bir denetim türüdür.

2.4.1. İdari Denetimle İlişkisi

İdarenin denetimi, ombudsmanlığın temel görev alanı olmakla beraber, kurumun yapacağı bu denetim, idarenin kendi içinde yapacağı denetimi yok sayacak, dışlayacak ya da bu denetimi etkisiz veya gereksiz hale getirecek manasına gelmemektedir. Aksine ombudsmanlık, uyguladığı araştırma ve denetim yöntemleri sonucu kararlarının uygulanması yönünde idareye telkinlerde bulunarak, idarenin kendi içinde yapacağı denetimi etkin kılmaya çalışır. Ombudsmanlık, idareye yaptığı başvuru sonucu, çözüm elde edemez ise, idarenin hiyerarşik üstüne başvurarak da yine ilgili idarenin kurum içi denetlenmesi sürecini başlatır. Buradan da anlaşıldığı üzere, ombudsmanlık denetimi ile idari denetim birbirlerinin ikamesi durumunda değil, tamamlayıcısı rolündedir.

Ombudsmanlık kurumunun var olduğu birçok ÷lkede, ombudsmanlığa başvurabilmek için idari başvuru yollarının tüketilmiş olması şartı aranmaktadır. Başvurunun bu yöntemle şekil şartıyla sınırlandırıldığı ÷lkelerde, idareye başvurmadan ombudsmanlığa yapılan başvuru, ombudsmanlık tarafından kabul edilmeyerek ilgili idare makama sevk edilmektedir.

İdarenin iyileştirilmesinin bir parçası olan idari denetimin geliştirilmesi, ombudsmanlık kurumlarının amaçlarından biridir. İdari denetim ne derece iyi işlerse, ombudsmanlığın iş yükü o derece az olacak, ombudsmanlığa duyulacak ihtiyaç azalacaktır. Böylece de “ombudsmanlık, yönetimin işlerine ne kadar az müdahale etmek zorunda kalırsa o kadar çok amacına varmış olur”²⁸⁵ sözünden hareketle yönetimin işleyişinde sorun olmadığı, yurttaş şikâyetlerinin idare tarafından çözüme kavuşturulabildiği bir devlet modeliyle karşılaşmamız mümkün olabilecektir.

2.4.2. Siyasal Denetimle İlişkisi

Ombudsmanlık kurumu, parlamentoyla yakın ilişkiler içindedir. Ombudsmanın seçimi ve görevden alınması istisnalar dışında genellikle parlamento tarafından yapılır. Bu durumun kamuoyunda yarattığı genel kanı ombudsmanlığın parlamentoya bağılı bir kurum olduğudur. Ancak durum farklıdır; ombudsman, seçilme ve görevden alınma dışında kural olarak parlamentodan özerk bir kurumdur.²⁸⁶

Ombudsmanlık, aldığı kararları idareye uygulatmak konusunda sıkıntı çektiği zamanlarda, yazdığı raporları parlamentoya sunarak, parlamento denetimini harekete geçirmeye çalışır. Bir başka deyişle; parlamento denetimi aracılığıyla kendi denetimini sonuçlandırmaya çalışır. İdari denetimde olduğu gibi ombudsmanlık denetiminin

²⁸⁵ KILAVUZ, YILMAZ, İZCİ, *age.*, s.555.

²⁸⁶ MUTTA, *age.*, s.57.

parlamento denetiminin yerine geçmesi söz konusu değil, burada da tamamlayıcı bir işlev söz konusudur.

Parlamento sayesinde ombudsmanlık denetimi, ivme kazanabildiği gibi, ombudsmanlık denetimi sonucu ortaya çıkan bireysel, özel ve yıllık raporların ombudsmanlık tarafından parlamentoya sunulması ile bu raporlar parlamento önünde tartışma gündemi oluşturur ve muhalefetin yürütme organını denetlemesi açısından önemli bir fırsat yaratır.²⁸⁷ Bir başka ifadeyle ombudsmanlık denetimi ile muhalefet partileri, yürütmeye karşı parlamento denetimini kullanabilme olanağına kavuşur. En üst hiyerarşik amir konumundaki bakanlar, ombudsmanlık raporları dolayısıyla, parlamento önünde zor durumda kalmak istemeyecekleri için ombudsmanlık daha da etkili hale gelecek, muhalefet partileri bu yolu kullanmadan, yürütme ombudsmanlık kararlarına uyacaktır. Bu yönüyle bakıldığı zaman iki denetim yolu da birbirinin olanaklarını ve etkililiğini arttıran denetim yollarıdır ve iki denetim yolu arasında herhangi bir uyumsuzluk söz konusu değildir.

2.4.3. Kamuoyu Denetimiyle İlişkisi

Ombudsmanlık denetiminin harekete geçireceği son güç olan kamuoyu denetimi özünde ombudsmanlığın en önemli gücüdür. Bu etkileşim tek taraflı değil, yine diğer denetim yollarıyla ombudsmanlığın ilişkisinde olduğu gibi çift taraflıdır.

Bilindiği üzere, ombudsmanlık, idari denetimi harekete geçirmekte başarısız olduktan sonra parlamento denetimine başvurmakta ve yine bu denetimde başarısız olursa son çare olarak ve aynı zamanda en önemli kozu olan kamuoyu denetimini harekete geçirmeye çalışacak, medya aracılığıyla hazırladığı raporları halka anlatarak ve kamuoyu aracılığıyla kuracağı baskı sayesinde yönetime karşı sonuç almaya girişiminde

²⁸⁷ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.360.

bulunacaktır. Ombudsmanlığın bu mekanizmayı harekete geçirmekteki becerisi, esas itibariyle bu mekanizmayı harekete geçirdiği zamanlardaki gücüyle değil, bu mekanizmayı harekete geçirme tehdidinin işlevselliğiyle ölçülebilecektir. Ombudsmanlığın kamuoyu denetimini harekete geçirmek konusundaki gücünün bilinmesi, idarenin ombudsmanlık kararlarının uygulanmaması konusundaki direncini en fazla zayıflatan etken olarak karşımıza çıkacaktır.²⁸⁸

Diğer cepheden bakacak olursak; demokratik yapısını tam olarak oturtamamış, yönetimde açıklık ilkesinin uygulanamadığı ülkelerde, yurttaşlar, ombudsmanlığın geniş araştırma yetkisinin varlığının bilincine vararak ombudsmanlığın elindeki bilgi ve belgelere ya da hazırladığı raporlara ulaşabilirler. Ombudsmanlık, bu fonksiyonuyla idarenin, açıklık ilkesine uymasına katkıda bulunacak, halkın bilinçlenmesine ve dolayısıyla yurttaşların kamuoyu denetimi vasıtasıyla yönetime katılmasına yardımcı olabilecektir.

2.4.4. Yargı Denetimiyle İlişkisi

Ombudsmanlığın yargı denetimiyle olan ilişkisi, diğer üç denetim yoluyla olan ilişkisinden daha farklıdır. Ombudsmanlık diğer üç denetim yolunu kendi denetim yolu içine direkt olarak dâhil edebilirken yargı denetimini istisna ülkeler dışında dâhil edemez. Ancak daha önce bahsedildiği üzere yalnızca İsveç, Fransa ve Finlandiya’da ombudsmanlık aldığı kararları yönetime kabul ettirememesi sonucu mahkemeye başvurabilmektedir.²⁸⁹

Bu başlıkta özellikle bahsedilmesi gereken nokta; ombudsmanlığın, yargı organları gibi hukuken bağlayıcı kararlar alamaması ve bu nedenle yargı denetimi olarak

²⁸⁸ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.363.

²⁸⁹ TORTOP, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, s.10.

kabul edilemeyeceğidir. Bu anlamda ombudsmanlık denetimi, hukuk devletinde varlığı olmazsa olmaz nitelikte olan yargı denetimine alternatif teşkil etme kabiliyetine hiçbir biçimde sahip değil, daha ziyade yardımcı pozisyonundadır.²⁹⁰

Ombudsmanlığın diğer denetim yollarıyla olan ilişkisinde olduğu gibi yine burada da karşılıklı bir ilişki söz konusudur. Ombudsmanlık denetimi, yargı denetiminin yükünü oldukça azaltmaktadır. Ombudsmanlık denetimi, yargıya göre sıkı şekil şartlarından uzak, masrafsız ve süratlidir.²⁹¹ Bundan dolayı yurttaşlar çok önemli olmayan uyuşmazlıklarda, şikâyetlerini yargı organları yerine ombudsmanlığa götürmeyi tercih etmek durumunda olabilmektedirler.²⁹²

Ombudsmanlığa başvurunun, yargı yolunun kapanması anlamına gelmemesi de, ombudsmanlık kararlarının etkililiğini arttıran bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ombudsmanlığın kararlarını yerine getirmediği zaman yargı denetimiyle ve büyük bir olasılıkla aynı kararın hukuken bağlayıcı bir biçimiyle karşılaşacağını bilen idare, yargı yoluna başvurulmasına gerek kalmaksızın, ombudsmanlığın kendisine bildirdiği kararı uygulama çabasına girer ve böylece bir yandan iyi niyetli olduğunu kanıtlarken, bir yandan da dava masraflarından ve gereksiz zaman kaybından kurtulmayı tercih edebilmektedir.²⁹³

²⁹⁰ MUTTA, *age.*, s.63.

²⁹¹ MUTTA, *age.*, s.63.

²⁹² ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.364.

²⁹³ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.364.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE OMBUDSMANLIK KURUMU

UYGULAMALARI

Ombudsmanlık kurumunun ne olduğu sorusuna ikinci bölümde yanıt verdikten sonra bu bölümde dünyada kurulmuş çeşitli ombudsmanlık uygulamaları incelenecektir. Daha önce de bahsedildiği üzere her ülke, kendi ihtiyacına göre oluşturduğu ombudsmanlık kurumları ile birbirlerine benzer ya da farklı yapılarda toplam yüzden fazla ülkede ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Dünyadaki ombudsmanlık kurumlarının tamamını bu çalışmada detaylı olarak incelemek teknik açıdan mümkün olmayacaktır. Bunun yerine kurumun doğduğu İsveç, İskandinav ülkelerinden dünyaya yayılmasında önyak olan Danimarka, ikinci yayılma dalgasının en önemli aktörlerinden olan ve güçlü bir parlamenter yapıya sahip olan İngiltere ve son olarak idari yargının beşiği olan Fransa ombudsmanlıklarını inceleyerek kurumun metodolojik boyutunun yanı sıra ülkelerdeki uygulanış yöntemleriyle konuyu örneklendirmiş olacağız.

3.1. İsveç Parlamento Ombudsmanı (Justitien Ombudsmanen-JO)

Kurumun anavatanı olarak kabul edilen İsveç'te parlamento ombudsmanı, kurumun tarihsel gelişiminin anlatıldığı ikinci bölümde de bahsedildiği üzere 1809 Anayasası ile anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Kurulduğu tarihten itibaren sürekli bir değişim içinde bulunmuş olan ombudsmanlık kurumu, 1915 yılına kadar bir, 1915–1968 yılları arasında biri sivil biri de askeri işlerden sorumlu olmak üzere iki, 1972–1976 yılları arasında ise üç kişiden oluşan bir kurul yapısındaydı. 1975 yılında Parlamento

Ombudsman'ı Talimatı Yasası ile kurumun ombudsman sayısı dörde çıkarılmış ve yapılan yapısal değişikliklerle günümüzde de devam eden yapısına kavuşturulmuştur.

1976 reformları ile Anayasa'nın 12. bölümünde²⁹⁴ kendisine yer bulan parlamento ombudsmanı kurumu dört kişiden oluşur. Bunlardan birincisi, baş ombudsman (chief ombudsman) olup, genel uygulama esaslarını belirleyen, halkın resmi belgelere ulaşmasında, kararların yürütülmesinde ve ombudsmanlık kurumunun personelini ilgilendiren kararlarda yetkili olan ombudsmandır. İkinci ombudsman, mahkemeler, savcılık, polis ve hapishaneler konusunda yetkilidir. Üçüncü ombudsman, silahlı kuvvetlere ilişkin işlerde ve diğer üç ombudsmanın yetki alanlarına müdahale etmemek koşuluyla, diğer tüm idari işlerin denetimi konusunda yetkilidir. Son olarak dördüncü ombudsman, vergiler ve sosyal hizmetler alanında çıkabilecek uyuşmazlıklar konusunda yetkili kılınmıştır.

Baş ombudsman, ombudsman kurumunun en üst düzeydeki idarecisi olmasına karşın, diğer üç ombudsmanın denetim yetkisine müdahale edemez. Baş ombudsmanın varlığı idari boşluğun yaşanmaması ve iş koordinasyonunun sağlanması açısından önemlidir. Her ombudsman, yetki alanıyla ilgili olarak sadece İsveç Parlamentosu'na karşı sorumludur.²⁹⁵

İsveç'te parlamento tarafından atanan ombudsmanın yanında, hükümet tarafından sektörel düzeyde atanan "Tüketici Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı ve Özürlülerin Ombudsmanı" vardır. Ayrıca sponsorluğunu medyanın yaptığı "Basın Ombudsmanı" da bulunmaktadır.²⁹⁶ Ancak asıl konumuz parlamento ombudsmanı olduğu için, bu ombudsman türlerine değinilmeyecektir.

²⁹⁴ İsveç Anayasası, http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html, Erişim tarihi:26.3.2008.

²⁹⁵ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.375.

²⁹⁶ TÜSIAD, **age.**, s.37.

3.1.1. Seçilmesi ve Statüsü

Parlamento ombudsmanı her genel seçimden sonraki on beş gün içinde, Parlamento'nun (*Riksdag*) her iki meclisi arasından, partilerin meclislerdeki kuvvetleriyle orantılı olarak seçilen yirmi dörder temsilciden kurulu 48 kişilik bir heyet tarafından parlamento adına oybirliğiyle seçilmektedir.²⁹⁷ Gelenek haline gelmiş olan oybirliği ile seçim, siyasal partilerin üzerinde uzlaştığı kişiler arasından seçilmesiyle gerçekleşir. Bu seçimde yardımcısı da, ombudsman ile birlikte seçilir. Yardımcısı, gerektiğinde ombudsmanın yerini doldurur.²⁹⁸

Ombudsmanların görev süresi tıpkı parlamentonun görev süresi gibi dört yıldır ve görev süresi dolan ombudsmanın yeniden seçilebilmesinde veya görev alabileceği dönem sayısında herhangi bir kısıtlama yoktur. Ancak, bu ülkede ombudsmanın üç devre arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilememesi teamülü yerleşmiştir. Ombudsmanı görevden alma yetkisi de seçme yetkisini elinde bulunduran parlamentoya aittir. Ombudsmanın görev süresini doldurmadan görevden alınabilmesi mümkünse de bu yola bugüne kadar başvurulmamıştır.²⁹⁹ Parlamentonun dağılması da ombudsmanın görevini etkilememektedir.³⁰⁰

Ombudsman adayları, parti guruplarından seçilmiş üyelere oluşan bir kurul tarafından belirlenir. Aday olmak için herhangi bir özel vasıf aranmaz. Her vatandaş, kadın veya erkek, bu vazife için aday gösterilebilir. İsveç'te günümüze kadar görev yapan hiçbir ombudsman, parlamento üyesi veya politikacı değildir; hepsi de yargı veya devlet idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilmişlerdir.³⁰¹

²⁹⁷ MUTTA, *age.*, s.66.

²⁹⁸ TEZEL, *age.*, s.92.

²⁹⁹ MUTTA, *age.*, s.66.

³⁰⁰ TÛSIAD, *age.*, s.38.

³⁰¹ TÛSIAD, *age.*, s.38.

Ombudsman kurumunda “Parlamento Ombudsmanları Ofisi” adı altında bütün ombudsmanlara ortak bir ofis oluşturulur. Kadronun genişliği vaka sayısı ile doğru orantılı olarak artmaktadır. Kadro, hukuk eğitimi almış, mahkemelerde ve adalet bakanlığının diğer bölümlerinde tecrübe kazanmış, kurumun yüksek standardına ayak uydurabilecek yetenekte ve verimlilikte olan kişilerden oluşur. Bu kişileri atama yetkisi, Parlamento Ombudsmanına Yönelik Talimatlar Hakkındaki Yasa’nın 28. maddesine göre baş ombudsmana aittir.³⁰²

İsveç ombudsmanlığı düzenlenirken, özerkliğine özellikle dikkat edilmiştir. Hükümet de dâhil olmak üzere hiçbir kuruma karşı sorumluluğu olmayan ombudsmanlığın tek sorumluluğu Meclise karşı her yıl sunması gereken rapordur. “Parlamento Ombudsmanı Talimatı Yasası”, 11. maddesine göre her yıl en geç 15 Kasım’a kadar Ombudsmanlık, parlamentoya yıllık raporunu sunmak zorundadır. Yıllık rapor, 1 Temmuz–30 Haziran arasındaki döneme ait denetimleri kapsamaktadır. Bu raporda ombudsmanlıkca yapılan başvurular teker teker sıralanmakta, açıklanmakta, denetimin nasıl yapıldığı ve elde edilen neticeler bildirilmektedir.³⁰³

3.1.2. Denetim Alanı

İsveç parlamento ombudsmanlığının denetim alanı ilk kurulduğu günden başlayarak sürekli bir değişim içinde bulunmuş ve her geçen yıl kapsam alanı daha da genişlemiştir. Ombudsmanlığın yetkileri günümüzde sivil ve askeri konuların yanı sıra yerel yönetimleri de içine almakta ve İsveç’te bir kuruluşa verilen en geniş yetkileri kapsamaktadır. Daha önce değinildiği gibi baş ombudsmanın idari başkanlığında her biri kendi denetim alanından sorumlu olan dört adet ombudsmandan oluşan kurumda bu

³⁰² ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.337.

³⁰³ ÖZDEN, *age.*, s.54.

denetim alanlarıyla ilgili çok kesin hatlar yoktur. Oldukça esnek bir yapıda olan ombudsman denetim alanları, baş ombudsmanın talimatıyla, bir ombudsman, başka bir ombudsmanın denetimi altında bulunan bazı olayları da kendisi araştırabilmektedir.

Merkezi ve yerel kuruluşlar, bu kurum ve kuruluşların memur ve öteki görevlileri, çalışmaları kamusal bir yetki kullanımını içeren diğer kimseler, kamu teşebbüslerinde çalışan memur ve diğer personel, silahlı kuvvetlerde teğmen ve üstünde yer alan subaylar ve bütün mahkemeler, parlamento ombudsmanının denetim alanına dâhildir.³⁰⁴ Buna ek olarak İsveç kilisesi, piskoposları, rahipleri ve diğer personeli, devletin sahip olduğu kamu otoritesi kullanan şirketleri de sayabiliriz.³⁰⁵

Ombudsmanlığın yetki alanını daha detaylı incelemek amacıyla dört kısma ayırmak mümkündür:

a)Yerel Yönetimler: Uzun yıllar ombudsmanın görev alanı dışında kalmış olan yerel yönetimler 1957’de getirilen bir ek hükümlerle ombudsmanlığın görev alanına dâhil edilmiştir. Ombudsmanlık, bu tarihten itibaren daha önce denetleyemediği belediyeleri, yerel özerklik güvencesine dokunmaksızın, belediyede kamu hizmetleri yürüten görevlilerin bireylerle ilgili olarak yapmış oldukları işlemleri denetleyebilmektedir. Belediyelerin karar organları bu yetkinin dışında bırakılmıştır.³⁰⁶

b)Yargı Organı: Ombudsmanlık, adli yargı organları üzerinde de denetim uygulayabilmektedir. Bu denetimin amacı, yargılamada makul süreye uyulmasının, suistimalin önlenmesinin ve yargıçların yasal görevlerini yerine getirmelerinin sağlanmasıdır. Ombudsmanlığın yargıçlar üzerinde uyguladığı denetimin diğer kamu görevlileri üzerinde uyguladığı denetimden herhangi bir farkı yoktur. Ombudsmanlık, çok

³⁰⁴ AKINCI, *age.*, s.308.

³⁰⁵ TÜSİAD, *age.*, s.39.

³⁰⁶ AKINCI, *age.*, s.309.

açık bir hata yapıldığı tespit edilmedikçe, mahkemelerin nihai kararları üzerinde denetim uygulamayacak, denetim, genellikle, yargı kuruluşlarının yöntemine ilişkin olacaktır.³⁰⁷

Ombudsmanlığın denetimi kapsamında mahkemelerin bulunduğu ülkeler uygulamada yalnızca İsveç, Fransa ve Finlandiya'dır. Bu anlayış yargının bağımsızlığının engelleneceği düşüncesiyle dünya üzerinde başka hiçbir ombudsman kurumuna sahip ülkede kabul görmemiştir. Ancak, İsveç'in siyasal sistemi içerisinde bunu doğal karşılamak yanlış olmayacaktır. İsveç'te memurlar, yasaları hiyerarşik üstünün anlayışına göre değil, yasaları mevcut hukuk kuralları içinde kendi anlayışlarına göre uygulamak zorundadırlar. Bu ilkeye aykırılık suç oluşturmaktadır. Yani ilke olarak kamu görevlileri ile hâkimlerin konumu birbirine benzemektedir. Bu anlayışla kendine has bir yapısı olan İsveç'te ombudsmanlığın yargıyı denetlemesi onun bağımsızlığına engel olarak görülmektedir.³⁰⁸

c)Kamu gücü kullanan tüm kurum ve görevlileri: Ombudsmanlık, kural olarak kamu gücü kullanan tüm kurum ve görevlileri yukarıda saydığımız istisnalar dışında denetleyebilmektedir. Memurlar ve öteki kamu personeli, geniş bir takdir yetkisine sahip bulduklarından, hem yargı organları, hem de ombudsmanlık tarafından denetlenmektedir. Ombudsmanlık, yasama organı adına bunların işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk ve yerindelik (kararda isabet) açısından denetleyebilmektedir. Memurların keyfi tutumları, görevi ihmalleri, normatif emri yanlış yorumlamaları söz konusu olduğunda, ombudsmanlık devreye girerek bunun için en etkili önlemi almaya çalışmaktadır.³⁰⁹

d)Silahlı Kuvvetler: Silahlı kuvvetlerde iç işleyişinde, askeri hizmetin amaç ve gereklerine uygun yürütülmediği takdirde, özellikle disiplin işlerine ilişkin olmak üzere ombudsmanlığı devreye sokmak mümkündür. Terfi ve özlük haklarıyla ilgili uygulamalar,

³⁰⁷ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.378.

³⁰⁸ MUTTA, **age.**, s.67.

³⁰⁹ AKINCI, **age.**, s.309.

askeri kışlaların fizik koşulları, güvenlik ve sağlık koşulları, görev alanı, silahlı kuvvetleri kapsayan ombudsman tarafından denetime tabi tutulmaktadır.

Oldukça geniş yetkilere sahip olan ombudsmanın denetleyemeyeceği kurumlar da mevcuttur. Parlamento (*Riksdag*) üyeleri, parlamento yönetim kurulu, parlamento şikâyet kurulu, seçim kurulu üyeleri, *Riksbank* (İsveç Merkez Bankası) yönetim kurulu üyeleri, *Riksbank* müdürü ve yardımcıları, hükümet veya bakanlar, adalet bakanı, belediye encümen ve üyeleri ombudsmanlığın denetim alanı dışındadır.³¹⁰

Ombudsmanlığın parlamentondan özerkliği kadar, parlamentonun da ombudsmanlığın denetim alanı dışında tutulduğunu gözlemleyebilmekteyiz. Buradaki temel amaç parlamento tarafından seçilen ombudsmanlığın parlamento ile ilişkilerinin bozulması ve bir sonraki seçim döneminde parlamento tarafından yeniden seçilmek için bu denetim yetkisini bir koz olarak kullanabileceği tehlikesidir.

Bunun yanında ombudsmanlığın görev alanı hakkında doğabilecek en önemli soru işareti, kurumun, bakanlar kurulu üyeleriyle ilgili hiçbir konuda yetki sahibi olmamasıdır. Oldukça geniş yetkilerle donatılmış İsveç'te bakanlar kurulunun denetim yetkisi dışında bırakılması ilk başta tuhaf olarak karşılanabilmektedir. Ancak İsveç'in kendi yönetim şartları altında bu durumu inceleyecek olursak, bu durumun da makul karşılanabileceği kararına varmak güç olmayacaktır. Bu konuya açıklık getirmek için öncelikle İsveç kamu yönetimi konusunda belli bilgiler vermek doğru olacaktır. İsveç'te diğer devletlerde karşımıza çıkan tarzda bir bakanlık sistemi yoktur. İsveçli bakanlar, belli yönetim dallarının başı değıllerdir ve görevleri daha çok politika üretmek ile sınırlıdır. Bunun anlamı ise bir İsveçli bakanın bilinen anlamda bir bakanlığın başında olmayışı ve emrinde yasa tasarılarını, tüzükleri ve hükümet kararlarını üreten 100 ya da 200 kişilik bir

³¹⁰ ÖZDEN, *age.*, s.55.

görevliler gurubu bulunuşudur.³¹¹ Yönetimi emir-komuta zincirine göre kurulmamış olan İsveç'te bakanların icrai görevleri yoktur. Bakanlıklar, planlama ve düzenleme yapmakla görevli, dar kadrolu birimlerdir. Merkezi idarenin önemli bir kısmı bakanlıkların hiyerarşisine tabi olmayıp, ombudsmanın denetimine tabi olan kurullar tarafından yürütölmektedir. Böyle olunca da icrai görevi olmayan bir birimin ombudsmanlığın yetki alanı içinde görölmemesi son derece doğaldır. Çünkü gerekli denetim, planlama ve düzenlemenin icrai aşamasında yapılacaktır.³¹²

3.1.3. Çalışma Şekli

Ombudsmanlığın bağılı bulunacağı şekil şartları, “Parlamento Ombudsmanına Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa”da belirtilmiştir. Bu yasanın 5. maddesine göre ombudsman, kendiliğinden ve şikâyet üzerine harekete geçebilir. Aynı yasanın 17. maddesine göre, ombudsmanlığa yapılan başvurular yazılı olmalı ve kendisinden şikâyetçi olunan kurumu, şikâyet konusu işlem, eylem veya davranışı, şikâyet konusunun tarihini ve başvuranın isim ve adresini içermelidir. Yasa'nın 20. maddesine göre ombudsmanlık, kural olarak, üzerinden iki yıl geçmiş eylem, işlem veya davranışlara ilişkin şikâyetleri incelemeyecektir.³¹³

Bu şekil şartlarıyla beraber, şikâyet sahibinin İsveç vatandaşı veya İsveç'te yaşıyor olması gerekli değildir. Kurumsal merciler veya tüzel kişiler, hapisanede veya benzeri bir kurumdaki kişiler de şikâyette bulunabilir. Ombudsmanlığa başvurmadan önce idari kademelere gitme mecburiyeti de yoktur. Şikâyetler ücrete tabi değildir ve karmaşık

³¹¹ Claes EKLUND, “İsveç'te Parlamento Ombudsmanları”, **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2000, s.478.

³¹² ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.380.

³¹³ İsveç Parlamento Ombudsmanına Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575, Erişim tarihi:27.3.2008.

formalitelere uzaktır. Yukarıda şekil şartları bildirilmesine rağmen istisna durumlarda sözlü başvuru da geçerli olabilmekte, sadece isimsiz başvurular hiçbir şekilde işleme konulmamaktadır.³¹⁴

Ombudsmanlık, kendisine yapılan bütün şikâyetleri kaynağına ve önem derecesine bakmaksızın ele alır, fakat asılsız, fazla önemi olmayan veya denetim alanına girmeyen vakaları incelemez. Ayrıca şekil şartlarından olan şikâyet alıntısından iki sene öncesine dayanan vakaları da incelemez. İki sene öncesinden daha eski bir vaka ile ancak vakanın incelenmesi kamu yararına olacaksa ilgilenir.³¹⁵

İsveç parlamento ombudsmanının denetimde esas aldığı ölçüt hukuksallık, yerindelik ve daha çok da hakkaniyete uygunluktur. Bu içeriğe uygun olmayan, asılsız, fazla önemli olmayan ve görev alanına girmeyen konuları da ombudsman kendi takdiri doğrultusunda incelemeyebilir. Bunun yanında ciddi vakalarda araştırmaların yanında oturumlar da ombudsman tarafından yönetilir. Sıradan veya fazla önem taşımayan vakalar ise ombudsmanın kendi kadrosu tarafından araştırılır.

Gelen şikâyetler üzerine ombudsman, araştırmanın ilk adımı olarak ilgili idari kuruluştan gerekli belgeleri ister. Bu ilk adımda mevcut soruna ilk teşhisin konulacağı gibi, şikâyetin asılsız olup olmadığına karar vermekte mümkün olabilmektedir. Eğer şikâyeti asılsız bulursa, reddetme kararını ve sebebini bildiren bir ihbar yollar ve şikâyeti reddeder. Eğer şikâyetin doğruluğu ispat edilmiş olursa, ombudsman araştırmaya devam eder. Araştırmanın ikinci aşamasında ombudsman ilgili idareden yazılı bir açıklama ister. Bunun ardından ilgili kuruma denetime gidilebilir bilirkişiler ve taraflar dinlenebilir. Ombudsman,

³¹⁴ MUTTA, **age.**, s.68.

³¹⁵ TÜSIAD, **age.**, s.40.

araştırmasını tamamladığı aşamada kararını ilgililere ve halka açıklar. Ombudsmana yapılan şikâyetler genellikle altı aylık bir süre içerisinde karara bağlanabilmektedir.³¹⁶

İsveç parlamento ombudsmanı, şikâyet üzerine harekete geçebileceği gibi re'sen harekete geçme yetkisine de sahiptir. Basın, özellikle mahkemeler ve idari organlar hakkında gazetelerde çıkan haberler, bazen de televizyon ile radyo programları ve haberleri bu araştırmaların başlatılmasında önemli rol oynarlar. Ombudsmanın basından yararlanıp harekete geçebilmesi kadar önemli olan bir diğer nokta, basının da ombudsmanlığın verilerinden dilediği gibi faydalanabilmesidir. İsveç'te ombudsman ofisinde, basın mensupları için ayrılmış özel bir oda vardır. Basın mensuplarının dokümanlar ve gelen – giden vakalar ile geçerli her türlü bilgiye ulaşabilmelerine yardımcı olan bir de asistan vardır.³¹⁷

Ombudsmanlığın re'sen harekete geçmesinin bir diğer yolu da, yıl içinde devlet kurumlarında yaptığı denetimlerdir. Ombudsmanın kendisi ve yardımcıları, her yıl gerçekleştirdikleri denetleme gezilerinde, kamu görevlileriyle görüşmekte, kurumların belgelerini incelemektedirler. Bu denetimlerin önceden belirlenmiş takvimleri yoktur. Denetlenecekler, genellikle denetimden bir veya iki hafta önce haberdar edilirler. Bu tarz denetimler, özellikle haberleşme olanağının göreceli olarak daha kısıtlı olduğu cezaevleri, yargı yerleri, akıl hastaneleri gibi yerlere yapılmaktadır.³¹⁸ Böyle yerlere yapılan denetim gezilerinde ombudsman, mahkûmlarla ve hastalarla da görüşmektedir. Yönetici kadroda yer almayan kamu görevlilerine de ombudsmanla görüşme ve ona düşüncelerini aktarma olanağı tanınmaktadır. Denetim gezilerinde önemli sayılacak bir zaman dilimi de söz konusu idarenin dosya ve dokümanlarının incelenmesidir. Denetim tamamlandıktan sonra

³¹⁶ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.382.

³¹⁷ TÜSİAD, **age.**, s.41.

³¹⁸ AKINCI, **age.**, s.310.

ombudsman, ofisin başı ile son bir konuşma yapar ve varsa sorunların çözümü hakkında önerilerde bulunur.³¹⁹

3.1.4. Yetkileri

İsveç parlamento ombudsmanlığı da tıpkı diğer ülkelerdeki ombudsmanlık lar gibi hiçbir şekilde bağlayıcı karar alamaz ve zorlayıcı yetkiler kullanamaz. Ancak “Parlamento Ombudsmanı’na Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa”dan aldığı yetkilerle birçok ülke ombudsmanlarının elinde olmayan yetkiler, İsveç parlamento ombudsmanlığının elinde vardır. İsveç parlamento ombudsmanının önemli yetkilerinden biri, suç işlemiş kamu görevlisine karşı “olağanüstü savcı” sıfatıyla cezai kovuşturma başlatma yetkisidir. Yürütmekte olduğu denetim sırasında bir kamu görevlisinin suç işlemiş olduğuna dair bilgi elde eden ombudsman, Ceza Usul Yasası kuralları uyarınca cezai soruşturma başlatmak yükümlülüğü altındadır. 20.yy.ın başına kadar bürokratlar aleyhine dava açılması vakaları çok fazla olmasına rağmen, giderek bu gibi durumlarda azalma olmuş ve sadece zimmet, rüşvet veya gizli bilgileri afişe etme gibi ciddi vakalarda dava açılmaya başlanmıştır.³²⁰ Bu yetkilere başvurmanın azalmasının nedeni, inceleme konusu yapılan konuların önemli bir çoğunluğunda, bunların kamu önünde kınanmasının ya da eleştirilmesinin yeterli olmasıdır.³²¹

Ombudsmanın diğer ülkelerdeki gibi önemli yetkilerinden bir diğeri her yıl parlamentoya yıllık faaliyet raporunu sunmasıdır. İsveç Parlamento Ombudsmanı’na Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa’nın 11. maddesine göre ombudsman, parlamentoya

³¹⁹ TÜSİAD, *age.*, s.41.

³²⁰ TÜSİAD, *age.*, s.42.

³²¹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.384.

yıllık raporlar sunmakla yükümlüdür.³²² Bu faaliyet raporunda yıl içinde kendisine yapılan başvurular ve alınan sonuçların yanı sıra, kamu yönetimi ile ilgili hukuk normlarında yapılmasını istediği düzeltmeler, normatif düzenin uyumsuzlukları, açıklar ve öteki olumsuzluklar yer alabilmektedir. Ombudsman sunduğu raporda ayrıca yıl içinde yaptığı denetim gezilerinden edindiği tavsiyelerin dikkate alınmaması üzerine bu duruma meclise sunduğu raporda değinebilir. Çoğunlukla yasama organı, ombudsmanın istemi doğrultusunda gerekli düzeltmeleri yapar. Yıllık faaliyet raporu aynı zamanda, kamu görevlileri tarafından yılsonu karnesi olarak görüldüğünden, başarı ya da başarısızlıkları orada sergilenmiş olur.

Adı geçen yasanın 4. maddesinden aldığı yetkiye göre ombudsman, ayrıca parlamentoya ve bakanlar kuruluna yasa değişikliği yapılması konusunda önerilerde de bulunabilir.

Ombudsmanın bir diğer yetkisi, hatalı eylem, işlem veya davranışı yapan kamu görevlisinin disiplin amirine, ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin soruşturması başlatabilmesi yetkisidir. Ayrıca her yıl disiplin soruşturmasını içeren faaliyetleriyle ilgili olarak bir rapor hazırlayarak bunu ilgili kurumlara ve parlamentoya iletmekle yükümlüdür.³²³

İsveç parlamento ombudsmanının yetkilerinden biri de mahkemelerde “gözlemci” sıfatıyla bulunabilmesidir. Yargı örgütü ve savcılık, ombudsmana davaların görülmesiyle ilgili olarak istediği konuda araştırma yapabilmesi için yardımcı olmak zorundadır. Ancak duruşma esnasında ombudsman, davanın içeriğiyle ilgili olarak görüş ve düşünce açıklamak suretiyle müdahalede bulunamaz, mahkemeyi karar alma konusunda

³²² İsveç Parlamento Ombudsmanına Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575, Erişim tarihi:27.3.2008.

³²³ AKINCI, *age.*, s.310.

etkileyemez. Ombudsman, gizli duruşmalarda dahi hazır bulunma, davanın süreciyle ilgili gözlem yapma hakkına sahiptir.³²⁴

Ombudsmanlık, gerek şikâyet üzerine, gerek re'sen yaptığı bütün denetimlerde son derece geniş araştırma ve soruşturma yapma yetkisine sahiptir. Bütün kamu kurumları ve görevlileri ombudsmanlığa istediği bilgiyi ve belgeyi vermek zorundadır. İsveç Basın Özgürlüğü Bildirgesi ile İsveç vatandaşları, ister yazılı ister sözlü olsun, kendilerini ilgilendiren konularda bilgiye ulaşma serbestisine sahiptir. Bu durumun istisnası “Gizlilik Yasası” çerçevesinde devletin yüksek yararlarını ilgilendiren konulardır. Ancak ombudsmanlık bu sınırlama kapsamında değildir. Ombudsman, gizlilik gereği erişilemeyen belgelere erişebilir ancak bunu kamuoyu önünde paylaşamaz ve raporlarında açılayamaz. Ombudsmanın yetkileri dâhilinde olan oldukça geniş araştırma yetkisine, kurumların ya da memurların uymaması durumunda, İsveç parlamento ombudsmanı bu kurum ya da şahıslara idari para cezası uygulama yetkisine de sahiptir.³²⁵

İdari yargıya sahip olmayan İsveç, insan haklarına saygılı olmayı ve hukuku üstün kılmayı başarmış bir devlettir. Kurumun anavatanı olmasıyla beraber, kurumun içeriğini de kendi yönetim tarzı ve eksiklikleri çerçevesinde oluşturan İsveç, ombudsmana oldukça geniş yetkiler vermiştir. İsveç, kendine has şartları içinde ombudsmanı yozlaştırmadan ve etkinliğini sürekli arttırarak yaşatabilmiş, yönetim yapısının değişmez parçaları arasına dâhil etmiş ve bu başarılı uygulamayı diğer İskandinav ülkelerine ihraç edebilmiştir.

Daha öncede bahsettiğimiz gibi ombudsmanlık kurumu, ilk olarak İsveç dışına, komşu ülkeler olan diğer İskandinav ülkelerinde uygulanmıştır. Yönetim yapıları yaklaşık olarak birbirine benzeyen bu ülkelerde kurumun yayılması daha kolay olsa da yapısal

³²⁴ AKINCI, *age.*, s.311.

³²⁵ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.383.

olarak birbirlerini ko pya etmemişlerdir. Finlandiya, Norveç ve Danimarka'da da benimsenen ombudsmanlık, kimi ülkelerde oldukça geniş yetkilere sahip olmuş, kimi ülkelerde ise yetkileri ve etkinliği oldukça kısıtlı tutulmuştur. O tarihe kadar ombudsmanlık kurumu yapılanmaları içinde en ideal yapılanma Danimarka'da gözlemlenmiştir. Bu ideal yapılanma neticesinde kurumu dünyaya ihraç etmesi sebebiyle Danimarka, İsveç'ten sonra inceleyeceğimiz ikinci ülke konumundadır.

3.2. Danimarka Parlamento Komiseri

Danimarka bir İskandinav ülkesi olmasına rağmen, ombudsmanlık kurumuyla geç tanışmış bir ülkedir. İsveç ve Finlandiya'nın, kurumu bünyesinde oluşturmasından yaklaşık yarım asır sonra, Danimarka ombudsmanlık kurumu 1953 Anayasa değişikliği ile benimsenmiş, 1954 yılında kabul edilen Ombudsman Kanunuyla, 1 Nisan 1955 yılında Anayasa'nın 55. maddesi uyarınca ilk Danimarka ombudsmanı atanmıştır.³²⁶ İlk ombudsman ise kurumun dünyaya yayılmasında oldukça önemli bir şahsiyet olan Prof. Stephan Hurwitz'dir.

Danimarka'nın kurduğu ombudsmanlık kurumu, ikinci dünya savaşından sonra kurulan ilk ombudsmanlık kurumudur. Ancak Danimarka ombudsmanlığını diğer ombudsmanlıklardan önemli kılan özelliği yalnızca bu değildir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından gereksinim duyulan sosyal devlet ve bireylerin günlük hayatının her alanına giren güçlü idare, gittikçe büyüyen bir mekanizmanın daha etkin denetlenmesi gereksinimini de beraberinde getirmiştir. Bu gereksinimleri göz önünde bulundurarak parlamentonun idare üzerindeki denetiminin ve bireylerin sahip oldukları hukuksal güvencelerin artırılmasının bir yolu olarak ortaya çıkan Danimarka ombudsmanlığı, dönemin şartlarına en uygun

³²⁶ BAYLAN, age., s.14.

modeli ortaya çıkarmıştır.³²⁷ İsveç ve takiben kurulan Finlandiya’da ombudsmanlar çok güçlü, Norveç’te ise çok zayıf olarak oluşturulmuş, buna karşılık Danimarka’da kurumun görev ve yetkileri daha dengeli ve gerçekçi olarak düzenlenmiştir.³²⁸ İşte bu özelliği nedeniyle kurumun dünyaya yayılmasında Danimarka ombudsmanlığı örnek model olarak kabul edilmiş ve “Danimarka Modeli”³²⁹ olarak da isimlendirebileceğimiz bu yapı, dünyada en çok örnek alınan ombudsmanlık kurumu durumuna gelmiştir.

Kuruluş aşamasında Danimarka ombudsmanlığının amacı iki konu etrafında toplanmıştır.³³⁰ Birinci amaç ile ombudsmanlık, parlamento adına yönetsel kurumlara ilişkin olarak hareket edecek ve meclisin, geleneksek olarak, bakanlıkların ve onların memurları üzerinde gerçekleştirdiği denetimi güçlendirecekti. Böyle bir güçlendirme, hükümet kurumlarına aktarılan geniş ve yasama benzeri yetkilerle yönetimin artan gücü ve yönetsel sürecin artan karmaşıklığı nedeniyle gerekli görülmekteydi. İkinci amaç doğrultusunda ombudsman, birey için yasa ve düzenin koruyucusu olacaktı ve yönetsel kurumlarla uyumsuzluğa düşen yurttaşların başvurabilecekleri bir tür yargı yeri görevi üstlenecekti. O döneme ait bir parlamento sözcüsünün sözleriyle ombudsmanlık; “sokaktaki adamın, adaletsizliklere, keyfiliklere ve yürütmenin yetkilerini kötüye kullanmasına karşı koruyucu” demektir.³³¹

Danimarka ombudsmanlığı, kuruluşundan itibaren üç kez Ombudsman Yasasında yapılan değişikliklerle yenilenmiştir. 1959 yılında yapılan ilk değişiklikle, üst başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvuruların ombudsmanlık tarafından reddedileceği düzenlenmiş, 1961’deki değişiklikle, ombudsman denetiminin yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin bir bölümünü de kapsayacak biçimde genişletilmesi kabul edilmiş ve son

³²⁷ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.392

³²⁸ BAYLAN, *age.*, s.13.

³²⁹ GAMMELTOFT, *age.*, s.196.

³³⁰ GAMMELTOFT, *age.*, s.196.

³³¹ GAMMELTOFT, *age.*, s.196.

olarak 1971’de yapılan değişiklik ile ombudsmanlığın seçilmesine ve görevden alınmasına ilişkin bazı biçimsel değişiklikler yapılmıştır.³³²

3.2.1. Seçilmesi ve Statüsü

Danimarka Ombudsmanı yasasının ilk maddesinde belirtildiği üzere; her genel seçimden sonra ve herhangi bir görev boşalımında Danimarka Parlamentosu (*Folketing*) bir ombudsman seçer.³³³ Bu seçim, parlamentonun Hukuki İşler Komitesi (*The Legal Affairs Committee*) tarafından yapılan öneriye göre, tek oturumda ve tartışmasız olarak yapılır.³³⁴ Aynı kişinin ikinci kez seçilmesine herhangi bir engel yoktur. Normal şartlarda seçilen ombudsmanın görev süresi bir seçim dönemini kapsarken, yasanın üçüncü maddesine göre *Folketing*, ombudsmana karşı güvenini yitirirse, görev süresi dolmadan ombudsmanı görevden alma yetkisini kullanabilir.³³⁵ Yasanın dördüncü maddesinde ombudsmanın emeklilik yaşı 70 olarak belirlenmiştir.

Aynı yasanın ikinci maddesinde, ombudsman seçilebilecek kişinin özelliklerinden bahsedilmiştir. Bu yasanın ikinci maddesinin ilk bendine göre ombudsman, *Folketing* veya yerel meclislerin üyesi olamaz. Bu madde ile ombudsman seçilecek kişinin politik kimlikten uzak olması, dolayısıyla kurumun parlamentoya karşı özerk kalması ve böylece halka karşı kurum güvenilirliğinin arttırılması amaçlanmıştır. İkinci bende göre de ombudsman, hukuk fakültesi mezunu olmalıdır.³³⁶ Bunun haricinde adayın politik olarak tarafsız olması ve *Folketing*’deki partilerin çoğunluğunun desteğini kazanması şarttır. Ayrıca ombudsman seçilen kişi, görevinden ayrıldıktan sonra *Folketing* komisyonunun

³³² ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.393.

³³³ Danimarka Ombudsman Yasası, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en, Erişim tarihi: 01.04.2008.

³³⁴ TÜSİAD, **age.**, s.47.

³³⁵ Ümit DÜĞEN (2005), **Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, s.61.

³³⁶ Danimarka Ombudsman Yasası, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en, Erişim tarihi: 01.04.2008.

rızası olmadan, kamu veya özel şirketlerde ve kuruluşlarda görev yapamaz.³³⁷ Bu da bize gösteriyor ki, ombudsman seçilecek kişi, kariyerinin sonuna gelmiş, bu nedenle kendisine herhangi bir politik ya da ekonomik rant sağlamayı amaçlamayan, tecrübeli bireyler arasından seçilmelidir.

Danimarka Anayasası, *Folketing*'e sivil ve askeri denetimden sorumlu bir ya da iki ombudsman seçme hakkı vermiştir. Ancak 1954 yılında çıkarılan Ombudsman Yasasıyla *Folketing*, hem sivil hem de askeri idareye ilişkin konularda görev yapacak bir tek ombudsman seçilmesini düzenlemiştir.

Ombudsman Yasası'nın 26. maddesine göre, Danimarka ombudsmanlığının personeli, ombudsman tarafından atanacak ve yine onun tarafından görevden alınacaktır. Kadronun yarısı hukukçu ve bu kadronun aldığı maaş *Folketing* üyelerinin aldığı maaşla eşdeğerdir.³³⁸ Görüldüğü üzere ombudsman ve personeli, her türlü etkiden uzak ve özerk bir kurum olarak işlerini görebilmesi amacıyla maddi açıdan ülkenin en iyi idari personel maaşlarına sahip kılınmıştır.

3.2.2. Denetim Alanı

Ombudsmanlığın denetim alanı, Ombudsman Yasası'nın 2. bölümünün 7. maddesi başlıkları altında açıklanmıştır. Buna göre ombudsmanlığın denetim alanı, sivil ve askeri kuruluşlar, merkezi hükümet yönetimi ile yerel hükümet idaresini kapsar. Bu tanım, ombudsmanlığın bütün kamu yönetimini denetim altında tutacağı izlenimi bıraksa da pratikte denetim alanı bu tanıma göre daha kısıtlıdır.

Ombudsmanlığın denetleyemeyeceği kurumlar Ombudsman Yasası'nda belirtilmiştir. Yargıçlar, adalet mahkemesinin üst düzey personeli, anayasa mahkemesi

³³⁷ TEMİZEL, *age.*, s.115.

³³⁸ TÜSİAD, *age.*, s.47.

yargıç ve yazmanları, Kopenhagen Bölge Mahkemesi'nin Başkanı, ombudsmanın yetkileri dışında kalır.³³⁹ Bakanlar, bürokratlar, kilisede hizmet veren memurlar ise denetim kapsamındadır.³⁴⁰

Danimarka ombudsmanlığı, İsveç ve Finlandiya'dan farklı olarak yargı organları üzerinde denetim yetkisine sahip değildir. Ombudsmanlığın ilk kurulduğu zaman yerel yönetimler üzerinde var olmayan denetim hakkı, 1961'de Ombudsman Yasası'nda yapılan değişiklikle, sınırlı da olsa tanımıştır. Ombudsmanlık ancak, yerel yönetimlerde çalışan kişilerle ilgili olarak, eğer sorun için mülki amirlere başvurulabiliyorsa, yani merkezi yönetimin müdahalesi meşru kılınmışsa konuya müdahil olabilme yetkisine sahiptir.³⁴¹ Bu müdahillik durumu yalnızca yerel yönetim çalışanlarını ve komitelerini kapsayabilir. Ayrıca yerel yönetim meclisinin kendi başına bağımsız olarak aldığı kararlara karşı ombudsmanlığa başvurma olanağı tanınmamıştır.

Ancak ombudsmanlığa tanınan bir hak vardır ki bu yetki ile ombudsman, temel hukuksal menfaatleri zedelendiğini düşündüğü karar ve işlemler için re'sen harekete geçtiği zamanlarda, yerel yönetimlerin şikâyet üzerine denetiminde yetki dışı kalan konuları denetleyebilme hakkına sahip olmaktadır. Ombudsmanlık, önündeki yasal engelleri kaldırabilmek için uygulamada daha çok bu yola başvurmaktadır.³⁴²

3.2.3. Çalışma Şekli

Ombudsman yasasına göre, Danimarka ombudsmanı, şikâyet üzerine ya da re'sen harekete geçebilir. Ombudsmanlığa başvuru çeşitli şekil şartları dâhilinde olsa da bu şartlar asgari düzeyde ve ücretsizdir.

³³⁹ AKINCI, *age.*, s.321.

³⁴⁰ TÜSİAD, *age.*, s.47-48.

³⁴¹ AKINCI, *age.*, s.321.

³⁴² AKINCI, *age.*, s.321.

Ombudsmanlığa, Danimarka vatandaşı olsun ya da olmasın, başvuranın yakınma konusu olayla maddi bir ilişkisi olması dâhilinde herkes başvurabilir. Başvurular yazılı olur ve başvuranın adını içermesi gerekir. Ombudsmanlığa başvurabilmek için diğer tüm idari çarelerin tüketilmiş olması şartı aranır. Ayrıca şikâyet edilen halin gerçekleşmesinden sonraki bir yıl içinde ombudsmanlığa şikâyetin yapılması gerekir. Bu bir yıllık süre diğer idari çözüm yollarının tüketilmesi itibariyle başlar.³⁴³ Ancak ombudsman, denetim için re'sen harekete geçerse, zamanaşımı süresi ve tüm idari çözüm yollarının tüketilmesi şartı ortadan kalkar.

Ombudsmanlığa, *Folketing* üyeleri de bir sorunun çözümü amacıyla başvurabilir. Ancak sorun siyasi nitelik taşıyorsa ve siyasi bir konuyu içeriyorsa ombudsman başvuruyu ele almaktan kaçınabilir. Zira ombudsmanın siyasi tarafsızlığının zarar görebileceği kaygısı ağır basmaktadır. Nitekim Maliye Bakanlığı'nın hazırlamış olduğu bir vergi reform ile ilgili olarak bir milletvekilinin başvurusunu ombudsmanlık, politik bir sorun olarak değerlendirip, reddetmiştir.³⁴⁴

Ombudsman, şikâyet üzerine harekete geçtiğinde, ilk işlemin ya da eylemin hatalı veya hukuka aykırı bir biçimde yapıldığına dair en ufak bir işaret dahi görmüyorsa, şikâyet konusu işlem ya da eylemi yapan idareyle herhangi bir biçimde yazışmaksızın başvuruyu reddetmek konusunda yetkilidir. Ayrıca bir şikâyet, ombudsmanlığın yetki alanı dışındaki kişiler veya meseleleri kapsıyorsa veya şikâyette bulunmak için çok geç kalınmışsa da, ombudsmanlık şikâyetçiyi reddeder.³⁴⁵ Ombudsmanlık, bu durumda, şikâyetçiye, başvurusunun ilk incelemede reddedilme gerekçesini yazılı olarak bildirmek durumundadır. Bu yöntem, ombudsmanlığı, özellikle açıkça esastan yoksun başvuruları

³⁴³ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.394.

³⁴⁴ AKINCI, *age.*, s.322.

³⁴⁵ TÜSİAD, *age.*, s.48.

incelemeye geçmeden reddetmek suretiyle başvuru yükü altında ezilmekten koruyan bir yöntem olarak ortaya çıkarmaktadır.³⁴⁶

Ombudsmanlık, bir şikâyet ile ilgilenmeye karar verdiğinde, meseleyi yazılı olarak hakkında şikâyet olan idareye bildirir ve otoritenin dosyalarını ve kayıtlarını ödünç olarak ister. İlgili idare, ombudsmanlığa gerekli bilgiyi vermekle yükümlüdürler. Buna paralel olarak ombudsmanlık, zabıtları ve benzer iç yazışmaları da ödünç almaya yetkilidir. Ombudsman Yasası'nda da belirtildiği üzere; tüm kamu görevlileri, ombudsmanlığın gereksinim duyduğu bilgi ve belgelerin sağlanması yükümlülüğü altındadır. Eline ulaşan bilgi ve belgelerde gizlilik derecesi varsa ombudsmanlık da buna uymak mecburiyetindedir. Sır saklama yükümlülüğü istifa veya emeklilikten sonra da devam etmektedir. Ayrıca, Adliye Yönetimi Yasası'na göre ombudsmanlık, mahkemelerin isteyebileceği ve inceleyebileceği belgelerden daha gizli olanları isteyemez.³⁴⁷

Ombudsman, temel hak ve özgürlüklerin ihlaline ilişkin bir bulguya rastladığında, herhangi bir yakınmaya gerek kalmaksızın kendiliğinden denetim yetkisini kullanabilir. Daha öncede değindiğimiz üzere bu durumda ombudsmanlık için yerel yönetimler üzerinde tasarlanmış kısıtlayıcı maddeler geçersiz kılınmıştır. Ombudsman, re'sen harekete geçtiği zamanlarda, yerel yönetimlerle ilgili her türlü eylem ve işlemi denetleme hakkına sahiptir. Ombudsman denetleme gezileri aracılığıyla da re'sen hareket edebilir. Bu tür denetim gezilerini daha ziyade teftiş olarak gerçekleştiren ombudsman, sağlık kurumları, hapisaneler, çocuk yuvaları, sosyal güvenlik kuruluşları, polis ve askeri kışlaları gezerek gerçekleştirir. Bu gezilerde daha ziyade dikkat ettiği konu anayasada güvence altına alınmış olan hak ve özgürlüklere ilişkin bir ihlalin olup olmadığıdır.

³⁴⁶ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.395.

³⁴⁷ AKINCI, *age.*, s.323.

3.2.4. Yetkileri

Danimarka ombudsmanlığı, doğası gereği idari kararları feshetme ve değiştirme gibi zorlayıcı karar almaya ve bağlayıcı yetkiler kullanmaya yetkili değildir. Bunun yanında İsveç ve Finlandiya ombudsmanlıklarında olduğu gibi, doğrudan ceza kovuşturması başlatmaya da yetkili değildir. Konunun başında belirttiğimiz üzere Danimarka ombudsmanlığı, bir denge yapılanmasıdır ve İsveç ve Finlandiya'daki çok güçlü ombudsmanlık yapılanmalarına ikame olarak dönem şartlarına çözüm oluşturmak amacıyla inşa edilmiştir.

Ombudsmanlık, doğrudan ceza kovuşturması yapamaz, fakat şu hallerde çeşitli makamlara öneri ve isteklerini iletebilir:³⁴⁸

- Kamu görevlilerinin görevleri esnasında suç işlediklerini tespit ederse, şahıslar hakkında cezai kovuşturma başlatılmasını savcıdan talep edebilir.
- Eğer ombudsman bir bürokratin disiplin cezası alması gerektiğini düşünüyorsa, ilgili otoriteye disiplin uygulaması başlatması için talepte bulunabilir.
- İncelemeleri sırasında herhangi bir bakanın veya eski bakanın özel hukuk veya ceza hukuku alanında sorumluluğuna hükmedilmesi gereken bir durumla karşılaşarsa, ilgili şahsın sorumluluğuna hükmedilmesi konusundaki önerisini *Folketing*'e sunabilir.
- Eğer ombudsman görevini yerine getirirken kanunda, idari düzenlemelerde veya idari işlemlerde veya uygulamalarda çeşitli ihmaller olduğunu fark ederse, *Folketing*'i ve ilgili kabine bakanını durum hakkında bilgilendirebilir.

Danimarka ombudsmanlığı, Ombudsman Yasası'nın 3. bölümü 11. maddesinde belirtildiği üzere çalışmalarını doğrudan *Folketing*'e, yıllık rapor sunmak zorundadır. Ombudsmanlığın raporu ne zaman sunacağı yasada yer almamaktadır. Tıpkı diğer

³⁴⁸ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.396 ve TÜSIAD, *age.*, s.49.

ülkelerde olduğu gibi bu rapor, ombudsmanlığın siyasi denetim ve kamuoyu denetimini harekete geçirebilmek için önemli bir yetkidir. *Folketing* üyeleri başta olmak üzere tüm idari birimlere dağıtılan bu rapor, basın aracılığıyla tüm ülkeye yayılır. Ombudsmanlığın yıllık rapor sunma yetkisinin yanında, yaptığı denetimler neticesinde dilediği zaman *Folketing*'e rapor sunma yetkisi de bulunmaktadır.

Ombudsmanlığın yaptığı denetimi ya da incelemesi sonucunda ilgili idareye yaptığı işlemin geri alınması, kaldırılması ya da değiştirilmesi gerektiği tavsiyesini bildirmesi neticesinde istediği sonucu alamaması, idarenin bu kararları yerine getirmemesi durumunda ombudsmanlık, adalet bakanlığına başvurarak şikâyetçiye, dava açabilmesi için, “adli yardım”³⁴⁹ sağlanmasını talep edebilir. Nadiren de olsa kabul edilmeyen bu ombudsman tavsiyeleri neticesinde adalet bakanlığına yapılan adli yardım talebi hiçbir zaman reddedilmemiştir.³⁵⁰

Kuruluşu ile beraber Danimarka ombudsmanlığı, kendinden önceki örneklerinden yola çıkarak ancak dönem şartlarına uygun bir yapılanma içine girerek model bir kurum oluşturmayı başarmıştır. İsveç ve Finlandiya gibi yönetsel yargıya sahip olmayan Danimarka, merkeziyetçi yapısı güçlü ve demokratik yapılanması oldukça gelişmiş bir ülkedir. Bu özellikleri doğrultusunda, ikinci dünya savaşı sonrası devletin yönetim içindeki çapının artması ve dolayısıyla idari yapılanmanın büyümesi sonucu yurttaşların haklarını devletin hatalarına karşı korumak amacıyla, modern anlayışta standart yetkilerle kurulmuş olan ombudsman kurumu, kısa sürede ülkede benimsenmiş ve demokrasinin vazgeçilmez parçalarından olmayı başarmıştır. Bu yapılanma sayesinde

³⁴⁹ Adli yardım; yurttaşın ombudsmanlığa yaptığı başvuru ve ombudsmanlığın inceleme ve önerilerinin idare tarafından kabul edilmemesi üzerine, son adım olarak yurttaşın adli yargıya başvurabilmesi için yurttaşın maddi yardım sağlanmasıdır.

³⁵⁰ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.396.

kurum, İskandinavya dışına çıkma fırsatı bulmuş ve kazandığı ivmeyle beraber, yarım yüzyıl içinde dünyanın dört bir yanına yayılma imkânı bulmuştur.

İsveç'ten sonra ombudsmanlığı, 1919 yılında yapmış olduğu bir anayasa değişikliğiyle kurmuş olan Finlandiya ve Danimarka'dan önce, askeri ombudsmanlığını kurmasına rağmen ancak 1962'de sivil ombudsmanlık kurumunu kurabilen Norveç ile ombudsmanlık, İskandinavya ülkelerindeki yayılmasını tamamlamıştır. Finlandiya ve Norveç, kurumun gelişimine ve dünyaya yayılmasında önemli katkıları olmaması sebebiyle çalışmamızda detaylı olarak yer almayacaktır.

Daha önce de bahsettiğimiz gibi ikinci yayılma dalgası ile *Commonwealth* ülkelerine sıçramış olan ombudsmanlık, ilk kez 1962'de Yeni Zelanda'da oluşturulmuştur. Ancak biz konumu ve yapısı itibariyle *Commonwealth* ülkelerinin başını çeken, güçlü parlamenter yapısı ile dünyanın en önemli devletlerinden olan İngiltere'nin, 1967 yılında ülkesinde kendine has bir modelle kurduğu "Parlamento Komiseri" modelini inceleyeceğiz.

3.3. İngiltere Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner)

İngiliz ombudsmanının kuruluş aşamasını incelemeden önce İngiltere'nin yönetim sistemi üzerinde durmamız, İngiltere'nin kurmuş olduğu parlamento komiseri kurumunu anlayabilmemiz ve İskandinav ülkeleri ombudsmanlıklarıyla arasındaki farklılıkların nedenlerini kavrayabilmemiz açısından bize yardımcı olacaktır.

İngiltere'de 19.yy.da egemenliğe sahip çıkmak isteyen üç grup mevcuttu. Bunlar; kral, parlamento ve yargıçlardır. Yargıçlar, kralın yetkilerinin kısıtlanması yolunda parlamentonun giriştiği mücadeleye kuvvetli bir şekilde destek olmuşlar fakat bir zaman sonra egemenliğin kullanılmasında girişilen yarıştan çekilmişlerdir. Bu çekiliş sonrası

Parlamentonun gücü İngiltere’de artmış ve günümüze kadar uzanan parlamenter gelenek yerleşmeye başlamıştır. Bu gelenek ile parlamento, hem anayasanın koruyucusu, hem de kişisel hakların savunucusu rolündedir.³⁵¹

İngiltere’de idare ve hükümet üzerinde ikili bir kontrol ve denetim mevcuttur. Bunlar; adliye mahkemelerinin denetimi ve parlamento denetimidir. İngiltere’de idari sorunlarla uğraşan özel mahkemeler yoktur ve bireylerle yönetim ya da yöneticiler arasında çıkan sorunların çözümünde adliye mahkemeleri tam yetkilidir. Bu davalarda mahkemeler tam yetkili olmalarına karşılık, mahkeme çalışmalarında bazı sorunlar ve fiili sınırlamalar ortaya çıkmaktadır. Öncelikle devlet dairelerine karşı açılan davaların sonuçlanması uzun zaman almakta, maliyet yüksek olmakta, resmi işlemlerin gizliliği geleneği sebebiyle bir şikâyetçi için şikâyetine konu olan işlemin neden hatalı olduğunu bilebilmesi ve ispatlayabilmesi zor olmaktadır.³⁵²

Yargısal denetimin yanında idareye karşı ikinci bir denetim faktörü olan parlamento denetimi ise, parlamenterler aracılığıyla gerçekleşir. İngiliz seçim sistemine göre ülke, her biri birer milletvekili çıkaracak genişlikte bölgelere ayrılmış, Avam Kamarasının her üyesi bütün milleti temsil etmek dışında, belli sayıda seçmenlerin oluşturduğu kendi seçim bölgesini temsil etmektedir. Basit çoğunluğa dayalı dar seçim bölgesi sistemi, Avam Kamarası üyelerinin seçmenleri ile daha fazla ve yakından ilgilenmelerini gerekli kılmaktadır. Bu sistem nedeniyle, bir sonraki seçim döneminde yeniden seçilmek isteyen parlamenterler, seçmenlerinin dilek ve şikâyetleriyle yakından ilgilenmekte; bu dilek ve şikâyetleri bakanlara ileterek çözüm üretmeye çalışmaktadırlar. Ancak parlamento üyelerinin kişisel olarak hükümet dairelerine gereği gibi nüfuz etmeleri, bilgi almaları pek mümkün olmadığından, bu şikâyetlerin sonuçsuz kalma oranı yüksektir.

³⁵¹ Muammer OYTAN, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 5, Sayı 18–19, 1975, s.198.

³⁵² ATAMAN, *age.*, s.219.

Bu yöntemin önemli sakıncalarından biri ise parlamenterlerin bu şikâyetler nedeniyle kendi asli görevlerini takip etmekte zorlanmalarındır.³⁵³

İkinci Dünya Savaşı'nın sonuçlanması ile İngiltere'de de devletin ülke yönetimi içindeki önemi ve boyutu artmıştır. Büyüyen yönetim yapısı ve nüfusu ile İngiltere'de vatandaşlar ile idare arasında çıkan sorunlara, bir tarafta adliye mahkemelerinin yetersiz kalması, diğer taraftan parlamento üyelerinin seçmenlerinden gelen şikâyetleri çözümlemede çaresiz kalmaları ve neticede bazı alanlarda idarenin geleneksel usulle denetlenememesi olgusu, zamanla yeni bir şikâyet inceleme-soruşturma usulüne ihtiyaç bulunduğu fikrinin yayılmasına yol açmıştır.

Bu gelişmeler doğrultusunda 1961 yılında Sir John Whyatt başkanlığında Uluslararası Hukukçular Komisyonunun İngiliz Bölümü; “Yurttaş ve İdare” başlıklı raporunu yayınladı. Bu raporda, parlamentoya karşı sorumlu bir “Parlamento Komiserliği” kurularak, idarenin denetimi konusundaki eksikliklerin giderilebileceği konusunda tavsiye yer almaktaydı. Ayrıca, ombudsmanlık denetiminin, parlamento denetiminin etkinliğini ve önemini azaltacak bir mekanizma olmadığını vurgulayan rapor, parlamento komiserinin ilk beş yılı için, ombudsmanlığa ancak bir parlamenter aracılığıyla başvurulabilmesi önerisini getirmekteydi.³⁵⁴ Bu önerinin amacı ise; kurulması amaçlanan ombudsmanlığın, İngiltere'de yerleşik parlamenter geleneğe ters düşmeyeceğine vurgu yaparak, kabulünü kolaylaştırmaktı. Bu rapor, iktidardaki Muhafazakâr Parti tarafından kötü yönetimle mücadele için yeteri kadar kurumun bulunduğu gerekçesi ile reddedildi.³⁵⁵ Ombudsmanlığın kurulması doğrultusundaki tartışmalar ve talepler 1967 yılında İşçi Partisi iktidarı döneminde sonuç verdi. 22 Mart 1967 tarihli Yönetim İçin Parlamento

³⁵³ ATAMAN, *age.*, s.220.

³⁵⁴ Frank STACEY (1971), *The British Ombudsman*, Oxford University Press, Oxford, s.22.

³⁵⁵ M. Akif ÖZER, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 416-417, 1997, s.59.

Komiserliği Kanunu kabul edilmiş, tasarı kanunlaşmadan da Eylül 1966'da İngiliz Sayıştay Başkanı ilk ombudsman olarak atanmış ve Nisan 1967'de komiser Şikâyetleri incelemeye başlamıştır.³⁵⁶

Parlamento komiserliğinin kuruluğu aşamasındaki tartışmalar, böyle bir kurumun kurulmasının İngiltere'deki yerleşik parlamenter gelenek ve parlamento denetimi için ciddi bir tehdit oluşturacağını iddia edenlerle, 1967 tarihli yasayla kurulan parlamento komiserliğinin yetkilerinin son derece daraltılmış olduğunu, bu nedenle böyle bir kurumun bir ombudsman değil, olsa olsa bir "ombudsmouse" olabileceğini iddia edenler arasında geçmiştir. Ancak uzun bir deneyimin ardından, İngiltere parlamento komiseriyle ilgili olarak yapılan değerlendirmeler, düzenlemedeki tüm eksikliklere rağmen olumlu olmuş, parlamento komiserinin Birleşik Krallığın anayasal ve idari yaşamına ciddi katkılarda bulunduğu belirtilmiş ve parlamentodaki ombudsman komitesi tarafından, ombudsmanın yetkilerinin ve etkisinin arttırılması için girişimlerde bulunulması gerektiği yönünde kararlar alınarak ombudsmanlığın yetki alanları genişletilmış ve ombudsman sayısı arttırılmıştır.³⁵⁷

İngiltere'de günümüzde kamu için görev yapan dört farklı ombudsman bulunmaktadır.³⁵⁸

1- *Parlamenter Ombudsman*: Yönetim için parlamento komiseri olarak bilinir.

2- *Sağlık Ombudsmanı*: Sağlık hizmetleri komiseri olarak bilinir, sağlık hizmetleri ile ilgili Şikâyetleri inceler. Kanunen biri İngiltere, biri İskoçya ve biri de Galler bölgesi için üç görevli atanması mümkündür, ancak genellikle bu görevler parlamenter ombudsman tarafından yürütölmektedir.

³⁵⁶ STACEY, *age.*, s.42.

³⁵⁷ ERHÜRMAN, *age.*, s.415-416.

³⁵⁸ ATAMAN, *age.*, s.221.

3- *Mahalli İdare Ombudsmanları*: Mahalli idare komiserleri olarak bilinir. İngiltere’de üç, Galler’de bir, İskoçya’da bir ve Kuzey İrlanda’da bir adet komiser görev yapmaktadır.

4- *Adli Hizmetler Ombudsmanı*: 1990 tarihli Mahkemeler ve Adli Hizmetler Kanunu’nda, adli hizmetler ombudsmanı olarak tanımlanmıştır. Avukatlarla ilgili müşteki şikâyetlerini incelemekle görevlendirilmiştir.

3.3.1. Atanması ve Statüsü

1967 tarihli Parlamento Komiseri Yasası’na göre, parlamento komiseri, Kraliçe tarafından atanmaktadır. Yasa yetkiyi açıkça Kraliçe’ye vermiştir, ancak uygulamada parlamentonun söz hakkı ağır basar. Başbakanın, muhalefet partisi lideri ve parlamentodaki Parlamento Komiseri Komitesi başkanıyla yaptığı görüşme sonrası bildireceği öneri ile Kraliçe tarafından atanır.³⁵⁹ Kraliçe, bu atamayı parlamentoya yazdığı bir mektupla (Letters Patent) bildirir.³⁶⁰ İngiltere parlamento komiseri için herhangi bir seçim söz konusu değildir, atanma usulü geçerlidir.

İngiltere parlamento komiserinin belli bir görev süresi yoktur. Komiser, görevini iyi yaptığı sürece emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görevde kalır. Görev süresi biçimi, İngiltere’de hâkimlere tanınmış görev süresi teminatının aynısıdır. Parlamento komiseri için görevden azil yolu da her zaman açıktır. Kraliçe, ombudsmanı, parlamentonun her iki kanadının (Avam ve Lordlar) kabul ve teklifi ile görevden azledebilir. Bu yöntem, yüksek mahkeme hâkimleri ile baş kontrolör ve müfettişlere uygulanan yöntemle aynıdır.³⁶¹ Ayrıca Kraliçe, ombudsmanın sağlık sorunlarının görevi devam ettirmesine engel olduğu kanaatine varırsa, emeklilik yaşını beklemeden görevden

³⁵⁹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.416.

³⁶⁰ ARSLAN, *age.*, s.158.

³⁶¹ ARSLAN, *age.*, s.159.

alabilir.³⁶² Bunların yanında komiser, kendi isteği ve kraliçenin onayıyla da görevinden ayrılabilir.

Parlamento komiseri olarak atanabilmek için herhangi bir şekil şartı yoktur. Kraliçe dilediği vatandaşı atayabilir. Buna tek istisna, atanacak kişi Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve İrlanda Avam Kamarası üyeleri arasından olamaz.³⁶³

Parlamento komiserine ödenecek para yıllık 8600 sterlidir. Avam kamarası bu ücretin arttırılması kararını almaya yetkilidir. Komiserlerin aylıkları, emeklilik ve diğer yan ödemeleri, devlet gelirlerinden karşılanır. Komiserlikten emekli olan ve bu görevde en az 5 yıl çalışmış kişilere, kendi tercihlerine göre yargı mensuplarına sağlanan emeklilik haklarından yararlanma olanağı getirilmiştir.³⁶⁴

Parlamento komiseri, sayıları ve hizmet şartları Hazine Bakanlığı'na onaylanmak kaydıyla kendisine yeteri kadar yardımcı görevli atayabilir. Komiser, yetkilerinden bir kısmını görevlendirdiği personeline devredebilir. İskandinav ülkelerinde kurum teşkilatında, her şikâyet ile şahsen ilgilenme imkânı sağlayan yeterli sayıda personel varken, İngilizler bu düzenlemeye uymayarak Parlamento Komiserliği Kurumunu normal devlet dairelerinin teşkilatlanmasına paralel örgütlemiştir. Kurumda, doksana yakın, iki-üç yıl için asli kurumlarından geçici görevlendirme ile buraya gelen görevliler bulunmaktadır. Kurumda ikinci kez görev alma, ülkede başarı ödüllendirmesi şeklinde algılanmaktadır.³⁶⁵

3.3.2. Denetim Alanı

İngiltere parlamento komiserinin denetim alanı daha önce incelediğimiz İsveç ve Danimarka'ya göre oldukça sınırlıdır. Komiserin denetleyebileceği kuruluşlar ve

³⁶² ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.417.

³⁶³ TEZEL, *age.*, s.97.

³⁶⁴ ÖZER, *age.*, s.60.

³⁶⁵ ÖZER, *age.*, s.61

konular ile denetleyemeyeceği kuruluş ve konular Parlamento Komiseri Yasası'nda liste olarak belirtilmiş, bu yasa üzerinde yapılan değişikliklerle görev alanı statik olmamakla beraber sürekli bir artış göstermektedir.

İngiltere parlamento komiseri yalnızca İngiltere sınırları içinde değil aynı zamanda Büyük Britanya toprakları üzerindeki devletler olan İskoçya ve Galler'de de denetim yapma yetkisine sahiptir. Yalnızca Kuzey İrlanda'da ayrı bir ombudsmanlık görev yapmaktadır.³⁶⁶

Parlamento komiserinin denetim alanı, yasanın belirttiği üzere; merkezi kuruluşlarla sınırlıdır. Yerel yönetimler için ayrı bir ombudsmanlık görev yapmaktadır. Bu doğrultuda Parlamento komiserinin denetim yapabileceği kuruluşlar yasanın 4. maddesinin 1. fıkrasının yaptığı gönderme ile yasanın 2 numaralı ekinde sıralanmaktadır.³⁶⁷ Sürekli güncellenen ve değişim içinde olan bu listeye göre komiserin denetleyebileceği yönetsel birimler; Tarım Bakanlığı (Balıkçılık ve Gıda Departmanı), Savunma Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Pasaport Şubesi, Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ticaret ve Endüstri Bakanlığı, Taşımacılık Bakanlığı ve Hazine'dir. Bakanlık olmayan hükümet birimleri ve diğer kamu kuruluşları; Tarımsal Ücret Komitesi, British Council, Britanya Film Enstitüsü, Kütüphanecilik Kurulu, İngiliz Ulusal Kültürü, Turist Kurulu, Fırsat Eşitliği Komisyonu, Veri Saklama Bürosu, Eğitim Yardımlar Kurulu, Ormancılık Kurulu, Konut Birliği, Tarımsal Üretim Girişim Kurulu, Müzeler ve Galeriler Kurulu, İrsal Eşitlik Komisyonu, Araştırma Konseyleri, Su, Elektrik ve Gaz Hizmetleri Müdürlükleri, Kentsel Yenileme Ajansı vb. olarak sıralanmaktadır.³⁶⁸ Komiser, kurulduğu yıllarda elli civarında kuruluş üzerinde denetim yetkisine sahipken, 1987 yılında yürürlüğe

³⁶⁶ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, s.418.

³⁶⁷ İngiltere Parlamento Komiseri Yasası, http://www.legislation.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1967/cukpga_19670013_en_1, Erişim tarihi: 04.04.2008.

³⁶⁸ AKINCI, **age.**, s.329.

giren Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Komiserleri Yasası'yla yüzden fazla kuruluş üzerinde denetim uygulamaya başlamıştır. Liste üzerinde Kraliçe'nin de, bakanlar kurulu kararı ile kanunda belirtilen şartların mevcudiyeti halinde ekleme, çıkarma veya diğer değişiklikleri yapabilme yetkisi vardır.

Aynı yasanın 3 numaralı ekinde ise, parlamento komiserinin hangi konu ve kuruluşları denetleyemeyeceği listelenmiştir. Komiserin sınırlarını ve denetim alanını bu ek madde çiziyor desek daha doğru olacaktır. Bu sınırlar ulusal siyaseti ilgilendiren konularla çizilmiştir. Bu listeye göre parlamento komiseri; dışişlerini ilgilendiren sorunlar, Birleşik Krallık sınırlarının dışında yapılmış olan işler (konsolosluk işleri hariç), denizaşırı ülkelerle ilişkilerde gerçekleştirilmiş olan işler (Kraliyet Dominyonu veya Kraliçenin hâkimiyetine tabi bir ülke veya toprağın yönetimi ile ilgili eylemler), suçluların iadesi, suç araştırmaları veya ulusal güvenliğin korunması (pasaport işleri dâhil), hükümetin politikası veya yasaların içeriği, af yetkisinin kullanımına ilişkin sorunlar, yargısal işlemlerin başlatılması veya yürütümü ile ilgili süreç, kamu sektöründe çalışan personelle ilgili konular, bir başka ombudsmanın yetki alanına giren konular, silahlı kuvvetlerdeki her türlü disiplin işlemleri gibi konularda denetim yetkisine sahip değildir.³⁶⁹

Parlamento komiseri, denetim konusunda yalnızca 2 numaralı ekte belirtilen kurum ve kuruluşlar üzerinde denetim hakkına sahip görünürken, bunun yanında, idari fonksiyonların uygulanması sırasında bu kanunun uygulandığı bakanlık veya diğer makamlar tarafından veya bunlar namına yapılan herhangi bir işlem ve faaliyeti de inceleyebilir. Başka bir deyişle, yapılan işlem iki numaralı ekte yer almayan bir kurum tarafından yapılsa da listede yer alan başka bir kurumun namına yapılıyor olması denetim kapsamına dâhil olması bakımından yeterlidir.³⁷⁰ Yine bu konuyla da bağlantılı olarak

³⁶⁹ AKINCI, *age.*, s.331.

³⁷⁰ ARSLAN, *age.*, s.166.

parlamento komiseri mahkemelerin görevlerini yerine getirirken yaptıkları eylemleri 1990 öncesine kadar soruşturamazken, 1990 yılında çıkarılan Yargısal Hizmetler Kanunu ile bu durum değişmiştir. Buna göre bu tür yerlerde, bakanlık görevlilerinin yargısal işlem olmamak kaydıyla bakanlık adına yaptıkları idari ve teknik eylemleri ile ilgili şikâyetlerin soruşturulabilmesine olanak sağlanmıştır.³⁷¹

Görüldüğü üzere İngiltere parlamento komiseri, her ne kadar parlamenter sistemin kuruma karşı duyduğu güven bunalımını yenerek kuruluş yıllarına oranla çok daha geniş alanlarda denetim yapma imkânına sahip olsa da, görev alanı açısından en sınırlı ombudsmanlardan birisi durumundadır.

3.3.3. Çalışma Şekli

İngiliz parlamento komiserliği denetim sisteminde, oldukça önemli şekil şartları mevcuttur. Daha önce uzun bir şekilde değindiğimiz üzere ombudsmanlık, halka yakın olduğu ve kolay ulaşılabildiği ölçüde etkili ve verimli olabilir. Ancak İngiltere ombudsmanlığına ulaşmak diğer ülkelerdeki örneklere göre oldukça zordur. Fakat ulaşımdaki bu zorluklara rağmen ombudsmanlık, temsili bir kurum olarak oluşturulmaktan öte her geçen gün gücünü arttıran bir kurum niteliğindedir.

Parlamento Komiseri Kanunu'nun 6. bölümünde, parlamento komiserine şikâyette bulunabilecek ve bulunamayacak kişiler sayılmıştır. Buna göre kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş idare, mahalli idare veya diğer makamlar, kamu mülkiyetindeki herhangi bir işletme veya teşebbüsü yürütmek amacıyla kurulmuş organ veya makamlar, üyeleri Kraliçe tarafından atanmış herhangi bir idare veya makam herhangi bir bakan, merkezden yönetim kuruluşları, gelirleri tamamen veya önemli ölçüde

³⁷¹ ÖZER, age., s.61..

parlamento tarafından temin edilen idare veya makamlar dışında tüm yurttaşlar bireysel, grup olarak ya da tüzel kişilik adına parlamento komiserine başvurabilir.³⁷²

İngiltere’de parlamento komiseri, doğrudan doğruya vatandaşlardan şikâyet kabul edemez ve re’sen soruşturma başlatamaz. Parlamento komiseri yasasının 5. maddesine göre; parlamento komiseri, bir parlamenter aracılığıyla yapılan başvuru üzerine harekete geçer. Bu parlamenter, Avam Kamarası üyesi olmalıdır. Lordlar Kamarası üyelerinin böyle bir yetkisi yoktur. Bu kural yerel yönetim ve sağlık ombudsmanları için geçerli değildir. Bu yöntem, günümüzde çok yaygın değildir; yalnızca İngiltere, Fransa ve Sri-Lanka’da halen geçerliliğini korumaktadır.³⁷³ Bu yöntemin İngiltere’de benimsenmesinin çeşitli nedenleri vardır. Öncelikle yukarıda bahsettiğimiz üzere İngiltere’de oturmuş köklü parlamenter sistem nedeniyle, bu sistemde parlamenterlerin önemli bir konumu vardır. Tarihten beri, halkın parlamenterlere yaptığı şikâyetleri, doğrudan doğruya ombudsmanın kabul etmesi parlamenterlerin haklarını gasp etmek sayılmıştır. Parlamenterleri sistemden dışlamak yerine, onları da bu sürecin içine dâhil ederek gelecek çeşitli eleştiriler engellenmiş, ombudsman düzeninin mevcut sistemle çakışmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Ancak bu durumda şikâyetin parlamento komiserine gelebilmesi için şikâyetçinin ve en az bir milletvekilinin rızasının bulunması gerekmektedir.³⁷⁴ Bu yöntemle ulaşılmak istenen bir diğer amacın ise ombudsmanı, yapılan eksik, gereksiz ya da yetki dışı başvurulardan kurtarmak amacıyla parlamenterleri bir süzgeç olarak kullanmaktır.³⁷⁵ William Gwyn, şikâyetlerin yalnızca parlamenterler

³⁷² Parlamento Komiseri Yasası, http://www.legislation.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1967/cukpga/1967/0013_en_1, Erişim tarihi:04.04.2008

³⁷³ ERHÜRMAN, **İdari Denetim ve Ombudsman**, .s419.

³⁷⁴ OYTAN, **age.**, s.200.

³⁷⁵ ARSLAN, **age.**, s.161.

aracılığıyla yapılabilmesine şiddetle karşı çıkmış, bu durumun parlamento komiserini milletin değil, parlamenterin hizmetçisi haline getireceğini öne sürmüştür.³⁷⁶

Bu halde yurttaşın şikâyetini parlamento komiserine ulaştırmak niyetiyle parlamentere başvurması şarttır. Başvurulacak parlamenter için şekil şartı konulmamış, herhangi bir bölgenin temsilcisine başvurulabilmektedir.³⁷⁷ Parlamenter, bu durumu kabul edebileceği gibi reddetme hakkına da sahiptir. Parlamenter, gerekli görürse hükümetin ilgili birimine veya diğer kuruluşlarına sorunun giderilmesi için başvuruda bulunabilir. Daha açık bir ifadeyle, parlamenterlerin, ombudsman öncesi yetkileri hala devam etmektedir. Herhangi bir çözüm bulamadığı takdirde konuyu ombudsmana havale etme hakkına da sahiptir.³⁷⁸ Ancak parlamenter, kendisine parlamento komiserine ulaştırılmak üzere herhangi bir şikâyet yapılmaksızın, komisere başvurma yetkisine sahip değildir.³⁷⁹ Doğrudan parlamento komiserine yapılan başvurularda komiser, başvuruları uygun gördüğü bir parlamentere göndermek ve söz konusu başvurunun kendisine bir parlamenter aracılığıyla gönderilmesini beklemek zorundadır.

Parlamento komiserine şikâyette bulunacak kişi için parlamentere şahsen başvurma esası kabul edilmiştir. Ancak şikâyetçi, şikâyetini yaptıktan sonra ölmüşse veya herhangi bir sebeple kendi adına hareket etmeye muktedir değilse, şikâyet, onun şahsi temsilcisi veya ailesi üyelerinden birisi yahut onu temsil edebilecek diğer bir kişi tarafından yapılabilir. Bu hallerin dışında şikâyetin mutlaka, “haksızlığa uğrayan kişi tarafından” yapılması gerekir. Parlamento komiseri, bu son hususu şikâyet konusu olan

³⁷⁶ William B.Gwyn, “The British PCA: Ombudsman or Ombudsmouse”, *The Journal of Politics*, Vol:35, Issue “, Feb. 1973. s.50.

³⁷⁷ ARSLAN, *age.*, 162.

³⁷⁸ AKINCI, *age.*, s.332.

³⁷⁹ ARSLAN, *age.*, s.162.

faaliyet, haksızlığa uğrayan kişi ile ilgili olarak yapılmış olmalıdır şeklinde yorumlamaktadır. Buna hukuk dilinde “illiyet bağı” adı verilmektedir.³⁸⁰

Parlamento komiserine başvuru yapabilmek için adı geçen yasanın 6. maddesi uyarınca 12 ay süre şartı biçilmiştir. Şikâyetçi, şikâyetini şikâyet konusu eylem ya da işlemde haberdar olduğu tarihten itibaren 12 ay içerisinde bir parlamentere yazılı olarak iletmek zorundadır. Ancak komiser, bu süre içinde yapılmayan başvuruları da kabul etmek konusunda takdir yetkisiyle donatılmıştır. Ayrıca şikâyetçi, kuruma başvurmak amacıyla herhangi bir para ödemez.

Diğer şekil şartları şu şekilde sıralanmaktadır: Parlamento komiserine başvurular, İngiltere hudutları dâhilinde oturan şahıslar tarafından yapılabilir. Ayrıca söz konusu şikâyetin İngiltere’de doğmuş hak ve yükümlülüklerle ilişkin olması gerekir. Başvuranın haksızlığa, adaletsizliğe, zarara uğramış olması ve müracaatta menfaati olması gerekir. Başvuran, bir kötü yönetimin (maladministration) mevcut olduğunu ileri sürmelidir.³⁸¹ Kötü yönetimden kasıt; kabalık veya taciz edici şekilde davranma; gereksiz yere gecikme, acele etme; makul sorulara yanıt vermeyi reddetme; bireyin hakkı olan bilgileri ihmal etme; insanları bilerek yanlı yönlendirme; yerinde bir öneriyi göz ardı etme; hiçbir çözüm önermeme ya da etkili bir çözüm önermeme; ırk, dil, cinsiyet gibi nedenlerle ayrımcılık yapma; başvuru hakkını kaybetme riski olan birini uyarmama; başvuru hakkını kullanmaya dair bilgi vermeme; hatalı bir süreç izleme; hizmetten yararlananların menfaatini zedeleyici işlemlerden kaçınarak onların haklarını gözetmeme; taraf tutma; eşitliği bozucu sert yasal uygulamaları yumuşatarak olumsuz etkilerini azaltmada başarısız olmaktır.³⁸²

³⁸⁰ ARSLAN, *age.*, s.161.

³⁸¹ OYTAN, *age.*, s.200-201.

³⁸² Philip GIDDINGS, “The Ombudsman in a Changing World”, *Consumer Policy Review*, Nov/Dec 1998, No.6, s.202.

Parlamento komiseri yukarıda sayılan şekil şartları doğrultusunda kendisine ulaştırılan şikâyetleri, öncelikle kendi yetki alanına girip girmediği yönünden denetler. Bu yetki alanının belirleyicisi mevcut yasanın iki numaralı ekinde yazan, parlamento komiserinin denetlemekle yükümlü oldukları kuruluşlar ve konulardır. Eğer kendisini yetkisiz görürse, durumu ilgili parlamentere detaylı bir şekilde açıklayarak bildirir, kendini yetkili görürse hemen soruşturmaya başlar.

Bu doğrultuda komiser, işlemi ya da eylemi hakkında şikâyette bulunulan idarenin en üst hiyerarşik amirine ve işlemi doğrudan doğruya yapan kamu görevlisine, şikâyet konusuyla ilgili görüşlerini açıklama fırsatı tanımak zorundadır. Bu aşama denetimin ilk aşamasıdır. Bu aşamada ilgili birimden hakkında şikâyet bulunan veya işlemi şikâyet konusu edilmiş olan kamu görevlisinin de haberdar edilmesi ve eğer isterse doğrudan komiserle irtibat kurulabileceği konusunun kendisine bildirilmesi de kanun gereğidir. Yine bu aşamada, ilgili bakan, komiserin soruşturma talebini kanuna ekli üç sayılı listenin birinci paragrafı çerçevesinde “milli güvenlik veya hükümetin uluslararası ilişkileri”ne zarar verebileceği gerekçesiyle reddedebilir. Bu aşamanın sonunda ilgili daire görevlileri tekrar incelemeleri sonucunda, hatalarını fark ederek, uygun tazmin-telafi şeklini kabul ettiklerini, soruşturmaya devam edilmemesini de talep edebilmektedirler.³⁸³

Soruşturmanın ikinci aşamasında, parlamento komiseri ve görevlileri şikâyetle ilgili dosya, belge ve evrakı incelerler. İnceleme sırasında yasanın elverdiği ölçüde resmi kayıt ve belgelere ulaşılır; gerekirse bilgilerine başvurulacak kişiler (buna hükümetteki bakanlarda dâhildir) sorgulanır. Sorgulama konusunda komiser, yüksek mahkemenin yargılarıyla aynı yetkiye sahiptir. Araştırmaları sırasında bilgilere erişim konusunda komisere olanaklar doğrultusunda yardımcı olunmak zorunludur. Kabine işlemleri dışında

³⁸³ ATAMAN, *age.*, s.232.

her türlü bilgi ve belgeye erişmede parlamento komiserine kolaylık tanınmaktadır.³⁸⁴ Yasal bir gerekçesi bulunmadan parlamento komiserini veya kurum görevlilerinden herhangi birinin kanundan kaynaklanan görevlerini yapmasını engelleyen veya bu kanunla ilgili soruşturma sebebiyle herhangi bir suç işleyen kişi parlamento komiserinin bu durumu mahkemeye bildirmesi halinde, mahkemeye itaatsizlik suçunu işlemiş gibi yargılanır.³⁸⁵

3.3.4. Yetkileri

Soruşturmanın son aşaması, parlamento komiserinin yaptığı denetim ve incelemelerden sonra kararını açıklamasını içerir. Soruşturma sonucu komiserin teklif, tavsiye ettiği ve uygunluğunu onayladığı çözüm önerileri üç ana başlıkta değerlendirilmektedir. Bunlar,³⁸⁶

- 1.Özür dilemeler veya ilgili birimlerin diğer eylemleri ile birlikte özür dilemeleri
- 2.Mali tazminler, ödemeler
- 3.Takdire bağlı kararların tekrar gözden geçirilmesi.

Komiser, haksızlığa sebep olan kötü yönetim olgusuna karşı, ilgili idareye eylemini durdurma, geciktirme veya hızlandırma, kararını değiştirme, para ödeme veya icrai niteliğe sahip başka bir şekilde veya bunlara benzer bir talimat veremez. Soruşturma sonucunda rapor düzenlemek, yetkisinin sınırı gibi görünmektedir. Komiserin kararlarının uygulanmaması bazen kurumun değeri konusunda şüphelere de yol açmaktadır. Ancak bu bilindiği üzere kurumun görülen yetkileridir.

Genellikle üç ay süren bir inceleme sonucunda kararını açıklayan parlamento komiseri, şayet önerileri yerine getirilmezse, bundan sonra manevi yaptırım gücünü devreye sokar. Hakkında yakınmada bulunulan kurum kamuoyuna duyurularak onun

³⁸⁴ AKINCI, *age.*, s.332.

³⁸⁵ ATAMAN, *age.*, s.235.

³⁸⁶ ATAMAN, *age.*, s.240.

saygınlığı tehdit edilmeye çalışılırken; bir yandan da her iki parlamentoya birer rapor aracılığıyla ihbar edilir. Böylece kamuoyu ve parlamento önünde itibar kaybına uğramak istemeyen bir kurum, parlamento komiserinin önerisini kabul eder. Uygulamada kurumun önerileri daima kabul görmüştür.³⁸⁷

Parlamento komiserinin sunduğu özel raporların yanında, her iki parlamentoya sunduğu yıllık raporlar da vardır. Bu komiserin bir yetkisi olmakla beraber, Avam Kamarasının da parlamento komiserini denetim altında tutmasına yardımcı olan bir araçtır. Bu raporlar, Avam Kamarasında bir komite tarafından incelenir, bu komite de önemli konularda Avam Kamarasına bilgi verir.

İngiliz ombudsmanlığının re'sen harekete geçememesi, kurumun diğer ülkelerdeki kurumlara kıyasla daha az yetki sahibi olduğu biçiminde yorumlanabilir. Yönetimin denetlenmesi amacıyla geniş yetkilerle donatılmış ombudsman kurumlarının en önemli gücü olan re'sen denetim yapma yetkisini kullanamayan parlamento komiseri, yalnızca kendisine dolaylı yollardan yapılan başvurular sonucu harekete geçebilmesi sebebiyle, yetkileri geniş ombudsmanlara kıyasla kendine has bir modelle oldukça dar işlevli bir kurum durumunda gözükmektedir.

Ancak unutulmamalıdır ki, İngiliz parlamenter sistemi, gelenekleriyle ön plana çıkmış ve bugünkü modern halini almıştır. Aslı yabancı bir kurum olan ve parlamenter denetim sistemiyle uyuşmadığı düşünülen ombudsmanlık kurumu, 1967 Parlamento Komiseri Yasası'nda kendisine verilen yetkileri her geçen gün genişleterek bugünlere kadar gelmiştir. Günümüzde denetim alanı içine yerel yönetimler ve sağlık hizmetleri gibi kuruluşları da dâhil eden ombudsman kurumu, kamu denetimi dışında, kurulan özel ombudsmanlık kurumlarıyla özel sektörün içinde de bulunmaktadır. İngiltere'deki

³⁸⁷ AKINCI, *age.*, s.333.

ombudsman sayısının her geçen gün artması, kurumun mevcut ülke yönetim sistemi içerisine gerektiği gibi adapte edilebildiğine de bir kanıttır. Sonuç olarak çok geniş yetkilere sahip olan ombudsmanlık kurumu daha faydalıdır demek yerine, ülkenin eksikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda optimum yetkilerle donatılmış ombudsmanlık kurumunun daha faydalı olacağı aşikârdır.

3.4. Fransa Cumhuriyet Arabulucusu (Le Mediatèur)

Ombudsmanlık kurumu, İngiltere deneyimiyle beraber Avrupa kıtasına sıçramış, Fransa'da kurulmasıyla beraber yeni bir boyut kazanmıştır. Ombudsmanlık, Fransa'da kurulana kadar hiçbir idari yargı kuruluşuna sahip ülke tarafından bünyesinde oluşturulmamış, aksine idari yargıya sahip bir ülkeye ombudsman kurumunu yerleştirmek olanaksız gözüyle bakılmaktaydı. Ancak kurumun 1973 yılında Fransa tarafından kurulması ile bu önyargı geçerliliğini yitirmiş ve kurumun yayılmasını daha da hızlandırarak dünya genelinde devam ettirmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun Fransa'ya gelişi biraz sancılı olmuştur. Bunun en önemli gerekçesi ise devlet hizmetlerindeki çekişmeleri gidermek, hükümete hukuksal konularda görüş ve önerilerde bulunmak ve yurttaşlardan gelen yakınmaları çözümleyerek yönetimi korumak amacıyla 1799 yılında Napolyon tarafından kurulmuş olan Danıştay (Conseil d'Etat) kurumunun varlığıydı. Danıştay, kurulduğu yıl itibariyle oldukça modern bir kurum niteliğinde olup dünyada başka bir eşi yoktu. Kurum, vermiş olduğu kararlarla, varolan yasal düzenlemeleri yorumlayarak kamu özgürlüklerinin alanını ve niceliğini arttırmaktaydı.³⁸⁸

³⁸⁸ AKINCI, *age.*, s.274.

1970’li yıllara gelene kadar etkisini sürdürmüş olan Danıştay’a karşı eleştiriler, 1968 kuşağının özgürlükçü rüzgârıyla beraber yükselmeye başlamıştır. 68 kuşağı, devlet olgusunu ve onun temel kurumları üzerinde yeniden düşünme gereğini ortaya koymuştur. Toplumda, devlete karşı, anti-demokratik tutumundan dolayı belli bir güvensizlik başlamıştır. Bu yıllarda yönetsel yargı, çok yavaş olmakla, fazlasıyla kamu çıkarı yanını tutmakla ve böylece yurttaş haklarının tam olarak tanınmasını engellemekle, zarara uğrayanların haklarını iyi biçimde tazmin etmemekle ve özellikle yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanıyordu.

Hukuka tümüyle uygun kararlar her zaman hakkaniyete de uygun olmamakta veya öyle görünmemekte ve kişi hakları saygısı, hakkaniyet sağlama gereği, hukuksallık kaygısını bir yana bıraktırabilmekteydi. Fransız idari yargı kurumlarının başvurdukları hukuk düzeninin korunmasına yönelik kuvvetler ayrılığı, kesin hüküm, devletin birliği ve bütünlüğü, kamu yararının özel yarar karşısında üstünlüğü gibi genel ilkeler, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasından çok, var olan hukuk düzeninin korunmasına yönelik olarak görülmekte ve eleştirilmekteydi.³⁸⁹

Bu tartışmalar ışığında kökeni İskandinav ülkelerinde olan ombudsmanlık kurumunun, idare üzerindeki denetim ve etkilerinin tanınmış ve yayılmış olması, birçok ülkede eriştiği kendine özgü başarıları, Fransa’nın öteden beri çözüm bulamadığı sorunları bu kuruma sahip olan ülkelerin halletmiş olmaları, Fransa’da bu kurumun adının duyulmaya başlanmasına neden olmuştur.

1970 yılı Bütçe Kanunu’nun görüşülmesi sırasında konuşmacılar, ombudsmanlığa geniş ver vermiş, böylece sorun parlamentoya taşınmıştır. Bağımsız Cumhuriyetçi Grup Milletvekili Michel Poniatowski “İnsan Haklarını Savunma Yüksek

³⁸⁹ AKINCI, *age.*, s.274.

Komiserliği (*Haut Commissariat à la défense des Droits de l'home*) kurulması yönünde meclise bir kanun teklifi sunmuştur. Sosyalist Partinin, seçimlerin arifesinde yayınlanan hükümet programında ise yeni bir fikir geliştirilmiş ve bir “Parlamento Özgürlük Delegatesi” (*Dèleguè parlementaire à la liberté*) oluşturulması için kanun teklif edeceği belirtilmiştir.³⁹⁰ Bu iki öneri İsveç ombudsmanlığını model olarak almakta ve parlamento tarafından seçilecek ve idareyi sürekli olarak denetleyecek bir kişinin göreve getirilmesi noktasında somutlaşmaktaydı. Ancak bu öneriler, kurum hakkındaki eleştirileri oluşturmakta gecikmemiş, sert bir kuvvetler ayrılığına dayanan 1958 Anayasası'nın ruhuna aykırı olacağı gerekçesiyle Cumhurbaşkanı Pompidou ve Başbakan Messmea'nın tepkisini çekmiştir.³⁹¹ Danıştay mensuplarının çoğunluğu da yakın görüşlerle böyle bir kurumun oluşturulmasına karşı çıkmaktaydılar. Yürütme üzerinde böyle bir denetimi istemeyen hükümet, halktan gelen talebe karşılık bu girişimleri önlemek amacıyla bir “Devlet Sekreterliği” (*Sècrètariat d'Etat*) kurmuş ve ona vatandaşların şikâyetlerini dinlemek ve onlarla idare arasındaki ilişkilerin düzeltilmesine olanak ve vasıtalarını incelemek görevini vermişti. Hükümet daha sonra bir başka girişimde daha bulunarak başbakanlık bünyesinde, vatandaşlar ile yönetim arasındaki ilişkileri kolaylaştırmak için gerekli yol ve yöntemleri araştırmakla görevli özel bir birim daha kurmuş ve manevra yapmaya çalışmıştır.³⁹² Hükümet, attığı adımlarla vatandaşlardan ve muhalefetten gelen tepkilere cevap verememiş ve birkaç hafta içinde hazırlatılan ve yurttaşlarla idare arasında arabuluculuk yapmakla görevli bir “Mediatèur”u kuran yasa tasarısını hazırlamıştır. Bu önergeye göre, politik güçten özerk, ancak idari sistemin bir parçası olarak İsveç'teki ombudsmanlığa benzer bir kurumun oluşturulması teklif edilmekteydi. Bu kurumla yargı kuruluşlarının işlevini tamamlayan, toplumsal dayanışma adına, yasanın lafzının yeterli gelmediği yerde devreye

³⁹⁰ OYTAN, *age.*, s.206.

³⁹¹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.425.

³⁹² OYTAN, *age.*, s.206.

giren, idare ile yurttaşlar arasında bir tür adalet hakemi ya da arabulucu sıfatıyla hareket eden tarafsız ve özerk bir otorite yaratılmak istenmekteydi.³⁹³ 3 Ocak 1973 tarihinde 73/6 sayılı yasa ile meclisin kabulü sonucu kurulmuş olan kuruma, Mediatèur (Arabulucu) ismi verilmiş ve ilk Mediatèur, 30 Ocak 1973 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından atanan Dördüncü Cumhuriyet Başbakanı Antoine Pinay olmuştur. Yasanın tarihsel arka planında, idareyi daha sıkı bir denetime tabi tutmak isteyenlerle, idareyi ellerinde bulunduranlar arasındaki bu üstü kapalı çatışma yatmakta, bu çatışma, Fransız ombudsmanlığının klasik ombudsmanlıklardan birçok açıdan farklı olan yapısına da açıklık getirmektedir.³⁹⁴ Ancak hangi şartlarda ve şekilde kurulmuş olursa olsun idari yargının oldukça köklü olduğu bir ülkede bu kurumun kurulması “sessiz bir devrim”³⁹⁵ niteliğindedir.

3.4.1. Atanması ve Statüsü

Kanunun görüşülmesi aşamasında, üzerinde en çok durulan konulardan birisi arabulucunun atanması yöntemidir. Sosyalist grup, İsveç modelinden esinlenerek, arabulucunun Millet Meclisi ve Senato’daki parti grupları tarafından güçleri ile doğru orantılı olarak seçilecek ve otuz parlamentlerden oluşacak bir komisyonca atanması gerektiğini savunmuştu. Arabulucuya, parlamento delegesi niteliğini kazandırabilecek bu öneri kabul edilmemiştir. İkinci öneriye göre arabulucu, hükümet tarafından ve Millet Meclisi ile Senato Başkanları ile bir grup yüksek yargıçtan oluşacak bir komisyonun seçeceği üç kişilik bir liste içinden atanmalıydı. Kabul edilmeyen bu görüşün ardından hükümet, arabulucunun seçilmesi ve atanmasında takdir hakkını kısıtlayan hiçbir sınırlama ve koşulu kabul etmemiş ve arabulucunun hükümet tarafından atanması ilkesini kabul

³⁹³ AKINCI, *age.*, s.276.

³⁹⁴ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.426.

³⁹⁵ THERY, *age.*, s.46.

ettirmiştir.³⁹⁶ Bu özelliği, Fransız arabulucusunu diğer örneklerden ayırt eden önemli özelliklerindedir.

3 Ocak 1973'da hazırlanan 73/6 sayılı kanunun 2. maddesine göre arabulucu, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle, altı yıl için ve görev süresi tamamlandıktan sonra yeniden görev yapamamak üzere atanır.³⁹⁷

Arabulucunun görevi, yasanın öngördüğü altı yılın bitimiyle sona erer. Ancak görevi yapamayacağına dair bir engelinin saptanması halinde, Devlet Şurası ikinci başkanı ile Sayıştay ve Yargıtay birinci başkanlarından oluşan bir kurulun oybirliği ile vereceği ön karar üzerine, atamadaki usule paralel olarak, göreve atamaya yetkili Bakanlar Kurulu tarafından görevinden alınabilir. Bunun dışında hiçbir nedenle görevi kesintiye uğratılamaz. Fakat uygulamada bugüne kadar böyle bir yola hiç gidilmemiştir.³⁹⁸

Arabulucu atanmasından sonra temsili nitelikte başka hiçbir görev alamaz ve gerek ulusal gerek yerel düzeyde herhangi bir seçim bölgesinden adaylığını koyamaz ve atanmadan önce bazı temsili yerel görevler yapmışsa bu görevlerine seçilmek için dolaylı yöntemler kullanamaz.

Arabulucunun yürütme organı tarafından atanması, kurumun özerkliği konusunda soru işaretleri doğurmaktadır. Ancak bu durum, söz konusu yasada açıkça belirtilen maddelerle arabulucu lehine düzeltilmeye çalışılmıştır. Yasanın ilk maddesi uyarınca arabulucu, kendisini atayan yönetsel otoriteden tamamıyla özerk bir denetim organıdır. Hiçbir makam veya merci, görevliyle ilgili olarak kendisine emir ve talimat veremez. Aynı yasanın 3. maddesine göre arabulucu, görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz, mahkûm edilemez. Bu hükümlerle, arabulucunun görevini yaparken hiçbir

³⁹⁶ OYTAN, *age.*, s.207.

³⁹⁷ THERY, *age.*, s.41.

³⁹⁸ ATAY, *age.*, s.282.

endişe ve korkuya kapılmaması, tam bir özerklikle çalışması için geniş bir dokunulmazlık getirilmiştir. Arabulucunun yürütme ve yasama karşısında özerkliğini pekiştirmek için görev süresi meclis görev süresinden daha uzun tutulmuştur.³⁹⁹ Altı yıllık görev süresi, dünyadaki ombudsmanlar arasındaki en uzun görev sürelerinden birisidir. Mali açıdan özerkliği ise, kendisine görevini ifa etmek üzere verilen bütçeyi dilediği şekilde harcayabilmesi ile sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak bu harcama, Sayıştay denetimine tabidir.

Bu güvencelere rağmen, arabulucunun atanmasının ve görevden alınmasının yürütme organına bırakılması, kurumun dayanağını anayasadan almaması, yasaya göre kurulmuş olması ve işlemlerinin, yönetilenlerin çıkarlarını zedelemesi durumunda, Danıştay denetimine tabi olması nedenleriyle; gerekli ve yeterli özerkliğinin olmadığı ileri sürülmektedir.⁴⁰⁰

Yasanın 15. maddesine göre, arabulucu, yardımcılarını, kendi görev süresi sona erinceye kadar, görev yapmak üzere atayabileceği hükme bağlanmıştır. Bu maddeye göre arabulucu, askeri ya da sivil bütün kamu görevlileri ve özel sektöre mensup kişiler arasından istediğini seçebilir ya da azledip tekrar eski görevine döndürebilir. Görev sürelerinin sona ermesiyle personel, daha önceki görev yerlerine geri dönmektedir.⁴⁰¹ Kuruluş yılları itibariyle on beş civarında olan personel sayısı, her yıl incelenen ortalama kırk binden fazla başvuru nedeniyle günümüzde yüz kişiden fazladır.

Fransa, altmış milyondan fazla nüfusu ve merkezi yapısıyla oldukça büyük ve geniş bir devlet örgütlenmesine sahiptir. Arabulucunun teşkilatı da tıpkı bu yapılanma gibi merkezidir. Arabulucunun, il düzeyinde sayısı yüzden fazla temsilcilikleri vardır. Her yıl arabulucu tarafından atanan bu temsilciler, görev yaptıkları illerde vatandaşlara bilgi verme

³⁹⁹ THERY, *age.*, s.43.

⁴⁰⁰ ATAY, *age.*, s.283-284.

⁴⁰¹ OYTAN, *age.*, s.210.

ve tavsiyelerde bulunma görevini yerine getirmekte ve yerel yönetimle veya taşra yönetimiyle işbirliği halinde, kendilerine aktarılan uyuşmazlıkların çözülmesine katkıda bulunmaktadır. Eğer bu konuda bir sonuç elde edemezler ve bizzat arabulucunun müdahalesi gereği doğarsa, temsilciler ilgilileri arabulucuya bir başvuruda bulunmaya çağırmakta ve gerekli prosedür hakkında bilgi vermektedirler.⁴⁰²

3.4.2. Denetim Alanı

Kuruluş yasasının ilk maddesinde, arabulucunun hangi kurum ve kuruluşları denetleyebileceği sıralanmıştır. Bu kurum ve kuruluşlar şunlardır:⁴⁰³

- Devlet tüzel kişiliği içinde yer alan tüm merkez ve taşra örgütü,
- Tüzel kişiliği olan ve ulusal düzeyde kamu hizmeti yapan tüm kamu kurumları,
- Yerel yönetimler ve yerel yönetimler arasında kurulan birlikler,
- Sınaî ve ticari nitelikli kamu kurumları ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve karma iktisadi teşebbüsler,
- Kamu hizmeti yapan özel hukuk kuruluşları,

Görüldüğü gibi arabulucunun denetimi kamu hizmeti yapan tüm özel ve kamu kuruluşlarını kapsamaktadır ve kamu hizmeti görevi deyimini uygulamada geniş olarak yorumlanmaktadır. Bunun tek sınırı, arabulucunun kurumların iç işleyişini bir başka deyişle kurum ile çalışanı arasındaki ilişkileri denetleyememesi, sadece kamu kurumunun yurttaşlarla olan sorunlarını denetleyebilmesidir. Bu nedenle, memurların özlük haklarına ilişkin işler, idare ile memurlar arasındaki işler durumunda olduğu için, arabulucunun denetim alanı dışındadır.

⁴⁰² THERY, *age.*, s.42

⁴⁰³ ATAY, *age.*, s.285.

Fransız arabulucusu adli ve idari yargı yerleri üzerinde hiçbir denetim yetkisine sahip değildir. Arabulucu, bir yargısal kararın tartışmasına giremez, doğru veya yanlış olduğunu söz konusu edemez, gerekçesini ve dayanaklarını eleştiremez. Bu noktada dikkat edilen husus, kurumun mevcut yargı düzenine rakip oluşturmaktan ziyade onun tamamlayıcı rolüne vurgu yapmaya çalışmasıdır. Bu yönüyle arabulucu, model olarak aldığı İsveç ombudsmanlığından ayrılır.⁴⁰⁴

Fransız arabulucusu, denetim alanı yönüyle İsveç ve Danimarka ombudsmanlıkları örneklerinin ardından kurulmuş en geniş yetkilere sahip ombudsmanlardan birisidir. Kendisine model olarak seçtiği İsveç'ten, denetim alanı olarak bazı kısıtlayıcı farklılıkları olmasının sebebi, kökleşmiş idari yargısıdır. Ancak yine de Fransa'da arabulucuya tanınan denetim alanı, o tarihte Avrupa'da bir ombudsmanlık için tanınmış en geniş alan konumundadır.

3.4.3. Çalışma Şekli

Yönetimin eylem ve işleminden şikâyetçi olan ve bu eylem ve işleminden menfaati ihlal edilen herkes, yabancı da olsa, arabulucuya başvurabilir. Ancak bu genellik kuralının çeşitli istisnaları mevcuttur. Buna göre,⁴⁰⁵

- Denetim alanı içindeki kurum ve kuruluşların sözleşmeli (yönetmelik sözleşmeyle veya özel hukuk sözleşmesiyle) olarak veya belirli bir kadroya atanmak suretiyle görev yapan ve başka sıfatlarla çalışan personelin başvuru hakkı yoktur.

- Tüzel kişiler başvuramaz. Sadece gerçek kişilerin başvurma hakları vardır.
- Başvurular bireysel olabilir, kollektif başvuru yapılamaz.
- Başvuracak kişilerin başvuruyla ilgili kişisel menfaatleri olması gerekmektedir.

⁴⁰⁴ OYTAN, *age.*, s.210.

⁴⁰⁵ ATAY, *age.*, s.285-286.

- Başvuracak kişiler, arabulucuya başvurmadan önce gerekli girişimleri gerçekleştirmekle yükümlüdür. Öncelikle, işlemi yapan makama, üst hiyerarşik amire, vesayet makamına başvuru gibi tüm yönetsel denetim yollarını tüketmiş olmalıdır. Aksi halde başvurular geri çevrilir. İdarenin başvuruya olumsuz yanıt vermesi veya iki aylık yasal süre içinde hiç yanıt vermemesi durumunda arabulucuya başvuru hakkı doğmaktadır.

- Daha önce dava konusu yapılmış ve hükümlerle sonuçlanmış bir konuda arabulucuya başvuru yapılamaz. Ancak bu hüküm, yetersizlik ve ön koşullar olan süre, ehliyet, merci tecavüzü vs. yönünden davanın reddedilmesi hallerini kapsamamaktadır. Bu nedenlerden biriyle davanın reddedilmesi halinde, ortada esas yönünden verilmiş bir yargı kararı olmadığından, ilgili arabulucuya başvurulabilir. Ayrıca, adli veya idari yargı yerinde görülmekte olan ve arabulucunun yetki alanı içinde bulunan bir konuda da arabulucuya başvurulamaz.

- Henüz idari veya adli bir yargı yerine başvurmadan öncelikle arabulucuya başvurmak mümkündür. Şikâyetçi, arabulucuya yaptığı şikâyet sonucu istediği sonuca ulaşamazsa idari yargıya başvurma hakkını da saklı tutar. Ancak arabulucuya yapılmış başvuru, idari yargıda mevcut olan zamanaşımı süresini durdurucu bir etki yapmaz.

Kurumun kuruluşunu düzenleyen yasanın 6. maddesine göre kuruma başvurmaya hakkı olan şahıslar, tıpkı İngiltere’de olduğu gibi, bir parlamenter aracılığıyla arabulucuya başvurularını iletebilirler. Parlamenteye yapılacak bu başvurunun mutlaka ilgilinin kendi seçim bölgesinin parlamenterine yapılması zorunlu değildir. Herhangi bir parlamente yapılan başvuru yeterlidir. Parlamenterin başvuru hakkında karar verme yetkisi yoktur. Sadece şikâyeti ön incelemeden geçirip, yasal olarak kabul edilme koşulları bulunup bulunmadığını saptayabilir. Buna kendi görüşlerini eklemesi de mümkündür.⁴⁰⁶

⁴⁰⁶ ATAY, *age.*, s.288.

İngiltere’de yönetimin kalıtsal yapılanmasına ters düşmemek amacıyla ortaya konan, halkın ombudsmanlığa parlamenterler vasıtasıyla başvurabilme hakkını doğal karşılamak mümkündür. Ancak aynı kuralın tıpkı İngiltere’deki gibi Fransa’da uygulamayı amaçlamanın, İngiltere’deki kadar kabullenilebilir bir yanı olduğunu ileri sürmek güçtür. İngiliz yönetim sisteminin temel taşı olan parlamentonun ağırlığı ilkesinin uzantısı olarak parlamenterler yönetimin denetlenmesi üzerinde oldukça önemli bir role sahiptir. Ancak Fransa’da böyle bir yapılanma yoktur. Bu nedenle, iki ülke arasındaki parlamenterler aracılığıyla kuruma başvuru gerekçelerini aynı kefeye koymak doğru olmayacaktır. Burada bu yöntemin kabul edilmesinin sebeplerinin başında; doğrudan doğruya başvurma yolunun açılmasıyla, haklı bir dayanaktan yoksun olan sayısız başvurunun yapılması ve böylece arabulucunun çalışmasının zorlaşması, hatta kurumun işleyişinin tıkanması endişesi gelmiştir. Parlamenterlerin oynayacağı süzgeç rolü, ancak kendilerine yapılan her müracaatı, hiçbir incelemeye tabii tutmaksızın arabulucuya iletmeden ciddi olarak bu konuya eğilmeleri ölçüsünde etkili olacaktır.⁴⁰⁷ Ancak bu haklı sayabileceğimiz gerekçelere rağmen, İngiltere gibi tarihsel nedenleri olmaksızın, Fransa’nın bu kuralı koyması, kurumun doğasında bulunan, halka yakın olma ilkesine oldukça ters düşmekte ve götürdükleri, getirdiklerinden ağır basmaktadır.

Arabulucuya başvuru için, İngiltere’nin aksine herhangi bir zamanaşımı süresi söz konusu değildir. Ayrıca arabulucuya başvuru basit bir mektupla dahi gerçekleştirilebilir. Gerekli takdirde şikâyeti haklı gösteren ve araştırmayı kolaylaştıracak belgeler de bu mektuba eklenebilmektedir.⁴⁰⁸

Vatandaşlar, arabulucuya yapacakları şikâyetler için parlamentere başvururlar ve parlamenter bu başvurular için gerekli ön incelemeyi yapar. Parlamenter, başvurunun

⁴⁰⁷ OYTAN, *age.*, s.211.

⁴⁰⁸ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.429.

şekil şartlarına uygun olarak yapıldığına karar verirse bunu arabulucuya ulaştırır. Başvuru arabulucuya gelince, kendisi de uzmanları ve yardımcıları aracılığıyla öncelikle şikâyet başvurusunun şekil şartlarına uygun olup olmadığını kontrol eder. Uygun olduğuna kanaat getirilirse ikinci aşamada esas hakkında incelemeye başlanır. Bu aşamada yine yardımcıları vasıtasıyla olay hakkında ön araştırma yapılır. Bu amaçla arabulucu, ilgili idare ve kuruluşlardan gerekli bilgi ve belgeleri isteyebilir, gerektiğinde ilgili memurları sorguya çekebilir, yönetimlerdeki denetim mekanizmalarını harekete geçirebilir, Sayıştay ve Danıştay'dan olayla ilgili teknik bilgi ve görüş de alabilir. 3 Ocak 1973 yasasında 1976 yılında yapılan değişikliğin 12. maddesi, bakanları, tüm kamu makamlarını kendilerine tabi görevlileri arabulucunun sorduğu sorulara cevap vermek ve onun çağrularına katılmaya izin vermeleri zorunda bırakmaktadır. Aynı şekilde bakanlar da gerekli araştırma ve incelemelerin tamamlanması için gereken işlemleri kendi denetim elemanlarına yaptırtmak veya onları doğrudan arabulucunun emrine vermek durumundadırlar.⁴⁰⁹

Yasanın 13. maddesi uyarınca arabulucuya oldukça geniş bir araştırma yetkisi tanınmıştır. Buna göre; incelemekte olduğu konuyla ilgili her türlü idari belge, doküman ve dosyalar arabulucuya ulaştırılmak durumundadır. Arabulucunun bu yöndeki istekleri, istenen bilgi ya da belgelerin devlet sırrına ilişkin olduğu gerekçesiyle reddedilemez. Yalnızca, milli savunma, devlet güvenliği ve dış politika konularında bu kuralın uygulanamayacağı yine aynı maddede öngörülmüştür.⁴¹⁰

Genel olarak anlaşılmaktadır ki; arabulucu denetimini yaparken, denetim organlarının harekete geçirilmesinde ve memurların dinlenilmesi gibi konularda hiyerarşik otoritelerin iznini almak ve yazışmalarda da bu düzene uymak; ikinci olarak da gizlilik gerektiren durumlarda bazı belgelerin verilmemesi kurallarına uymak durumundadır. Bu

⁴⁰⁹ ATAY, **age.**, s.289.

⁴¹⁰ OYTAN, **age.**, s.212.

konulara dikkat etmek şartıyla arabulucu, yönetim üzerinde denetim yetkilerini kullanabilecektir.⁴¹¹

3.4.4. Yetkileri

Arabulucu gerçekleştirdiği denetim sonucunda iki çeşit karar alabilir. Bunlardan ilki, şikâyetçiyi haksız bulursa, sonucu şikâyetçiye gerekçeli olarak bildirecek ve dosyayı kapatacaktır. Eğer şikâyetçiyi haklı bulursa şikâyet edilen konunun düzeltilmesi için gerekli adımları atmaya başlayacaktır. Ancak bu adımların arasında idarenin yerine geçip işlem yapma yetkisi yoktur.

İlgili yasanın 9. maddesi uyarınca arabulucu, şikâyet konusu olan eylem ya da işlemi yapan idareye, eylem ya da işlemini düzeltmesi ya da bunlardan kaynaklanan olumsuz sonuçların giderilmesi için bir öneride bulunacaktır. Arabulucu bunun yanında ilgili idarenin çalışma yöntemlerinin iyileştirilmesi için de önerilerde bulunabilecektir.⁴¹² Bunun için de, olayın ve işin özelliklerine ve kendi takdirine göre yönetime belirli bir süre tanır. Verilen süre içinde ilgili otoriteler gereğini yapmazlarsa, bu durumdan kamuoyunu haberdar etmek ve onu harekete geçirmek için tavsiye ve önerilerini yayımlayabilir. Bu yolla basın, parlamenterler, diğer baskı grupları, ilgili idare üzerinde baskı yapabilir. Bu hak sadece arabulucuya değil, ilgili idareye de verilmiştir. Şayet idare ilgili konudaki haklılığına inanıyorsa arabulucunun kendisine yaptığı önerileri kamuoyuna açıklayabilir.⁴¹³ Kimi zaman da arabulucunun istediği değişiklikleri yapabilecek bir makam bulunmayabilir. Bu gibi durumlarda arabulucu, yetkili otorite adına, tüm memurların uyacağı bir disiplin yönetmeliği düzenleme yetkisine sahiptir.⁴¹⁴

⁴¹¹ ATAY, *age.*, s.289.

⁴¹² ERHÜRMAN, *age.*, s.430.

⁴¹³ ATAY, *age.*, s.291.

⁴¹⁴ TEZEL, *age.*, s.107.

Arabulucu, her yıl Cumhurbaşkanına ve parlamentoya genel rapor sunmakla yükümlüdür. Bu raporda, sene içindeki faaliyetlerinin bir dökümünü yapar ve hangi bakanlığın, hangi idare biriminin, ne tür işlemleri hakkında ne kadar başvurusu olduğunu, bunların sonuçlarında idarenin haklı çıkıp çıkmadığını; idarenin aksayan yönlerinin ne olduğunu ve nihayet bu aksaklıkların giderilmesi için ne gibi tedbirler almak gerektiğini, geçmiş senelerde önerilen tedbirlerin alınmış olup olmadığını açıklar. Yukarıda bahsedilen, idareden tatmin edici bilgi ve cevap alamadığı hallerde ya da özel öneme sahip olan konularda ayrıca özel rapor da hazırlayabilir. Raporların gerek kamuoyuna açıklanması, gerekse parlamentoda eleştirilere tabi tutulması, idare birimlerini korkutmakta ve arabulucunun raporunda yer almamak için gayret sarf ettirmektedir.⁴¹⁵ Bu nedenle parlamentoya, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna rapor sunabilmek oldukça önemli bir yetki olarak kabul edilmektedir.

Arabulucu, denetimin gerçekleştirilmesi sırasında, ya da denetim sonucunda hazırlanan raporun gereğinin yerine getirilmesi aşamasında disiplinsizlik gösteren sorumlu kamu görevlileri hakkında doğrudan doğruya disiplin soruşturması başlatabileceği gibi, bu aşamalarda suç işleyen kamu görevlileri hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunarak ceza kovuşturması yapılmasını sağlama yetkisine de sahiptir. Bu yaptırım gücü, yetkililer üzerinde önemli bir etki yaparak tavsiye ve telkinlerinin gereğinin yerine getirilmesinde yardımcı olmaktadır.⁴¹⁶

Fransa'da arabulucuya tanınmış olan bu yetkiler, kurumun iki önemli görevi yerine getirebilmesi amacıyla düzenlenmiştir. Bunlardan ilki, yönetim ile yönetilenler arasındaki çekişmelere hakkaniyet ölçülerine uygun dostane çözümler aramak; ikincisi ise, yönetimi geliştirmek ve görevini daha iyi yapabilir duruma getirmek için reform

⁴¹⁵ OYTAN, *age.*, s.213.

⁴¹⁶ ERHÜRMAN, *age.*, s.431.

niteliğinde önerilerde bulunmaktır. Bu doğrultuda arabulucu, kendisince uygun görülen yasa, tüzük ve yönetmelik değişikliklerini parlamentoya önerebilme yetkisine de sahiptir.⁴¹⁷

Güçlü merkeziyetçi yapısı ve köklü idari yargısıyla yönetim sistemi açısından Kara Avrupa'sının önde gelen ülkelerinden Fransa'da, ombudsmana duyulan ihtiyacı ve kendi ihtiyaçları doğrultusunda kurumun oluşturulması ile Fransız yönetim sistemine getirdiği yenilikleri yukarıda inceledik. Fransa ile beraber ombudsmanlık kurumu, yayılmasını daha da hızlandırarak, önce Avrupa kıtasında, daha sonra diğer kıtalarda hızla yayılmış ve soğuk savaşın sona ermesi ile bağımsızlıklarını elde eden "Demir Perde" ülkelerinde, demokratik yönetim sistemini güçlendirme amacıyla benimsenmiştir ve yayılmaya halen devam etmektedir.

⁴¹⁷ TEZEL, *age.*, s.107.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU

Çalışmamızın ilk bölümünde, genel kabul görmüş yönetim üzerindeki dört farklı denetim aracını inceledikten sonra ikinci bölümde tezin konusunu teşkil eden ve beşinci denetim yolu olarak sayabileceğimiz ombudsmanlık kurumu hele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise ombudsman sisteminin farklı modellerle kurulabileceğini göstermek ve daha iyi anlaşılmasını sağlamak amacıyla ombudsmanlık sistemlerini örneklendirerek idari yargıya sahip olan ve sahip olmayan ülkelerdeki yapılanmaları inceledik. Çalışmamızın ana konusu ve sonucu niteliğinde olan ombudsmanlığın, Türkiye'de uygulanabilirliği ise dördüncü ve son bölümde incelenecek ve ilgili sorulara yanıt aranmaya çalışılacaktır.

Bu bölümde öncelikle; ombudsmanlık kurumun yayılma dalgasıyla beraber Türkiye'de tartışılmaya başlanması ve bu tartışmalar eşliğinde kurumun ülkemiz bünyesinde oluşturulması için gerçekleştirilen girişimler incelenecektir. Daha sonra, ülkemizde mevcut bulunan ombudsmanlık kurumu benzeri kurumlar incelenecek ve mevcut kurumların varlığına ilave olarak ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç olup olmadığı tartışılacak, sonuç olarak eğer bir ombudsmanlık kurumu gerekliyse, kurulacak ombudsmanlık için model önerisinde bulunulacak ve bu kurumun başarı şansı tartışılacaktır.

4.1. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunu Oluşturma Girişimleri

Birey-yönetim ilişkilerinde yeni bir aşama olarak kabul edilen, formellikten uzak, fonksiyonel yapısıyla yönetimi denetlemekten çok formalitelerin dışında uzlaşmaya

dayalı çözüm bulma arayışına yönelen, yerine göre bireyi ya da yönetimi savunma pozisyonuna geçebilen ombudsmanlık kurumu, dünyada yönetim anlayışının değişmesine paralel olarak Türkiye’de de insan hakları ve özgürlüklerin önem kazanmasıyla birlikte, yetmişli yıllardan başlayarak idari ve akademik çevrelerde tartışılmış ve halen tartışılmaya devam etmektedir.

“Ombudsman” adının, sistemin uygulandığı ülkelerde kuruma söz konusu ülkelerin yönetsel ve siyasal yapısıyla uyumlu olarak verilmiş bulunan isimler yanında evrensel bir adlandırma olarak kabul görmesi gibi, Türkiye’de “Kamu Denetçisi” kavramı da, onu ilk kez kullanan Prof. Dr. T. Bekir Balta’dan bu yana, olayın sadece denetim yönünü ortaya çıkarmak ve ombudsman kavramının içerdiği “temsilci, aracı” fonksiyonunu kapsamamakla birlikte, resmi belgelere girecek kadar kabul görmüş bulunmakta ve akademik çevrelerde genel olarak bu isim, ombudsman kelimesinin tam karşılığı olarak kullanılmaktadır.⁴¹⁸ Bu kavramın yanı sıra ikinci bölümde bahsedildiği üzere farklı araştırmacılar tarafından; “halk denetçisi”, “halk avukatı”, “kamu hakemi”, “yurttaş sözcüsü”, “medeni haklar savunucusu”, “parlamento komiseri” gibi isimler de kullanılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu tüm dünyada büyük ilgi görerek hızla yayılırken, ülkemizde ancak 1970’li yılların başında sayısı az bir akademisyen tarafından tartışılmaktaydı. Prof. Dr. Arif T. Payasoğlu “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, Prof. Dr. T. Bekir Balta “İdare Hukuku’na Giriş”, Cemal Mihçioğlu ise “Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri” adlı eserlerinde kurumu inceleyen ve tartışma ortamı yaratan başlıca ilk akademisyenlerdir. Muammer Oytan, Nuri Tortop, Süleyman Arslan, Ömer Baylan, Tufan Erhürman ve Zekeriya Temizel gibi birçok araştırmacı da,

⁴¹⁸ KILAVUZ, YILMAZ, İZCİ, *age.*, s.60–61.

yayınladıkları kitap ve makaleleriyle kurumun özelliklerini ve Türkiye açısından gerekliliğini ortaya koymaya çalışmışlardır.

O döneme kadar kurumun herhangi bir idari yargı sistemine sahip ülke tarafından kurulmamış olması, kurumun adının ülkemizde neden geç duyulduğunun cevapları arasındadır. 1973 yılında idari yargı sistemine sahip Fransa'nın, kurumu bünyesinde oluşturması ile idari yargıya sahip ülkelerde kurumun oluşturulamayacağı yönündeki son tez de çürütülmüş ve böylece kurum, yayılma ivmesini arttırmıştır. Buna paralel olarak, 1970'li yılların sonunda ombudsmanlık kurumu, Türkiye'de daha geniş tartışma olanağı bulmuş ve kurumun ülke bünyesine dâhil edilebilmesi için çeşitli çalışmalar yapılmıştır.

4.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi

Yıllardır akademik düzeyde tartışılmakta olan kamu denetçiliği kurumu, bir mevzuat çalışması olarak ilk kez 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırladıkları bu eserde⁴¹⁹, alternatif bir anayasa önerilmiş ve anayasa maddeleri gerekçeleriyle birlikte yazılmıştır. Bu anayasa önerisinin 114/a ve 114/b maddeleri, kamu kurumlarının denetiminden ve bu iş için bir “Kamu Denetçileri Kurumu”nun kurulmasından bahsetmektedir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin 114/a maddesine göre; “Bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka

⁴¹⁹ **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1982, s.137.

açık olduğu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağı”⁴²⁰ belirtilmektedir. Devamında ise “Kamu Denetçileri Kurulu” başlıklı 114/b maddesinde, “Kamu Denetçileri Kurulu”ndan bahsedilmektedir. Bu kurul; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ile beş kişiden oluşacaktır. Bu kurul, her yıl ve gerek gördükçe çalışmaları ile ilgili olarak TBMM’ne ve Cumhurbaşkanı’na rapor verecektir. Bu raporlar da tıpkı yasalar gibi resmi gazetede yayınlanacaktır.⁴²¹

Gerekçeli Anayasa Önerisi’ne göre;

Kamu Denetçileri Kurulu’nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir. Bu kurul, yönetim karşısında bireylerin yalnız ve güçsüz kalmasını önleyecek, yurttaş özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşmesini gözetecektir. Kurul, dilekçe hakkının işlerliğini ve etkililiğini sağlamaya en elverişli kurum olarak değerlendirilmiştir. Demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin, her konuda dilek ve şikâyetlerini iletmesi ve bunların dikkate alındığını görmesi son derece önemlidir. Vatandaş, böylece devlet yönetimine doğrudan katılacak, devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak ve onu denetleyebilecektir. Yönetim ise, vatandaş dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerini giderebilecek, yanlış yapma ya da yanlışlarını düzeltme olanağı bulacaktır. Kamu denetçileri kurulu, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında, onların dilek ve şikâyetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır.⁴²²

Dönem şartlarına göre değerlendirildiğinde 1982 Anayasası’na modern bir kimlik kazandırma olanağı olan kamu denetçileri kurulu, anayasa yapımcıları tarafından

⁴²⁰ **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, s.137.

⁴²¹ **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, s.138.

⁴²² **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, s.139.

dikkate alınmamıştır. Anayasa yapıcıları, bu kurumun yerine, 1982 Anayasa'sında "Devlet Denetleme Kurulu"na yer vermişlerdir. Kimi yazarlarca ombudsmanlık niteliğinde görev yaptığı iddia edilen DDK'nun klasik anlamda bahsedilen ombudsmanlıktan farklı olduğu aşikârdır. Bu konuya ileriki bölümlerde detaylı olarak değinilecektir.

4.1.2. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA Raporu)

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından, yönetim sistemini geliştirmek üzere, yazıldığı tarih itibariyle o güne kadar yapılmış olan çalışmalar ve bunların uygulanma durumları ile varolan sorunları saptanmayı ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlayan KAYA Raporu, 1991 yılında sonuçlandırılmıştır.

Rapor, genel yapı olarak öncelikle mevcut düzen hakkında maddeler halinde bilgi vermekte, daha sonra da öneriler başlıkları altında yönetimin iyileştirilmesi için yapılması gerekenleri sıralamaktadır. Raporun denetime ayrılmış bölümünde, denetimdeki başlıca sorunlara değinilmiştir. Bu sorunlardan bazıları:

Kimi bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetsel denetime dönük yönetim içi özel bir denetim birimi bulunmamaktadır. Kimi kuruluşlarda ise, yalnızca, mali denetim uygulanmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimlere dönük vesayet denetimi de etkili ve amaca uygun biçimde gerçekleştirilememektedir... Varolan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiği son derece sınırlıdır.⁴²³

Raporun denetim bölümünün öneriler kısmında, denetimdeki aksaklıkların düzeltilmesi için, yapılması gerekenler sıralanmaktadır. Bu önerilerin 7. maddesinde şöyle belirtilmektedir: "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık

⁴²³ **Kamu Yönetimi Araştırması**, Genel Rapor, TODAİE Yayınları, 1991, s.40-41-42.

merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.”⁴²⁴

Bu raporda, yönetimin iyileştirilmesi yönündeki tavsiyelerin denetim kısmında, ombudsmanlığın adı açıkça belirtilmiş, ancak yeni bir kurum oluşturmaktan ziyade, mevcut denetleme kurullarından olan DDK'nun yapısal statüsü değiştirilerek ombudsmanlık kurumuna dönüştürülmesi tavsiye edilmiştir. Ancak, bu öneri dikkate alınmamış olacaktır ki, kuruluşundaki mevcut statüsüyle DDK, görevini sürdürmeye devam etmektedir.

4.1.3. Kalkınma Planları ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarıları

Ombudsmanlık kurumu, 1970'li yıllarda akademik çevrede tartışılmaya başlandıktan sonra, 1980'li yıllarda mevzuat çalışmalarıyla beraber daha ciddi çalışmalara konu olmuş, son olarak KAYA Raporunda yer alması ile kamu yönetiminin iyileştirilmesi için gerekli kurumlardan birisi olduğu ileri sürülmüş ve ortaya konulan beş yıllık kalkınma planlarında da kendisine yer bulmuştur. 1996–2000 yılları arasını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001–2005 yılları arasını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 2007–2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında, ombudsmanlık kurumunun kurulması planlar dâhilinde gösterilmiştir. Bu planlar ile ombudsmanlık kurumu, resmi belgelerde de adından söz ettiren bir hedef kurum durumuna gelmiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu denetçisi, “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında ele alınmıştır. Projede, esas itibarıyla, yönetsel usul ve

⁴²⁴ **Kamu Yönetimi Araştırması**, s.43.

işlemlerin basitleştirilmesi, şeffaflık, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının oluşturulması, denetleme kurumları ile kurumların denetleme birimlerinin yeniden değerlendirmesinin yapılarak performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçilmesi amaçlarına değinilmiştir. Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işleyişi karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucu ortaya çıkan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi sisteminin Türkiye'de kurulması öngörülmüştür. Plan, dönem içerisinde kamu denetçiliği sisteminin kurulması amacıyla bir yasanın yürürlüğe konulacağını belirtmektedir.⁴²⁵ Bu planda, kamu denetçisine bir cümle ile yer verilmiş, kurumun yapısı gibi konularda herhangi bir ayrıntıya yer verilmemiştir. Bu doğrultuda, 1998 yılı programında da “kamu denetçisi sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanarak mevzuatı oluşturulacaktır” denilmiştir.⁴²⁶

55. Hükümet döneminde de İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsmanlık kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Sadece teorik bir çalışma ile yetinilmemiş, çeşitli ülkelerin ombudsmanları Türkiye'ye davet edilmiştir. Kendileriyle yapılan görüşmelerde, hem ülkelerindeki ombudsmanlık kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmış, hem de Türkiye için düşünülen ombudsmanlık kurumu ile ilgili görüş alışverişinde bulunulmuştur. Bu gelişmeler sonucunda Adalet Bakanlığı ile İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı'nın kurduğu bir komisyonda Türk ombudsmanlığı için ön hazırlıklar yapılarak “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adı altında bir

⁴²⁵ DPT Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/plan7/pln7-oku.html>, Erişim tarihi:26.4.2008, s.117-121.

⁴²⁶ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1998 Yılı Raporu, Resmi Gazete, 7 Kasım 1997, Sayı 23167.

tasarı hazırlanarak başbakanlığa sunulmuştur. İdarenin insan haklarına saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun, düzenli ve verimli bir şekilde çalışmasını ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesini sağlamak için icrai nitelik taşımayan önerilerde bulunmak amacıyla oluşturulmuş bu tasarı, komisyonları aşarak TBMM Genel Kurul gündemine gelememiş ve dolayısıyla kanunlaşmamıştır.⁴²⁷

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer almasına rağmen kurulamamış kamu denetçiliği kurumu, 2001–2005 yılları dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, kurumun amacı da ortaya konularak, kurum için şu ifadeler yer almıştır:

Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir kamu denetçisi (ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir.⁴²⁸

Bu planlar doğrultusunda mecliste ilk kez 2000 yılında kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması için bir tasarı hazırlanmıştır. Bu taslakta ombudsmanlığın, Türkiye'de nasıl kurulması gerektiği, görev ve çalışma ilkeleri, örgütün nasıl oluşacağı, başdenetçinin seçimi; kamu denetçiliği kurumuna başvuru, kurumda çalışacak personelin özellikleri ve sayısı gibi konular ayrıntılarıyla ve gerekçeleriyle anlatılmıştır. Bu taslak, her ne kadar komisyon çalışmalarından ileriye gidememiş olsa da Türkiye'de ombudsmanlık kurumunu kurmaya yönelik atılmış ciddi bir adım olarak değerlendirilebilir.

Yedinci ve sekizinci beş yıllık kalkınma planlarında, kurumun kurulması yönünde sürekli vurgu yapılmış ve gerekli tasarılar da hazırlanmasına rağmen, yasalaşamayan kamu denetçiliği kurumuna 2007–2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu

⁴²⁷ Adalet Bakanlığının Çalışmaları (Mayıs 1999- Haziran 2000), Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı Yayınları, s.725–733.

⁴²⁸ DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://plan8.dpt.gov.tr>, Erişim tarihi:26.4.2008, s.193.

Kalkınma Planı'nda da vurgu yapılmıştır. Planın, “Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Raporu” kısmında yer alan kamu denetçiliği kurumu için; “İdarî başvuru sürecinde etkin rolleri olan başta kamu denetçisi (ombudsman) olmak üzere, hakem heyetleri, arabuluculuk ve uzlaştırma kurulları gibi yargı dışı alana özgü alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarına mevzuatımızda yer verilmemiş olması, dava sayılarında artışa yol açmaktadır” denilmiştir. Bir önceki kalkınma planında amaç ve örgütlenme konularında verilen detay bu planda yer almamış, eski içeriğe ilave olarak, sadece neden gereksinim duyulduğu sorusu cevaplandırılmıştır.

Kademeli olarak kalkınma planlarında oluşturulacak kurumlar arasında yer bulan kamu denetçiliği kurumu için yukarıda bahsedildiği üzere, meclisten geçemeyen kanun tasarılarına son olarak, Adalet Bakanlığı bünyesinde başlatılan çalışmaların neticesi olarak hazırlanan “Kamu Denetçiliği Yasa Taslağı”nın genel gerekçe kısmında, yönetim birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkan ve halkın şikâyetleri ile ilgilenen bir kamu denetçiliği sisteminin Türkiye’de kurulması gereği vurgulanmıştır. TBMM Başkanlığı’na sevk edilen kanun tasarısına ilişkin olarak 2006 yılı içerisinde Avrupa Birliğine Uyum Komisyonunun da görüşleri çerçevesinde, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı’nda kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katılımıyla, tasarı son şeklini almış, TBMM Genel Kurul görüşmelerinin ardından onaylanarak cumhurbaşkanlığının onayına sunulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından, kanununun 12. maddesinin anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, tekrar

görüştürmek üzere meclise geri gönderilmiştir. Veto gerekçesinde; yasamanın yürütmeyi yalnızca siyasi yolla denetleyebileceği, anayasa açısından Meclis Başkanlığı'na bağlı bir kurum kurulmasının mümkün olmadığı, meclisin görevleri arasında sayılmayan kamu görevlilerini seçme ya da atama yetkisinin kanunla meclise verilmesinin ve kurumda çalışacak uzman ve yardımcılarının çalışma esas ve usullerinin düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa ile bağdaşmayacağı görüşlerine yer verilmiştir.

Mecliste aynen kabul edilen kanun, 28.09.2006 tarihi itibarıyla 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak yasalaşmış ve 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazetede⁴²⁹ yayımlanmıştır. İkinci kez meclisten geçen kanunu Cumhurbaşkanı onaylamak durumunda kalmış ve sonrasında Anayasa Mahkemesi'ne, yürürlüğün durdurulması istemiyle dava açmıştır. Bu isteğe, Cumhurbaşkanı'na ilave olarak 125 milletvekilinin imzasıyla ana muhalefet partisi durumunda bulunan Cumhuriyet Halk Partisi de destek vermiş ve dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin karar metninde davanın konusu şu şekildedir:

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun, 3., 4., 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, 9., 11., 13., 15., 22., 26. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, 30., 33., 41. ve Geçici 1. maddelerinin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 9., 11., 87., 98., 99., 100., 105., 125., 128., 130., 131., 133. ve 159. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptalleri ile bu kurulların uygulanması sonucu doğabilecek sakıncaların önlenmesi için yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.⁴³⁰

Görülen davanın sonuç metnine göre;

a) Geçici 1. maddesinin, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek, esas hakkında karar verinceye kadar, yürürlüğünün durdurulmasına,

⁴²⁹ Resmi Gazete, Sayı 26318, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>, Erişim tarihi:6.5.2008.

⁴³⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Yürütmesinin Durdurulması, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/kararlar/iptalitiraz/yd/ydk0633.htm>, Erişim tarihi:6.5.2008.

b) 3., 4., 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, 9., 11., 13., 15., 22., 26. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, 30., 33. ve 41. maddelerinin yürürlüklerinin durdurulması isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.⁴³¹

Dikkatli incelenecek olursa, her kalkınma planından sonra ortaya atılan, kurumun kurulmasına yönelik kanun tasarıları 2006 yılında sonuç vermiştir. İki yıla yakın zamandır dava aşamasında olan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumunun kurulması için atılmış en ciddi adımdır.

4.1.4. Diğer Girişimler

1970’lerde akademik çevrelerle başlayıp kamu kuruluşlarını da içine katarak devam eden bu tartışmalar ve neticesinde öneriler yalnızca bunlarla sınırlı değildir. Bunların yanında siyasi partiler ve meslek örgütleri de çeşitli dönemlerde dünyadaki ombudsmanlık yapılanmalarını örnek göstererek, Türkiye’de de böyle bir yapının kurulması gerekliliğini vurgulamış ve bu doğrultuda çalışmalar yapmışlardır.

TÜSİAD, 1983 yılında yayınladığı bir raporda, “devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı için, büroların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaç”tan⁴³² bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde görülen ombudsman benzeri bir büronun, parlamentoya bağlı olmak üzere Türkiye’de faaliyete geçirilmesinin, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir.

Yine TÜSİAD’ın hazırladığı ve TBMM’ne sunduğu geniş tartışmalar yaratan bir diğer raporda, hukuk devleti anlayışı çerçevesinde bireylerin, yönetim karşısında hak ve

⁴³¹ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Yürütmesinin Durdurulması, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/kararlar/iptalitiraz/yd/ydk0633.htm>, Erişim tarihi:6.5.2008.

⁴³² TÜSİAD (1983), **Kamu Bürokrasisi**, Tüsiad Yayınları, İstanbul, s.90.

menfaatlerini korumak üzere oluşturulmuş başvuru yollarına ve bunların eksikliklerine değinildikten sonra, işleyişi basit ve çabuk sonuç veren ombudsmanlık sisteminin, Türkiye’de kurulması konusunda duyulan ihtiyaca dikkat çekilmekte ve bunun, sistemin demokratikleşmesi yolunda önemli bir adım olacağı belirtilmektedir.⁴³³

TÜSİAD hazırladığı bir diğer raporla ombudsmanlık kurumunu tanıtmış, çeşitli ülkelerde uygulanış yöntemlerini belirtmiş ve Türkiye’de hangi şartlarda başarılı olacağına vurgu yapmıştır.⁴³⁴ Hak-İş sendikası da, TÜSİAD gibi, ombudsmanlık kurumunun kurulmasını ya da en azından kurulması yönünde girişimlerin başlatılmasını savunmuş, bu doğrultuda Doç. Dr. Zakir AVŞAR imzalı bir kitap yayımlamıştır.⁴³⁵ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği de, 2000 yılında yayımladığı “Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması” isimli kitapta ombudsmanlık kurumuna yer vermiş ve Türkiye için gerekliliğinden bahsetmiştir.

Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin öneriler, siyasi partilerden de destek bulmaktadır. Doğru Yol Partisi’nin 1991 yılında hazırladığı rapor, buna örnek gösterilebilir.⁴³⁶ Rapor, vatandaşların kendileriyle ya da kamu hizmetleriyle ilgili dilek ve şikâyetlerini, dilekçe yoluyla yönetsel mercilere veya TBMM’ne bildirme hakları saklı kalmak kaydıyla, kurulacak “Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği”ne de iletilebilmelerine olanak sağlanmasını öngören bir öneri içermektedir.

Yukarıda bahsedildiği üzere TBMM tarafından hazırlanan ilk Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, 2000 yılında, Demokratik Sol Parti (DSP)- Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) –Anavatan Partisi (ANAP) koalisyon hükümeti döneminde hazırlanmıştır. Ancak bu kanun tasarısı, TBMM Genel Kurulunda görüşülememiştir. Adalet ve Kalkınma

⁴³³ TÜSİAD (1997), **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri**, Tüsiad Yayınları, İstanbul, s.173.

⁴³⁴ TÜSİAD, **Ombudsman(Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, s.27.

⁴³⁵ AVŞAR, **age**.

⁴³⁶ Cahit TUTUM (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara, s.97–98.

Partisi (AKP) Hükümeti de iktidara geldiği 2002 yılından beri ombudsman kurumunun kurulması konusunda oldukça hevesli davranmıştır. Avrupa Birliği'nin Türkiye'yi aday ülke statüsüne almasıyla beraber, müzakereler çerçevesinde AKP, ombudsmanlık kurumunun kurulması doğrultusunda 2006 yılında mecliste ikinci kez gündeme gelen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısını hazırlamış ve kanunlaştırmıştır. Ancak, yukarıda bahsedildiği üzere Anayasa Mahkemesi bu kanunun yürürlüğünü durdurmuştur.

4.2. Türkiye'de Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu yasalaşmış olmasına rağmen hukuki süreç nedeniyle kurulamamış olsa da yönetim yargı ve yargı dışı kurumlar aracılığıyla denetlenmeye devam etmektedir. Bilindiği üzere yönetsel yargı aracı olan Danıştay, yönetimin denetlenmesinin hukuki boyutunu oluşturmaktadır. Hukuki denetim aracının dışında, yukarıda özel denetim kuruluşları arasında saydığımız Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Sayıştay gibi kuruluşlar ile yönetimin denetimi gerçekleştirilebilmektedir. Ancak bunlardan ayrı olarak üç kurum, kuruluş ve çalışma şekli itibarıyla ombudsmanlığa benzer kurumlar olarak görülmektedirler. Bunlardan ilki, Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu, diğerleri ise DK ile İHİK'dur. Ancak bu kurul ve komisyonlar incelendiğinde klasik ombudsman tanımının dışında kaldıkları anlaşılmaktadır.

4.2.1. Devlet Denetleme Kurulu ve Ombudsmanlık

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde dünyadaki gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de idari teşkilat ve bu teşkilatın faaliyetleri son derece artmıştır. Bu durum da, idarenin denetiminde klasik denetim mekanizmalarının yetersiz kalması sonucunu

doğurmuş ve yeni arayışları beraberinde getirmiştir. 1980 askeri darbesiyle beraber, anayasa oluşturma hazırlıkları sırasında, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri Öğretim Üyeleri tarafından hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde kendisine yer bulan ombudsmanlık kurumu, anayasa yapıcılar tarafından dikkate alınmamış, ancak bunun yerine henüz anayasa kabul edilmeden Devlet Denetleme Kurulu isminde ombudsmanlığa benzerliğiyle dikkat çeken bir kurul oluşturulmuştur. 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı kanunla yasalaşan bu kurul, 1982 Anayasası’nın 108. maddesiyle de anayasal bir kurum haline dönüştürülmüştür.

Adı geçen kanunun ilk maddesine göre; kurulun amacı, idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Kurul, doğrudan Cumhurbaşkanı’na bağlı olarak çalışmaktadır. Denetim alanı oldukça geniş tutulan bu kurulun, Cumhurbaşkanı’na bağlı olarak çalışması, 1982 Anayasası’nın, yürütmenin sorumsuz kanadını güçlendirme eğiliminin bir yansıması olarak görünmektedir. Herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmayan kurul, Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine, yargı organları ve silahlı kuvvetler dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, işçi ve işveren meslek kuruluşları ile kamuya yararlı dernek ve vakıflarda inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmektedir.⁴³⁷

DDK, idarenin hukuka uygun davranması ve hizmetin gereklerini yerine getirmesi amacıyla kurulmuş bir denetim mekanizması olduğundan, kurul Türkiye’de ombudsmanlığa benzer bir kuruluş ve Türk ombudsmanlığı olarak değerlendirilmiştir. Ancak, farklar incelendiğinde görülecektir ki, ombudsmanlık ile DDK arasında pek çok fark vardır. Bu farkları şöyle sıralayabiliriz:⁴³⁸

⁴³⁷ SEZEN, *age.*, s.83.

⁴³⁸ İbrahim Uğur ESGÜN, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *AÜHF Dergisi*, 45/01, Ankara, 1996, s.263.

a) *İşbaşına Getirilmeleri Yönünden:* Uluslararası Ombudsman Enstitüsü, bir kurumun ombudsmanlık sayılabilmesi için mutlaka parlamento tarafından seçilmesini, parlamentoya bağlı olmasını ve parlamentoyu temsil etmesi şartını aramıştır. Ombudsmanın seçilme yöntemi açısından bu duruma örnek gösterebileceğimiz İngiltere ve Fransa gibi istisnaları da mevcuttur. Buna karşılık DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olarak görev yapmaktadır. 2443 sayılı DDK kuruluş kanununa göre, DDK'nun dokuz üyesi de, Cumhurbaşkanı'nca atanmaktadır.⁴³⁹

b) *Denetim Alanı Açısından:* Ombudsmanlık denetimine sahip ülkelerde, bu kurumun denetim alanı, yönetim üzerinde oldukça geniş tutulmuştur. Denetim alanına sivil idare kuruluşları girdiği gibi, bazı ülkelerde denetimin sınırları, yargı ve askeri kuruluşları da içine alacak şekilde çizilmiştir. DDK'nun denetim alanı ise, yargı ve askeri kuruluşlarla sınırlandırılmıştır. DDK'nun yargıyı denetleyememesi, şartlar oluştuğunda çok sınırlı da olsa Cumhurbaşkanı'nın dahi yargı tarafından denetlenebilecek olması nedeniyle tutarlıdır. Ancak, askeri kuruluşlar ile DDK arasında, yargı ile olan ilişkisine benzer bir yapılanma yoktur. Bu durumyla DDK'nun orduyu denetleyememesi, Türkiye'nin devlet yapısı içindeki ordunun fonksiyonuyla ilgilidir diyebiliriz.

Önemli olarak gösterilebilecek bir diğer fark ise, DDK'nun, sadece idareyi değil, işçi ve işveren meslek teşekküllerini (sendikalar), kamuya yararlı dernekleri ve hatta vakıfları dahi denetleyebilmesidir. Oysa ombudsmanlık, idarenin denetlenmesi amacını taşımaktadır.

c) *Özerkliği Yönünden:* DDK'nu ombudsmanlık saymamak için kullanılabilir en önemli ölçüt bu ayırımdır. DDK, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olup, onun emir ve direktifleri doğrultusunda denetim mekanizmasını işletmekte, ombudsman

⁴³⁹ Devlet Denetleme Kurulu Kuruluş Kanunu, Resmi Gazete, 3.4.1981, sayı.17299, s.3

ise, yasama organına bağlı olsa da yasama ve yürütme de dâhil olmak üzere tüm kurumlardan özerk olarak hareket edebilmektedir. DDK ise, yürütmenin bir kolu olan Cumhurbaşkanına bağlı, ona yardımcı olan bir kuruluş niteliğindedir. Mali ve işlevsel özerkliğe sahip ombudsmanlığa karşılık, DDK'nun bütçesinin kullanımı Cumhurbaşkanına aittir. İdari olarak ise, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği bünyesinde görevini sürdürmektedir.

DDK'nun kuruluş amacı, yönetilenlerin idare karşısında mağduriyetini önlemek değil, Cumhurbaşkanı'nın kamusal hayata ve idareye müdahale etme gücünü arttırmaktır. Ombudsmanlık ise, idarenin eylem ve işlemleri üzerinde gerekli inceleme ve araştırmalarda bulunarak, bireylerin hak ve özgürlüklerini korumayı amaçlamaktadır. Son olarak ise, DDK'nun faaliyetleri hiyerarşik denetimin içinde iken, ombudsmanlık için böyle bir durum söz konusu değildir.

d) *Çalışma Yöntemleri Açısından:* Ombudsmanlık, bireylerin idari eylem ve işlemleri hakkındaki yakınmalarını hiçbir şekil şartına bağlı olmaksızın kabul eder ve kovuşturur. Hatta ombudsmanlığın bir idari eylem ve işlemi soruşturma konusu yapabilmesi için bireylerin şikâyeti dahi şart değildir. Ombudsman, medyadan öğrendiği ya da belirli aralıklarla yaptığı denetleme ve inceleme gezilerinde edindiği izlenimler nedeniyle, re'sen inceleme ve soruşturma başlatabilir. Oysa DDK'nun bireylerden şikayet kabul etme, kendiliğinden araştırma ve inceleme yapma ve denetleme gezilerine çıkma yetkisi yoktur. Kurul, ancak Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçebilmekte ve onun istediği konularda araştırma ve inceleme yapabilmektedir. Ombudsmanlık, niteliği itibariyle, yönetilenlerin de yönetime katılabilmelerini amaçlarken, DDK'nun böyle bir amacı yoktur.

e) *Çalışmayı Sonuçlandırma Açısından:* Ombudsmanlık, bütün yıl boyunca yaptığı çalışmaları bir rapor halinde meclise sunma, gerekli gördüğü zaman basına bilgi verme, hazırladığı raporlarını yayımlatma, idareyi hatalı işlemlerini düzeltmesi için uyarma ve bazı ülkelerde idari ve cezai soruşturma açılmasını isteme yetkileri vardır. Oysa DDK, yaptığı çalışmaları sadece Cumhurbaşkanına sunabilmektedir. Basına açıklama yapma yetkisi ve sorumlular hakkında gerekli idari ve cezai soruşturma açılmasını isteme, tamamen Cumhurbaşkanı'nın yetkisine ve takdirine bırakılmıştır.⁴⁴⁰

İki kurum arasında kurulabilecek en önemli benzerlik ise; araştırma yetkileri çerçevesinde ortaya çıkar. Görevi inceleme, araştırma ve denetleme olan DDK'da tıpkı ombudsmanlıkta olduğu gibi, yetki alanı içerisine giren kuruluşlarda yapılan çalışmalarla ilgili, kuruluş ve kişilerin istenecek her türlü bilgi ve belgeyi istisnalarla birlikte DDK üyelerine vermek zorunda olmasıdır.⁴⁴¹

Görüldüğü üzere; DDK'nu tanımlayıcı unsurlarıyla beraber, klasik anlamda bir ombudsmanlık olarak kabul etmek oldukça zordur. KAYA Raporu'nda yer alan tavsiyelerde yeni bir ombudsmanlık oluşturmak yerine, kurumla benzerliği varsayılan DDK'nu çeşitli düzenlemeler yaparak ombudsmana benzer bir kurum haline dönüştürmek yer alır. KAYA Raporu da dolaylı olarak DDK'nun, ombudsmanlık niteliğinde bir kurum olmadığına destek olmaktadır.

4.2.2. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile TBMM Dilekçe Komisyonu ve Ombudsmanlık

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 12 Mayıs 1990 tarih ve 3686 numaralı "İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu"na istinaden, dünyada ve

⁴⁴⁰ MUTTA, *age.*, s.96.

⁴⁴¹ KILAVUZ, YILMAZ, İZCİ, *age.*, s.62.

ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle, uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere, TBMM bünyesinde kurulmuştur.⁴⁴² Komisyon üyeleri, siyasi parti gurupları ile bağımsız milletvekillerinin meclisteki sayılarına göre oransal olarak temsil edilirler. Başkan ve başkan vekilleri seçilirken de aynı yöntem uygulanır. İnsan Hakları Komisyonu'nun görevleri kuruluş kanununda şu şekilde sıralanmıştır:

a) Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek,

b) Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek,

c) TBMM komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek,

d) Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası anlaşmalara, Anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek,

e) İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek,

f) Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak,

g) Her yıl yapılan çalışmalarını, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak.

⁴⁴² İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm>, Erişim tarihi: 9.4.2008.

Komisyonun yetkisi ise, yine aynı kanunun 5. maddesinde; bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak şeklinde açıklanmıştır.

Dilekçe hakkı, anayasamızın 74. maddesinde belirtilmiş ve buna göre 1.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun”la detaylandırılmıştır. İlk bölümde detaylı olarak bahsedilen dilekçe hakkından, burada uzun bir şekilde bahsedilmeyecektir. Ancak şunu da belirtmekte fayda vardır ki TBMM Dilekçe Komisyonu karakteristik özellikleri bakımından tıpkı TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu gibidir. Meclis bünyesinde oluşturulan komisyonun üyeleri meclis üyeleri arasından seçilir. Müttekabiliyet ilkesi gereği Türkiye’de yaşayan yabancılara da bu haktan faydalanma imkânı tanınmıştır.

İnceleme yapma şekilleri, başvuru ve parlamentoya rapor verme ve bu anlamda bir kamuoyu oluşturarak dolaylı bir denetim mekanizması olması bakımından ombudsmanlığa benzeyen bu iki kurumun ayırt edici özellikleri şu şekildedir:

a) Yapısal Farklılıklar: İki kurum da meclis bünyesinde oluşturulmakta ve meclise bağlı olarak görev yapmaktadır. Komisyon üyeleri, parlamentoda bulunan siyasal partilerin (ve bağımsız milletvekillerinin) sandalye oranlarına göre belirlenmektedir.⁴⁴³ Oysa ombudsmanlık bu şekilde bir örgütlenme içinde değildir. Ombudsman, parlamento içinden olmak zorunda olmadığı gibi birçok ülkede de parlamento dışından seçilmek zorundadır. Bunun yanında ombudsmanlık kurumu personelleri de yine parlamentodan bağımsız olarak ombudsman tarafından belirlenir.

⁴⁴³ ESGÜN, *age.*, s.266-267.

b) Amaç ve İşlev Yönünden Farklılıklar: Bu iki komisyon da, idarenin yasama denetimini güçlendirmek ve suç öğelerinin varlığı halinde ilgili makamları harekete geçirmek amacıyla kurulmuşlardır. Şikâyet üzerine çalışmaları bakımından ombudsmanlığa benzemektelerse de, daha çok vatandaşlarla milletvekilleri arasındaki şikâyet trafiğini azaltmak amacıyla kurulan ve yoğunluk yüzünden milletvekillerinin yasama görevlerini aksatan ilişkileri azaltma işlevi görmektedirler. Bununla birlikte, idare üzerinde ombudsmanlık kadar özerk ve tarafsız olacağı söylenemez. Çünkü komisyon üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve meclis sandalye oranıyla belirlenmesi sebebiyle, idari mekanizmayı elinde tutan ve meclis çoğunluğuna dayanan iktidar partisinin ya da koalisyonun bu komisyonlarda ağırlıklı olacağı ortadadır.

Gerek DDK, gerekse meclis bünyesinde oluşturulmuş olan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu, vatandaşların şikâyetlerinde başvurabilecekleri önemli merciler olması ve demokratik yönetim anlayışına pozitif etki yapmasına rağmen, klasik anlamda bahsettiğimiz ombudsmanlıkla pek bağdaşmaz. Kısmen ombudsmanlığın özelliklerini paylaşmakla beraber genellikle özerklik, tarafsızlık, amaç ve hareket serbestliği yönleriyle ombudsmanlıktan ayrılan bu kurumların Türkiye’de “Türk Ombudsmanlığı” şeklinde isimlendirilmesini doğru bulmamakla beraber, bu kurumları ombudsmanlığa giden yolda bir adım olarak görebiliriz.

4.3. Türkiye’nin Ombudsmanlık Kurumuna İhtiyacı Var mı?

Türkiye’de ombudsmanlığa benzer kurumlar mevcut olmakla birlikte, klasik anlamda ombudsmanlık sayabileceğimiz bir kurum mevcut değildir. Yukarıda sayılan kurumların her biri, çeşitli yönleriyle ombudsmanlığa benzetilmekte ve görevleri itibariyle belli başlı konularla ombudsmanlık kurumuyla kesişmekte fakat tam anlamıyla aynı görev

ve işlevi görmemektedirler. Bu noktada sorulması gereken sorular şunlardır: Türkiye içinde mevcut idareyi denetleyen kurumlar, halkın şikâyetlerini çözüme kavuşturmada yeterli midir? Eğer bu kurumlar yeterli değilse, mevcut kurumlara ilave olarak getirilebilecek bir ombudsmanlık kurumu, sorunları çözmek konusunda faydalı olabilecek midir? Son olarak da, ombudsmanlık kurumunun kurulması halinde, görevleri sırasında, ombudsmanlık kurumu ile mevcut denetim kurumları arasında görev çatışması doğacak mıdır? Bu bölümde bu sorulara yanıt aranmaya çalışılacaktır.

4.3.1. Mevcut Denetim Mekanizmaları ve Açmazları

Türkiye, yönetsel yargı hususunda Fransa örneğini takip etmiş ve 1868 yılından bu yana o dönemki ismi Şura-i Devlet olan, Danıştay aracılığıyla yönetsel yargıya sahip ülkeler arasında bulunmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne geçişte de yönetsel yargı yapısı korunmuş ve kurum geliştirilerek varlığını sürdürmüştür. Kurum, yüz yılı aşkın süredir varlığını sürdürmesine karşılık, yönetsel yargının Türkiye'de beklenen hukuksal korumayı tam anlamıyla sağlayabildiğini söylemek zordur. Bireylerle yönetim arasındaki hukuksal sorunları kısa zamanda giderme, bu sorunlar için etkili bir çözüm üretme ve yönetsel işleyişi günün koşullarına uyarlamada idari yargı, tam olarak başarı sağlayamamaktadır. Yönetsel yargı organları, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan yakınmaları ele almakta, ancak çabuk, ucuz ve pratik çözüm üretmede yetersiz kalmaktadır. İdari yargıç, çoğu zaman dosya üzerinde karar vermekte ve ayrıntılı inceleme yapamamaktadır. Ayrıca idare, kendi elindeki bilgi ve belgeleri yargıca vermede kısınc davranabilmekte, yasal yetkisi sınırlı olan yargıç, araştırma konusunda yetersiz kalabilmektedir.⁴⁴⁴

⁴⁴⁴ AKINCI, age., s.357.

Yasama organı kanalıyla yapılan denetim yolu da etkili ve pratik bir seçenek olarak görülmekten uzaktır. Dilekçe Komisyonu'na yapılan başvurular, oradan ilgili kuruma havale edilmekte ve ilgili kurumdan gelen yanıtla göre şikâyetçiye bir yanıt verilebilmektedir. İdare, kendisi hakkındaki şikâyeti böylece çok rahat biçimde atlatılabilmektedir. Keza, "yasama denetimi" de çok ciddi konular dışında etkili ve hızlı biçimde harekete geçirilememekte; geçirilse bile küçük birkaç istisna dışında, önemli bir sonuç alınamamaktadır.⁴⁴⁵ Parlamentolar, parlamenter geleneğe sahip ülkelerde, yönetimin denetimi konusunda oldukça etkili konuma sahiptir. Ancak ülkemizde bahsedildiği üzere, oturmuş bir parlamenter kültürden söz etmek çok zordur.

İdari denetim de tıpkı diğer denetim türleri gibi işlevsel bir konuma sahip değildir. İdari denetim ülkemizde, temel olarak hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi yöntemleriyle yürütülmektedir. Mevcut yasal yapılanmalardan dolayı bu denetimler, siyasi iktidarın etkisine açık, öznel değerlendirmeler içeren yöntemler haline dönüşmüştür. Türk yönetim geleneğinde ağırlıklı olan otorite eğilimi, yetkilerin merkezileşmesine neden olmaktadır. Yetki merkeziliği olarak da tanımlanan eğilim, yönetsel hiyerarşi içerisinde politik anlayışa kapıları aralamakta, politik baskılar karşısında işlevsizleşmektedir. Taşradaki bir memurun yanlış tutumu, iktidarda olan siyasi partiye olan yakınlığıyla ters orantılı olarak yanlışlanabilmektedir. Hele hele işin içerisinde siyasi bir çekişme veya ideolojik bir savaşım varsa, iş büsbütün politikleşmekte; memur, haksız bile olsa korunmaktadır. Vesayet denetimi de bundan farklı bir biçimde işlememektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki siyasi çekişmenin etkili bir silahı olarak kullanılan bu yöntem, yerine göre iyi bir politik manevra aracı olabilmektedir.⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ AKINCI, *age.*, s.358.

⁴⁴⁶ AKINCI, *age.*, s.358.

Ülkemizde mevcut bulunan ya da bulunması gereken bir diğer denetim türü olan kamuoyu denetimi ise diğerlerine oranla çok daha zayıftır. Demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından olan halkın yönetime katılımı, ülkemizde yalnızca seçim dönemlerinde gerçekleşmekte, bu katılım ise yine çok sınırlı olmakta, seçmenlerin azımsanamayacak bir çoğunluğu da seçimlerde oy kullanmamaktadır. Vatandaşlarımız için seçime katılmak, demokratik bir ülkede yaşayan vatandaşlarda olduğu gibi bir görev olarak algılanmamakta, daha çok, parasal cezalarla desteklenmiş bir zorunluluk olarak kabul görmektedir. Bu noktadan hareketle ülkemizde oturmuş bir demokratik kültürün olduğunu söylemek oldukça güçtür. Kamuoyu denetiminin noksanlığının daha iyi anlaşılabilmesi için demokrasi kültürü ve Türkiye’de gelişimi üzerinde biraz durmak gerekiyor.

Demokratik yapılanmasını modern ölçülerde oluşturabilmiş ülkelerin çoğunda halk, yüzyıllar boyu yönetimden hak talebinde bulunmuş, bu talepler için de çeşitli yöntemlerle mücadeleye girişmiştir. Kazanılan bu haklar yönetimden halka bahşedilmek şeklinde değil, halktan yönetime doğru uzanan bir çizgiyle elde edilmiştir. Kazanılan her yeni hak, demokratik kültüre, yeni bir yapı taşı olarak katkı yapmış ve yapmaktadır. Bu nedenledir ki, demokratik ülkelerde, yurttaşlar, yönetime yalnızca seçim dönemlerinde değil, ellerinde olan tüm imkânlarla katılmaktadırlar. Demokrasinin gerektirdiği de budur.

Türkiye ise, yüzyıllar boyu hüküm sürmüş, dönemin en güçlü devletlerinden olan Osmanlı İmparatorluğu’nun üzerine kurulmuş bir devlettir. Osmanlı İmparatorluğu, sahip olduğu güçlü merkezîyetçi yapısı ile sosyokültürel yapısını Türkiye’ye miras olarak bırakmıştır. Monarşik bir düzenle yönetilen Osmanlı İmparatorluğu, aydınlanma dönemini yaşayamamış ve dolayısıyla sanayi devriminin de gerisinde kalarak kültürel devrimini gerçekleştirilememiştir. Padişahın, yurttaşlar lehine haklarından feragat etmesi dış baskılar sayesinde olmuş, bu nedenle toplumda herhangi bir bilinçlenme ve aydınlanma meydana

gelmemiştir. Hak kazanmak için herhangi bir toplumsal devrim ya da mücadelenin içinde bulunmamış Türk ulusu, cumhuriyetin ilan edilmesiyle beraber çeşitli haklara sahip olmuş, ancak bu da halk tarafından kazanılarak değil, herhangi bir mücadele olmaksızın (demokratik haklar adına) elde edilmiştir. Cumhuriyetin kurulması ile yeni bir toplum inşa etmek amacıyla halk, yönetime katılım konusunda bilinçlendirilmeye çalışılmış ve bu doğrultuda teşvik edilmiştir. Ülkenin çok partili hayata geçme girişimleriyle beraber, bilinçlenmiş ve dolayısıyla demokratik kültüre sahip halk yapılanması oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak zamanla izlenen yanlış politikalar, askeri darbeler ve yönetim anlayışının halkı yönetime katılımdan uzaklaştırması ile bu demokratik kültür oluşturma girişimleri sürekli yarım kalmıştır.

Demokratik toplum oluşumunu aradan geçen seksen beş yıla rağmen tamamlayamayan Türkiye, kamuoyu denetimi konusunda oldukça yetersizdir. Yönetimin haksızlıklarına karşı çok çeşitli şikâyet yolları olmasına karşın, bu yollar pratikte yalnızca yurttaşların en bilgili ve en varlıklı kesimi tarafından kullanılmaktadır. Bunların dışında kalan geniş kitleler, korku ya da bilgisizlik nedeniyle, yönetime karşı hakkını aramak konusunda sessiz kalmaktadırlar.⁴⁴⁷

Mevcut denetim sistemleri göz önüne alındığında, ülkede yönetimin denetlenmesi konusunda hiçbir eksiklik yoktur demek doğru olmayacaktır. Kurumlar düzgün denetlendiği ölçüde verimlidirler. Bu bakış açısıyla yaklaştığımızda, ülke yönetimindeki aksaklıkların en can alıcı noktasında denetimdeki eksiklikler yer almaktadır. Yönetimin denetlenmesi konusunda Türkiye’de ciddi sorunlar vardır. Bu sorunların üstesinden gelinebilmesi için karşımıza iki yol çıkmaktadır. Bunlardan ilki; mevcut düzende köklü bir reform yaparak denetim kurumlarının görev, çalışma yöntemi, yetkileri

⁴⁴⁷ TEMİZEL, *age.*, s.70.

gibi unsurları yeniden düzenleyerek, gereksiz kurumları ortadan kaldırıp hantallığın önüne geçmektir. İkinci çözüm yolu ise mevcut kurumların daha verimli çalışabilmesine yardımcı olacak, bu kurumların herhangi birisinin ikamesi olarak değil, tamamlayıcısı rolüyle görev yapacak yeni kurumlar oluşturmaktır. Bu kurumların başında da, dünyada yüzden fazla ülkede, çeşitli ülkelerin çeşitli ihtiyaçları doğrultusunda oluşturulmuş ombudsmanlık kurumu gelmektedir.

4.3.2. Ombudsmanlık Kurumu Türkiye’de Yönetimin Denetlenmesi Konusunda Fayda Sağlayabilir mi?

Halen ombudsmanlık kurumunun mevcut olduğu ülkelerin, böylesi bir kurumu kendi yönetsel yapılarına taşımalarına gerekçe olarak gösterdikleri yönetsel bozukluklar, uzun yıllardan beri Türkiye’de fazlasıyla görülmektedir. Merkezde yoğunlaşmayı doğuran yetki ve görev merkezçiliği, kapalı kapılar ardında yürütülen, sıradan vatandaşın anlamakta güçlük çektiği, katılıma olanak vermeyen yönetim mekanizması, şekil olarak teşkilat yapılarında yer verilen, ancak evrak takip birimi olmaktan ileri gidemeyen halkla ilişkiler üniteleri, karmaşık bürokratik ilişkiler, siyasal kayırmacılık, rüşvet, yavaş işleyen ve kırtasiyecilik içinde boğulan yönetsel işleyiş gibi yönetsel hastalık varlığını devam ettirmektedir. Diğer yandan gerek kurum içi gerekse kurum dışı şikâyet ve müracaat yollarının sonuç doğurucu bir etkinliğe sahip olmaması, yargı yerlerinin pahalı, zaman alıcı ve çok başvurulduğunda yönetsel işleyişe de zarar verici niteliği; bulduğu hakça çözümü hem bireylere hem de yönetime öneren, gerek toplumda gerekse bürokrasi üzerinde saygınlığı ve arkasında parlamento desteği bulunan bir kişi üzerine odaklanmış

ombudsmanlık sisteminin, Türkiye’de de kurulması için gerekli koşulların fazlasıyla bulunduğunu göstermektedir.⁴⁴⁸

Ancak bu noktada akla gelen soru, “hangi şartlarda olursa olsun ombudsman kurumunun oluşturulması, bütün bu sorunların çözümüne yeterli olacak mıdır?” sorusudur. Bu sorunun cevabı çeşitli şartlar nedeniyle kesinlikle “hayır”dır.

4.3.2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Etkili Bir Kurum Olarak Kurulması İçin Gerekli Şartlar

Eğer ombudsman kurumunun Türkiye’de etkili ve verimli bir şekilde çalışması ile mevcut sorunlara çözüm bulunması arzulanıyorsa, dikkat edilmesi gereken iki önemli konu vardır. Bunlardan ilki; oluşturulacak ombudsmanlık kurumu, demokrasinin gereği olarak kamuoyunca olabildiğince tartışılmalı, böylece kurum halka mal edilmelidir. İkinci olarak da, bu kurum kurulurken acele edilmemeli, ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda gereken yetkilerle donatılmış, kopya olmayan, kendine özgü bir ombudsmanlık kurumu kurulmalıdır. Bu başlıkları detaylandırmak, konumuzun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

4.3.2.1.1. Halk Desteği

Daha önce de değindiğimiz üzere, 1970’li yıllardan başlayarak ombudsman kurumunun ülkemizde kurulması üzerine çeşitli çalışmalar olmuş, dönem dönem bu tartışmalar yoğunlaşmış, mecliste kanun tasarıları hazırlanmış ve son olarak mecliste kabul edilen kanunun yürürlüğü, Anayasa Mahkemesi tarafından durdurulmuş ve halen yargı süreci devam etmektedir. Tıpkı demokrasi kültürümüzün eksikliği kısmında bahsettiğimiz gibi, yönetimin denetlenmesi için ombudsmanlık kurumunun kurulması üzerine yapılan

⁴⁴⁸ KILAVUZ, YILMAZ, İZCİ, *age.*, s.61.

çalışmaların hiçbirisine halk dâhil edilmemiş, bunun yanında halktan da kurumun kurulması ya da kurulmaması yönünde hiçbir talep gelmemiştir. Yurttaşların idareyle yaşadığı problemlerin çözümünde arabulucu rolü üstlenecek bir kurum olan ombudsmanlık üzerine yapılan çalışmalar, tamamen yönetim birimleri ve akademik çevreler tarafından tartışılmıştır.

Günümüzde katılımcı demokrasinin unsurları arasına giren ombudsmanlık kurumunun, bir ülkede hedeflenen amaç doğrultusunda başarılı olabilmesi için, kurum kurulmadan önce kamuoyunda yaygın tartışmalar yürütülmesi ve halkın, kurumu daha kurulmadan önce tanıması ve desteklemesi şarttır. Halk, kurumu daha kurulmadan benimsemeli, kurum kurulduğu zaman herkesin bu kurum hakkında yeterli bilgiye sahip olması sağlanmalıdır. Ancak bu şekilde katılımcı demokrasi idealinin gelişmesine yardımcı olunabilecektir. Nitekim başka ülkelerdeki uygulamalar göstermiştir ki; ombudsmanlık sisteminin kurulup gelişmesi ve benimsenmesi, hem parlamentonun, hem kitle iletişim araçlarının, hem de değişik toplum kesimlerinin desteğine bağlıdır. Unutulmamalı ki, bu kurum, yönetimin ya da kanunların kendisini savunması amacıyla oluşturulmayacak, aksine; halkı, hakkaniyet ölçüleri çerçevesinde kanunlara ve haksız fiillerinden dolayı yönetime karşı koruyacaktır.

Ancak, daha önceki girişimleri incelediğimizde, oluşturulan iki adet yasa tasarısına ve bunlardan bir tanesinin kanunlaşmasına rağmen, bu kurum hakkında yalnızca akademik çevrelerin bir kısmı ve eğitim seviyesi yüksek halk kesimleri bilgi sahibidir. Medyanın dahi bu konuda yeteri kadar bilgi sahibi olduğunu söylemek güçtür. Eğer Anayasa Mahkemesi, yürütmenin durdurulmasını kaldırır ve mevcut yargı süreci sonunda kurumun, Anayasa'ya aykırı maddelerinin bulunmadığına karar verirse, Türkiye bir ombudsman kurumuna sahip olacak ancak bu kurum halka mâledilememiş olmasından

dolayı mevcut yönetim sistemimizdeki işlevsiz durumda bulunan kurumların yanına bir yenisinin eklenmesi söz konusu olabilecektir.

4.3.2.1.2. Kendine Özgü Yapılanma

Günümüzde yüzü aşkın ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumlarının her birinin farklı bir düzenlenme biçimi vardır. Her ülke, kendi ombudsmanlığını kurarken, kurumu kendi gereksinimleri doğrultusunda biçimlendirmiştir. Bunun nedeni, her ülkenin farklı yönetim sistemleri, toplumsal yapılanmaları, mevcut sistem içinde aksayan birimlerinin olmasıdır. Bu noktadan hareketle, Türkiye’de ülkenin gereksinimleri, şu anda var olan idari denetim mekanizmalarının yeterliliği ve eksiklikleri ciddi bir biçimde tartışmaya açılmalı ve bu tartışmanın sonucunda elde edilecek verilerden de yararlanılarak, Türkiye için uygun olan ombudsmanlık formülünün hangisi olduğuna karar verilmelidir. Bu ihtiyaçların belirlenmesi konusunda aceleci davranılarak konu oldubittiye getirilmemeli, kesin bir toplumsal uzlaşa sağlanıncaya kadar altyapı çalışmaları devam etmelidir.

Mevcut yönetim anlayışına yeni bir soluk getirecek, bazı yönetsel gelenekleri yıkacak böylesi bir sistemin uygulamaya konulmasının, üzerinde kafa yorulmuş bir stratejiyi gerektirdiği açıktır. Yönetimin işleyişinden kaynaklanan sorunların bize oranla az olduğu ülkelerde dahi, bir başka ülkedeki ombudsmanlık sisteminin aynen ithal edilmesi yöntemi ile böyle bir kuruma sahip olunmuş değildir. Kurumu kendi sistemlerine taşımış pek çok ülkede, ombudsmanlık sisteminin kendi yönetsel ve siyasal yapıları açısından olumlu ve olumsuz yönleri uzun süre tartışılmış, uygulamaya belli alanlarda başladıktan

sonra, parlamentonun ve kamuoyunun teşvik edici desteği ve ombudsmanın isteği doğrultusunda faaliyet alanı aşama aşama genişletilmiştir.⁴⁴⁹

Ancak ülkemizde ombudsmanlık kurumunun kurulmasına dair yapılan girişimleri incelediğimizde, böyle bir çalışmalar dizisinin olmadığını gözlemlemek güç değildir. Yukarıda bahsettiğimiz şartlar oluşmadan kurulacak ombudsmanlık kurumu, tıpkı halk desteği alınmadan oluşturulacak bir ombudsmanlık gibi Türkiye'nin idari teşkilat şemasına ölü doğmuş bir kurumun eklenmesi anlamına gelecektir. Bu nedendir ki, ombudsmanlık kurumu kurulması niyetini benimsemiş ülkemizde, gerekli tartışma ortamının yaratılmasına ve ülkemiz yönetim ve denetim sisteminin noksanlıklarının belirlenmesine bir an önce başlanmalıdır.

4.3.2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye'ye Sağlayabileceği Katkılar

Ombudsmanlık kurumu etkili bir kurum olarak ülke yönetimine dâhil edilmek isteniyorsa, ilk olarak işin altyapı kısmı olarak isimlendirdiğimiz yukarıda değindiğimiz şartların yerine getirilmesi zorunludur. Yüksek ve sağlam bir bina inşa edilmek isteniyorsa, bu sağlamlık için en başta çok güçlü bir temel lazımdır. Tıpkı bu örnekte verdiğimiz gibi, önce kurumu kuralım zamanla kurum kendi kimliğini kazanır fikrine katılmamaktayız. Ombudsmanlık kurumunun başarısı için önce gerekli ortam yaratılmalı, bu uygun ortamla beraber ombudsmanlık kurumu kurulmalı ve halkın hizmetine sunulmalıdır. Ombudsmanlığın, ülke yönetimine sağlayacağı katkıların temelinde bu olgu yatar. “Onlarda var bizde de olsun” mantığıyla bir başka ülkeden ithal edilmiş olan ya da halktan tamamen kopuk, yalnızca siyasal iktidar tarafından çeşitli baskılar sonucu oluşturulan ombudsmanlık kurumunun, yönetime katkı sağlamasını beklemek hayalcilik olur.

⁴⁴⁹ KILAVUZ, YILMAZ, İZCİ, *age.*, s.64.

Bu şartların sağlandığını varsayarsak, optimal şartlarda kurulacak ombudsmanlık kurumunun, ülke yönetimine katkı sağlayacağı aşikârdır. Dünyadaki örnekler incelendiğinde farklı coğrafyalara, yönetim sistemlerine ve siyasal kültürlere sahip ülkelerde, kurumun çeşitli derecelerde faydalı olduğunu ileri sürmek mümkündür. Kurum, doğduğu coğrafya olan İskandinavya'nın az nüfuslu ve yüzölçümlü, yönetsel yargı denetimine sahip olmayan, ekonomik olarak sıkıntı çekmeyen demokratik yapılanmasını tamamlamış ülkelerinde uygulandığı gibi, oldukça kalabalık, yönetsel yargıya sahip Fransa gibi Kıta Avrupa'sının dinamizmini taşıyan ülkelerde de uygulanabilmektedir. Kaldı ki bu saydıklarımızla beraber, yüzü aşkın ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlığın, uygun şartlar oluşturulduğunda dahi Türkiye için faydalı bir kurum olamayacağını düşünmek doğru olmaz.

Ombudsmanlık, bulunduğu ülkelerin çoğunda aynı derecede olmasa da ülke yönetimine sağladığı yenilikler ve katkılarından dolayı genel olarak başarılı bulunmaktadır. Bu ülkeleri incelediğimizde, idareyi denetleme yollarının eksikliğinden ya da başarısızlığından kaynaklanarak ombudsmanlık oluşturulmadığı; tersine, söz konusu denetim mekanizmalarıyla birlikte ek bir denetim mekanizması olarak oluşturulduğu gözlemlenmektedir.⁴⁵⁰ Ombudsmanlık, hiçbir denetim organının ikamesi değil; aksine, mevcut denetim organlarının tamamlayıcısı rolüyle görev yapar.

Ombudsmanlık kurumuna bir kurtarıcı gözüyle bakılmaması gerekir. Ombudsmanlık, tek başına bir denetim sistemi olarak idari sorunları çözmez, zaten hiçbir ülkede böylesi bir mucizevî kurum olarak görülmemiştir. Ombudsmanlık kurumu, tarafsız ve özerk olması, saygınlık taşıması ile doğru orantılı olarak idarenin haksız eylem ve işlemlerinden mağdur olanların dertlerine çare olacak, idareyi daha dikkatli ve iyi yönde

⁴⁵⁰ ESGÜN, *age.*, s.268.

bir yönetim gerçekleştirmeye sevk edecektir. Ombudsmanlığın, kamuoyunu arkasına aldığı, idare üzerinde sahip olacağı psikolojik gücü unutmamamız gerekir.⁴⁵¹

Ombudsmanlığın önemi ve gereği, diğerlerine göre daha hızlı işletilebilecek bir denetim mekanizması olmasından ve yargının yapamadığı “yerindelik denetimi”ni de yapabilmesinden ortaya çıkmaktadır. Çünkü hukuk devletinde, idarenin sadece yasalara uygun olması yetmez; hakkaniyet ilkelerine de uygun olması gerekir. Hukukun temelinde de insan hak ve özgürlükleri, adalet ve eşitlik ilkeleri yattığına göre, idareyi bu açılardan da denetleyecek ve özellikle “kitabına uydurulmuş” bir haksızlığı ya da adaletsizliği saptayıp kamuoyuna duyuracak bir mekanizmanın gerekliliği ortaya çıkacaktır. Ombudsmanlık, ülkemizdeki bozuk yönetim sisteminde sürekli karşılaştığımız ve ileride karşılaşma ihtimalimiz yüksek olan; yasa boşluklarından faydalanarak yasalara uygun fakat hakkaniyet ilkelerine sığmayan eylem ve işlemleri ortaya çıkarabilme potansiyeline sahiptir.

Bu çerçevede Temizel ise, ombudsmanlık kurumunun kamu yönetimi ile halk arasında bir köprü görevi göreceğini vurgulamaktadır. Ombudsmanlık; “kamu yönetiminin kalitesini iyileştirmeye imkân vererek, kamu yönetimini ulaşılabilir ve saydam kılarak, yönetim sürecinde demokratik ilkeleri ve katılımı sağlayarak ve son olarak kamu yönetimine karşı yurttaşlara yeni korunma biçimleri önererek Türkiye için faydalı olacaktır.”⁴⁵² Bu görüşlere katılmak mümkündür. Ombudsmanlık kurumunun geniş araştırma yetkisi, yönetim organları üzerinde sürekli bir baskı oluşturacak, karşısına gücünü ulaşılmazlığından dolayı arttırdığını düşünebileceğimiz yönetim organları ile halk arasındaki duvarlar böylece ortadan kalkabilecektir. Bu da ülkenin demokratikleşmesine katkıda bulunacaktır.

⁴⁵¹ ERDOĞMUŞ, *age.*, s.88.

⁴⁵² TEMİZEL, *age.*, s.71.

Avrupa Birliği, 1971 yılında Viyana’da toplanan Avrupa Parlamentosu Konferansı aracılığıyla, üyelerine ombudsman büroları kurma tavsiyesinde bulunmuştu. 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması çerçevesinde, birlik üyesi bir devlette ikamet eden ya da asıl kuruluş merkezi bir üye devlette bulunan bütün gerçek ve tüzel kişilerden gelecek, Adalet Divanı ve birinci derece mahkemelerin dışındaki birlik kurum ya da organlarının faaliyetlerinde kötü idare uygulamalarına ilişkin şikâyetleri değerlendirip gerekli soruşturmaları başlatacak; bağımsız, başka bir mesleği olmayan ve Avrupa Parlamentosu tarafından tayin edilen bir vekilin varlığı öngörülmektedir.⁴⁵³ Bu tariften anlaşılacağı üzere, Maastricht Kriterleri, ombudsmanlık kurumunu tarif etmiş ve Avrupa Birliği, uluslararası statüye sahip bir ombudsmanlık kurumu oluşturmuştur. Bunun üzerine Avrupa Birliği ülkeleri de hızla kendi bünyelerinde ombudsmanlık kurumlarını oluşturmuştur.

Ombudsmanlık kurumu, birliğe üye olmak isteyen aday ülkelerin uymaları gereken kriterler arasında da yer almaktadır. Nitekim Avrupa Komisyonu 2005 Türkiye İlerleme Raporu’nda da, kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve suistimalin ortaya çıkarılmasında etkili bir kurum olacağı gerekçesiyle, Türkiye’de ombudsmanlık kurumu oluşturulmasının altını çizmektedir.⁴⁵⁴ Bu kurumu, sadece Avrupa Birliği’nin talebi olduğu için oluşturmak doğru olmayacaktır. Ancak, ombudsmanlık kurumunun sağlıklı şartlarda oluşturulduğu takdirde, demokrasilere katkı sağlayacağı aşikârdır. Bunun yanında kurumun oluşturulmasının, Avrupa Birliği ile müzakere sürecinde olan Türkiye’ye, üyelik sürecinde katkısı olacaktır.

⁴⁵³ Ömer BOZKURT, “Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26, Sayı 1, Mart 1993, s.20.

⁴⁵⁴ Avrupa Komisyonu 2005 Türkiye İlerleme Raporu, http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2005_ilerleme.pdf, Erişim tarihi: 14.5.2008, s.13

4.3.2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’de Uygulanamayacağına Dair Eleştiriler

Ülkemiz yönetsel denetim sistemine ombudsmanlık kurumunun dâhil olması konusunda olumsuz görüşler de belirtilmektedir. Bu eleştirilerin başında, böyle bir kurumun, anayasamızın benimsediği kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşeceği gelmektedir. Yargının yerindelik denetimi açısından sınırlandırılması ilkesine dayanak olan gerekçeler doğrultusunda bu denetimi yapma yetkisinin, ombudsmanlığa verilmesinin kuvvetler ayrılığı prensibine aykırı olacağı, ayrıca hukuk sistemimizi karmaşıklığa sürükleyeceği üzerinde durulmaktadır.⁴⁵⁵ Bu görüş, ombudsmanlığın yaptırım yetkisi olmadığını gözden kaçırmaktadır. Bundan dolayıdır ki; ombudsmanlığın görev alanı, titizlikle çalışarak mevcut yargısal denetim organlarıyla uyumlu bir şekilde çalışması şeklinde belirlenebilirse hukuk sistemimizi karmaşıklığa sürükleyeceği tezini öne sürmek çok da doğru olmayacaktır. Ayrıca yönetim üzerinde denetim yapan mevcut kurumlarla yönetsel yargı organlarının beraber çalışabildiği unutulmamalıdır. O halde, dolaylı olarak kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşecek bir durumun olmadığını görmek mümkündür.

Yönetsel yargı kurumları ile ombudsmanlık kurumunun bir arada çalışamayacaklarına dair eleştiriler de mevcuttur.⁴⁵⁶ Bu eleştiriler, daha ziyade 1973 öncesi Fransa’da arabulucu kurumunun oluşturulmasından önce de oldukça yoğundu. Ancak bu eleştiri, bugün için geçerliliğini yitirmiştir. Her ülke, kendi mevcut yapısına uygun olarak, ihtiyaçları doğrultusunda kurumu şekillendirmeli önerimiz, böyle örnekler içindir. Fransa, sistemi, 1973 yılında, kendine özgü özelliklerle kurmuş ve başarılı sonuçlar almıştır. Türkiye’de ise, yönetsel yargı organı olan Danıştay’ın yanında, yukarıda incelediğimiz üzere DDK gibi yönetimi denetleyebilecek kurumlar da mevcuttur. DDK’nun

⁴⁵⁵ ESGÜN, *age.*, s.269.

⁴⁵⁶ BAYLAN, *age.*, s.153.

ombudsmanlığa benzetilen bir kurum olduğunu düşünürsek, DDK'nun yerine ya da DDK'na ilave olarak bir ombudsmanlık kurmanın hiçbir sakıncası yoktur. Ancak kanımca, ombudsmanlık kurumu kurulursa, ombudsmanlık kurumunun benzer görevlere sahip olan mevcut kuruluşların (DDK, İHİK, DK) tamamlayıcısı rolünü üstlenebilmesi amacıyla mevcut kurumlar yeniden düzenlenmeli ya da bu kurumların bazıları ya da tamamı kaldırılmalıdır.

Bir diğer eleştiri de; 'kamuoyunun desteğini arkasına almış, hükümetin tasarruflarına müdahale edebilecek ve bu tasarrufları eleştirebilecek, saptama yapabilecek ve değer yargısı oluşturabilecek bir kurumun varlığı, bunlara ek olarak ayrıntı ve çeşitlilik içeren idari etkinliklerin değerlendirilmesinin tek bir kişiye bırakılması, hoş karşılanmayacaktır' şeklindedir. Tek bir kişiye önemli konularda böylesine önemli yetkilerin verilebilmesine, bu yetkilerin kötüye kullanılmayacağı garanti edilemez şüphesi ile yaklaşmaktadır.⁴⁵⁷ Kanımızca bu eleştiri kısmen yersizdir. Demokrasiyi temel olarak benimsemiş ülkelerde, vazgeçilmeyecek konu çok sesliliklidir. Bir denge unsuru demek olan demokratik yapılarda, tek kişiye bu denli yetkiler verilirken, bu yetkilerin bir de sınırı olacaktır. Bu sınır ise, ombudsmanı görevden alma yetkisini elinde bulunduran kurumdur. Genellikle parlamentolara tanınan bu yetki, ne ombudsmanı her an görevinden uzaklaştırılabilecek şekilde ne de ombudsmanın görevden alınmasını engelleyecek bir biçimde düzenlenmektedir. Bu noktada akla gelen bir diğer problem ise, güçlü tek parti iktidarlarında, ombudsmanın iktidarın kendisini görevden alabileceği korkusuyla işini sağlıklı yürütemeyeceğidir. Ancak, ombudsmanın en büyük gücünün kamuoyu desteği olduğu unutulmamalıdır. Ombudsmanın arkasındaki güç durumunda bulunan kamuoyu, aynı zamanda iktidarları belirleyen unsurdur. Gelişmiş demokratik rejimlere sahip

⁴⁵⁷ ERDOĞMUŞ, *age.*, s.90.

ülkelerde karşılıklı bir denge unsuru söz konusu olduğundan dolayı ne ombudsman iktidar için, ne de iktidar ombudsman için tehlike durumundadır. Bu noktada Türkiye'ye değinecek olursak, Türkiye'nin henüz modern demokrasi anlayışının çok uzağında olduğunu söylemek mümkündür. Eğer ombudsmanlık kurumu oluşturulacaksa, bu kurum kurulurken denge unsurunun kesinlikle ihmal edilmemesi gerekir. Bu denge unsuru da, ancak kamuoyunun bu kavrama sahip çıkması ve konunun demokrasiyi ayakta tutan kurumlar tarafından mutabakata varılana kadar tartışılması sonucu oluşturulacak bir ombudsmanlık kurumuyla sağlanabilir.

Bu kısmın sonunda, "Türkiye'nin Ombudsman kurumuna ihtiyacı var mı?" sorusunu bir kere daha özet olarak cevaplandırarak olursak, demokratikleşme sürecini devam ettiren Türkiye'de, kendi ihtiyaçları doğrultusunda, optimum yetkilerle donatılmış, yönetimin denetlenmesi konusunda, mevcut kurumların işlevselliğini arttırıcı bir ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç vardır. Bu konuda dikkat edilmesi gereken nokta, halk için oluşturulacak ombudsman kurumunun halktan kopuk bir şekilde değil; halkı da içine katan bir süreç ile aceleye getirilmeden, demokrasinin unsurları arasında bulunan kurumların tartışmaları sonucu, üzerinde uzlaşılan ombudsman modelinin bulunmasıdır. Kurumun kuruluşunda ve öncesinde, halkın bilinci ve katkısı ne derece fazla olursa, ombudsmanlık kurumu da o derece verimli olarak çalışabilecektir.

4.4. Türkiye İçin Ombudsmanlık Kurumu Modeli Önerisi ve Bu Model Önerisinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İle Karşılaştırılması

Dünyanın dört bir yanına yayılmış olan ombudsmanlık kurumunun, ülkemize de gerekli şartlar sağlandığı takdirde adapte edilebileceği konusunu yukarıdaki bölümlerde tartıştık. Gerekli şartlardan kastımız, kurumu aceleye getirmeden, kamuoyunun tartışması

için gerekli şartlar ve ortamı sağlayıp, devletin tüm kesimlerine yeteri kadar tanıttıktan sonra, kamuoyunda geniş bir mutabakata varılmasıdır. Bu mutabakat sonucu, oluşturulmak istenen ombudsmanlık kurumunun hangi modeli örnek alacağı, ya da kendi ihtiyaçları doğrultusunda hangi modellerden hangi özellikleri alacağı belirlenecektir.

Ülkemizde 2006 yılında kanunlaştırılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yapılırken, yukarıda saydığımız altyapı unsurlarının hiçbirisi göz önüne alınmamış; bürokrasi, halkın bilincinden uzak yeni bir kurum meydana getirmiştir. Oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında, toplumun büyük bir çoğunluğunun bilgisi yoktur. Ayrıca ülkenin ihtiyaçlarının belirlenmesi ve benimsenecek model için herhangi bir tartışma ortamı olmadan; kurum, bürokrasinin meydana getirdiği dayatma bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yapıyla başarılı olma ihtimali çok yüksek görünmeyen bu kurum için Anayasa Mahkemesi'nin aldığı yürütmeyi durdurma kararı, kurumun altyapı çalışmalarını başlatabilmek için yeni bir fırsat doğurmuş, ancak aradan geçen bir buçuk yılı aşkın sürede bu altyapıyı oluşturmak için herhangi bir girişimde bulunulmamıştır.

Çalışmamızın bu bölümünde, gerekli altyapı koşulları oluşturulduktan sonra, Türkiye'de başarı şansı tanıdığımız ombudsmanlık kurumu için bir model önerisi sunulacak ve bunun yanında önereceğimiz ombudsmanlık modeli ile 5548 numaralı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun karşılaştırılması yapılacaktır.

Çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde, Türkiye'deki ombudsmanlık kurumu kurma çalışmaları sırasında ombudsman yerine Türkçe bir kavram olarak tercih edilen Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ismi, Türk ombudsmanlığı için kullanılacaktır.

4.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütlenmesi

Ombudsmanlık kurumu, dünya genelinde uygulama alanı bulduğu ülkelerde, iki çeşit örgütlenme içine girmektedir. Bunlar; tek ombudsmanlı ve birden çok ombudsmanlı yapılanmalardır. Genel olarak uygulanan örgütlenme türü tek ombudsmanlı yapılanmalar olarak görülse de birden çok ombudsmanlı uygulamaları tercih eden ülkeler de mevcuttur.

Ombudsmanlık, doğası gereği halka yakın olan, halktan gelen şikâyetler ile birebir ilgilenen bir kurumdur. Ancak, ülkelerin nüfusları ve yüzölçümleri göz önüne alındığında, halkla yakın temas içinde bulunması tercih edilen ombudsmanlık, kalabalık ve yüzölçümü olarak geniş ülkelerde aşırı iş yükü nedeniyle farklı örgütlenme yollarına gitmektedir. Bu örgütlenme tipleri; Fransa örneğinde olduğu gibi tek bir ombudsman altında, taşraya yayılmış geniş bir örgüt yapısı ve birden çok ombudsmandan oluşan ve İsveç, Avusturya gibi ülkelerin benimsediği ombudsmanlık sistemidir. Çalışmamızın ikinci bölümünde uzun bir şekilde yer verdiğimiz bu yapılanma türlerine burada uzun uzadıya yer verilmeyecektir.

Türkiye, nüfus ve yüzölçümü bakımından, oldukça büyük bir devlettir. Bunun yanında, benimsediği merkeziyetçi devlet yapısıyla, merkezi idaresinin yaygınlığıyla oldukça geniş bir ağdan oluşmaktadır. Bu şartlar göz önünde bulundurulduğunda, tek bir ombudsmanın başkanlığında örgütlenen kurumun, tüm Türkiye merkezi idaresi üzerinde etkin bir denetim uygulamasının ve ombudsman konumundaki kişinin, Türkiye'nin dört bir yanından merkezi idareyle ilgili olarak gelecek şikâyetleri, her bir şikâyetle birebir ilgilenmek suretiyle, sonuca bağlamasının beklenmesi gerçekçi olmaktan uzaktır.

Türkiye için uygulanabilecek ombudsmanlık tipi, birden çok ombudsmandan oluşan bir kurum şeklinde olmalıdır. Burada da karşımıza iki ayırım çıkmaktadır. Bunlar; Avusturya'nın benimsemiş olduğu "Ombudsman Board" ve İsveç'in benimsemiş olduğu

Baş ombudsman'ın başkanlığında eş yetkili birden çok ombudsmandan oluşan ombudsmanlık örgütlenme modelidir. İki modelde de birden çok ombudsmandan oluşan kurulun bir tane başkanı vardır. Bu başkan, kurumun idari yapısını kontrol etmek, eşgüdümü sağlamak ve kurumu temsil etmek görevlerini üstlenir. Avusturya örneğinde, Baş ombudsmanlık makamı, kurul içinde dönüşümlü olarak uygulanır, İsveç örneğinde ise bu görev için özel olarak seçim yapılır.

Kanımızca, Türkiye için uygun olacak yöntem, İsveç örneğinde uygulanan Baş ombudsman başkanlığında birden çok eş yetkilerle donatılmış ombudsmandan oluşan bir kurumdur. Baş ombudsman, kamuoyu önünde kurumu temsil yetkisini elinde tutan, idare içerisinde sürekliliği sağlayan, ombudsmanlara görev dağılımını yaparak onların eşgüdümünü sağlayan bir rolde, diğer ombudsmanlar ise sınırları belirlenmiş görev alanlarında, ombudsman statüsünün gerektirdiği her türlü yetki ve sorumluluğa sahip bir şekilde görev yapmalıdırlar. Ombudsmanlar, kendi görev alanlarında görevlendirilmiş personelle birlikte, bu görev alanına ilişkin şikâyetlerle mümkün olduğunca birebir ilişki kuracaklar ve o alanlarda idareyle kurulması gereken ilişkiyi elden geldiğince bizzat yürütmeye dikkat edecekler, böylece ombudsmanlık kurumunun bireyi öne çıkaran yapısına uygun düşen bir anlayışla çalışacaklardır.

5548 no.lu Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri" başlığı altındaki 2. bölümünde, bizim önerilerimizle paralel ifadeler yer alır.⁴⁵⁸ Kanunun 4. maddesine göre "Kurumda, bir Baş denetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar" ibaresi yer alır. Yine aynı başlık altında 8. maddenin 1. bendinde "Baş denetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir" ve ikinci bendinde "Denetçiler,

⁴⁵⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>, Erişim tarihi: 10.5.2008.

kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Baş Denetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerde bulunurlar” ifadeleri yer almaktadır. 8. maddenin 3. bendinde yer alan “Kurulca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Baş denetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ile bu kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, kurulca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenir” ifadesiyle kanun, örgütün esnek olması gereken yapısına yardımcı olmuş ve görev dağılımını, kurumun kendi ihtiyaçları doğrultusunda belirlemesine yetki vermiştir. Kanunun, kurum örgütlenmesi için, İsveç modelini örnek olarak aldığı gözlemlenmektedir.

Kanun metninde görüşlerimizle örtüşen kamu denetçiliği kurumunun örgütlenmesi ile ilgili dikkat edilmesi gereken en önemli konu, denetçilerin görev alanlarının baş denetçi başkanlığında kurum tarafından belirlenecek olması noktasıdır. Denetçilerin görev alanları, kesin ve net olarak ayrılmalı, her denetçi kendi alanlarıyla ilgili şikâyetleri kabul etmek, şikâyet konularıyla ilgili gereken her türlü araştırmayı ve incelemeyi yapmak, idareyle doğrudan doğruya ilişki kurmak gibi konularda baş denetçiden tamamen bağımsız davranabilmelidir. Görev alanları birbiriyle çakışan, araştırma yetkisini baş denetçiden alan bir denetçi yapılanmasında, kurumun verimliliği düşecektir. Denetçilerin, hazırladıkları raporları baş denetçinin de imzasının bulunacağı bir raporla duyurmalı ve gerekli işlemi yapmalıdırlar. Aksi takdirde kurum içi temsil sorunu yaşanabilecektir.

Kanunun 4. maddesinin, 4. bendinde “Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir” ibaresi yer almaktadır. Ankara’da kurulacak KDK’nun, taşraya hangi şartlarda hizmet götüreceği de tartışılan konulardan birisidir. Kanunla, taşrada büro açma yetkisine sahip olan kurum, gerekli gördüğü yerlerde tabi ki büro açabilmelidir ancak bu hiçbir

zaman Türkiye genelinde yüzlerce bürosu olan, binlerce personele sahip kalabalık ve bürokratik bir yapılanma şekline bürünmemelidir. Daha ziyade denetim gezileri yoluyla taşraya hizmet götürülmeli ancak çok ihtiyaç duyulması halinde bölgesel ombudsmanlık büroları kurulmalıdır. Bu hiçbir zaman Fransa örneğinde gördüğümüz gibi, her il için ayrı büroların açıldığı bir yapılanmaya dönüşmemelidir. Aksi takdirde, ombudsmanın özü gereği halka yakın olan bağlarında değişimler gözlenecek ve klasik bürokratik yapılanmalardan zamanla farkı kalmayarak, kurum işlevsizleşecektir.

4.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Özerkliği

Ombudsmanlık kurumunun tanımlayıcı özelliklerinden olan özerklik ilkesi, kurumun olmazsa olmazlarından. Ombudsman, gerek yürütmeden gerekse de kendisini seçme veya görevden alma yetkisini elinde bulunduran yasamadan özerk çalışmalıdır. Aksi takdirde, kurum, kendine has özelliklerini kaybedecek, mevcut düzen içindeki denetim kurumlarından birisi durumuna gelebilecektir. Özerkliğin temini için, ikinci bölümde detaylı olarak anlattığımız, seçilme ve görevden alınma yöntemleri, görev süresi, bütçesi, personeli ve ombudsmanın kişisel özellikleri dikkatli ve dengeli olarak belirlenmelidir. Model önerimizde özerklik konusunda Türkiye'nin yapması gerekenler detaylı olarak incelenecektir.

4.4.2.1. Seçimi

Çeşitli ülkelerdeki ombudsmanlık yapılanmaları incelendiğinde, ombudsmanın belirlenmesinde seçilme ya da atanma yöntemleri izlenmektedir. Atanma yönteminde, devlet başkanı, kral veya kraliçe ve vali tarafından atanma yöntemi uygulanırken; seçim konusunda ise, parlamento tarafından yapılan seçimler söz konusu olmaktadır.

Ombudsman belirleme konusunda ideal bir model olmamakla beraber, seçilecek yöntem, hangisi olursa olsun, kurum yönetime ve kendisini atayan kuruma karşı özerkliğini temin edebilirliği ölçüsünde idealleşmektedir. Türkiye için önerilebilecek modele geçmeden önce, bütün bu ihtimallerin Türkiye’de ombudsmanın özerkliğini temin edebilme olasılıklarını inceleyeceğiz.

Bakanlar Kurulu’nun tek taraflı insiyatifi ile ombudsmanın atanması, ülkemiz değerlendirmesinde kurumun özerkliği açısından çok sakıncalı olduğu ileri sürülebilir. Temel görevi, yönetimi denetlemek olan bir kurumun başının, yine yönetim tarafından atanması, halkın gözünde kuruma karşı olan güven duygusunu zedeleyebilecek, bunun yanı sıra yapılan denetimler göstermelik olabilecek ve Başbakanın istek ve talepleri doğrultusunda, ombudsmanın, denetimlerine yön verebilecektir. Bu noktada da kurumun özerkliğinden söz etmek pek gerçekçi olmayacaktır. Fransa tarafından benimsenmiş olan bu yöntemin dengeleyici unsuru, kurumu görevden alma yetkisinin parlamentoya verilmesidir. Böylece ombudsman, bir kez atandıktan sonra kendisini atayan kuruma karşı olan bağından ve çekincelerinden uzaklaşabilme olanağına kavuşarak özerkleşebilir. Ancak, tek parti hükümetlerinin meclis sandalye sayısının çoğunluğuna sahip olduğu düşünülürse, bu yöntem ile gerek yürütme gerekse de meclis çoğunluğu aynı kanadın elinde bulunacağı için, ombudsman, özerkliğinden taviz vermek durumunda kalacaktır. Bu yöntem, Türkiye için uygun olmadığı ileri sürülebilir.

Ombudsman atanmasında ikinci yöntem, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı’nın ortak önerisi ya da Bakanlar Kurulu önerisine ilave olarak meclis bünyesinde yapılacak seçimlerde, ombudsman olarak seçilecek kişinin Cumhurbaşkanı’nın onayı ile atanmasıdır. Bu iki ayrı önerinin de, Bakanlar Kurulu’nun yapacağı tek taraflı atama işlemine göre, kurum özerkliğinin sağlanması yönünden daha faydalı olacağı açıktır.

Cumhurbaşkanının, halk oylaması ile seçildiği ülkemizde mevcut iktidarı oylarıyla mecliste üstün konuma getiren halk, Cumhurbaşkanı'nı da aynı yönde seçecek ve yürütmenin iki kanadı da aynı çizgide olacaktır. Bu ihtimalde de ombudsmanın belirlenmesinde, yürütme organının ağırlığı hissedilecektir.

Bir başka açıdan değerlendirecek olursak, 1961 Anayasa'sındaki Cumhurbaşkanı'nın parlamenter rejim içerisindeki sembolik konumuna karşılık; 1982 Anayasası'nda, Cumhurbaşkanı'nın yürütme içindeki yetkileri genişlemiştir. Cumhurbaşkanı, yürütme içinde sembolik olmaktan öte yetkilere sahiptir. Ombudsmanlık kurumunun özerkliği için, Anayasamızda belirtilen yürütme organının kanatları olan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, ombudsman seçiminde söz sahibi olmamalıdır.

Üçüncü seçenek olarak ve en sık rastlanılan ombudsman belirleme türü, parlamento seçimiyle ombudsmanın göreve getirilmesidir. Bu belirleme türünün daha çok tercih edilmesinde, ombudsmanın özerkliği sağlama yöntemleri arasında en avantajlı yol olması etkilidir. Türkiye'de de kurumun özerkliğini diğer alternatiflere göre daha iyi sağlayabileceği düşüncesiyle, ombudsmanın seçimini parlamentonun yapmasını tavsiye etmekteyiz. Ancak, böyle bir öneri, içi doldurulmaksızın yavan kalmakta, parlamentonun hangi şartlar altında ombudsman kurumunu belirleyeceği, kurumun özerkliğini sağlaması açısından önemli duruma gelmektedir.

Ombudsmanın parlamento seçimi ile belirlenmesinde karşımıza ilk olarak, çeşitli kısıtlamalar dâhilinde aday olacak kişilerin, meclis salt çoğunluğuyla seçimi gelmektedir. Bu tarz bir seçim, meclis salt çoğunluğunu elinde bulunduran partinin, ombudsmanı seçebileceği, dolayısıyla kurumun belirlenmesinde yürütmenin söz sahibi olabileceği sonuçlarını doğuracaktır. Bunun yanında, siyasi parti meclis guruplarının parti önderlerinin gösterdiği doğrultuda oy kullandıklarının artık çok açık bir biçimde bilindiği

ülkemizde, Parlamento'da sağlanacak salt çoğunluğun ombudsmanı seçmek konusunda yeterli kabul edilmesi durumunda, ombudsmanın yürütme organının eline geçeceği düşüncemiz pekişmektedir. Bu yöntemle seçilecek bir ombudsmanın da özerkliğinden söz etmek mümkün değildir. Eğer yeterliliği olan herkesin, aday olabileceği bir yöntem izlenecekse, mecliste yapılan bu seçimde salt çoğunluk değil, nitelikli çoğunluk (2/3) aranmalıdır.

Nitekim mevcut kanun metninde⁴⁵⁹, Baş denetçilik seçimi için kanunun 11. maddesinde yöntem belirtilmiştir. Bu yöntemle göre, Baş denetçilik için adayların başvuruları meclis bünyesinde oluşturulacak bir komisyon tarafından kabul edilecek; komisyon başvurulardan üç tanesini TBMM Genel Kurulu'na yollayacak ve gerekli seçim ortamı hazırlanacaktır. Yapılacak seçimde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunu elde eden aday, Baş denetçilik görevine getirilecektir. Adı geçen komisyonun, meclis sandalye sayısı ile doğru orantılı olmak üzere, siyasi partiler tarafından oluşturulacağı düşünülürse, Baş denetçi adaylarının sayısının komisyon tarafından üçe indirilerek, Meclis Genel Kuruluna sevk edileceği ibaresi, akıllarda soru işareti bırakmaktadır. Komisyon, üyeler arasında niteliğe göre eleme yaparken, mecliste çoğunluğa sahip partinin milletvekili pozisyonunda bulunan komisyon üyelerinin, kendi partisinden çıkardığı Baş denetçi adayını destekleyeceğini öngörmek zor olmayacaktır. Böyle bir yöntemle seçilecek Baş denetçinin, her ne kadar meclis üye tamsayısının üçte ikilik çoğunluğuyla seçilecek olsa da, tarafsızlığından ve dolayısıyla özerkliğinden söz etmek pek de doğru olmayacaktır. Değişiklik yapılmadan önce İsveç'te izlenen seçim sürecine benzeyen bu mevcut yöntem, demokrasi anlayışı ve siyasi parti yapılanmaları nedeniyle ülkemizdeki uygulamalardan ayrılmaktadır. İsveç'te meclis bünyesinde bulunan parti başkanlarının bir araya gelip,

⁴⁵⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>, Erişim tarihi: 10.5.2008.

tek bir ombudsman adayı etrafında birleşerek, ombudsmanı seçmesi bir teamül halini almıştır.⁴⁶⁰ Azınlığın hakları da gözetilerek her partinin görüşünün alınması uygulamasının ülkemizde bu aşamada ne kadar geçerli olabileceği sorusuna olumlu cevap vermek güçtür. Eğer bu soruya olumlu cevap vermemiz günümüz şartlarında mevcut olsaydı, model önerimizde, Baş denetçinin seçimi için önereceğimiz model bu yöntem olacaktır. Ancak ülkemizdeki mevcut siyaset ve demokrasi anlayışı düşünülecek olursa, bu model yönetimize bir artı değer olmaktan çok, işlevsiz bir kurum kazandıracaktır.

Baş denetçinin parlamento aracılığıyla seçilmesinde karşımıza çıkan bir diğer seçenek ise, Baş Denetçi adaylarının, kamuoyunca güvenilen kurumlar tarafından belirlenerek, meclis tarafından seçilmesidir. Bu yöntemin ortaya çıkışı, yukarıda saydığımız nedenlerden dolayı, parlamentonun tek başına seçeceği ombudsmana karşı olan güvensizlikten kaynaklandığı düşünülebilir. Bu kısmen doğrudur. Demokratik yapılanmasını tam olarak tamamlayamamış ülkemizde, kurumların en başta birbirlerine karşı ama daha ziyade halkın seçtiği temsilcilere karşı olan güvensizliği, ülkenin güvenilir olarak nitelendirebileceğimiz kurumlarına bu görevi yüklemektedir. Bu kurumlar arasında, başta yüksek mahkemeler olmak üzere, Sayıştay, Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu, Yüksek Öğretim Kurulu ve üniversiteler sayılabilir.

Bu yöntem ile Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, HSYK başkanlarının oluşturacağı bir kurul, gerekli şartlara haiz üç adet Baş denetçi adayının ismini meclise sunar ve mecliste yapılacak seçim sonucu, nitelikli çoğunluğu elde eden aday, Baş denetçi olarak atanır. Model önerimiz çerçevesinde kamu denetçiliği kurumunun mutlak özerkliği doğrultusunda Baş denetçinin seçimi konusunda benimsediğimiz yöntem budur. Nitelikli çoğunluktan kastımız ise, meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğudur.

⁴⁶⁰ MUTTA, *age.*, s.66.

Yürütmenin ve yasamanın etkisinden uzak meclisin büyük çoğunluğunun oyunu alarak seçilmesi sonucu göreve gelecek Baş denetçi, gücünü parlamentodan alacak, fakat diğer yandan da parlamentodan özerk olarak çalışabilecektir. Bu modelde oluşturulacak kurula yalnızca yüksek mahkemelerin ve HSYK'nun temsilci yollamasının, yukarıda adı geçen diğer kurumların temsilci yollamamasının gerekçesi, özerklik konusunda doğma ihtimali olan en küçük şüpheleri bile ortadan kaldırma niyetidir. Ülkemizde yürütme organı ve idare karşısındaki azami bağımsızlık noktası, yargı organlarının bulunduğu noktadır. Hiçbir kurum ya da organ, bağımsızlığı anayasa tarafından güvence altına alınmış olan yargıdan daha bağımsız olma olanağına sahip değildir.⁴⁶¹ Ombudsmannın seçimine, yürütmenin etkisinin hissedilmesi ihtimalini asgariye indirgemenin yolu olarak, yargı organları dışındaki diğer kurumların aday gösterme olanağını ortadan kaldırmak niyetiyle böyle bir düzenleme yapılmıştır.

4.4.2.2. Görevden Alınması

Ombudsmanlık kurumunun özerkliğinin sağlanması için, ombudsmannın seçimi kadar, görevden alınması da önemlidir. Sürekli olarak siyasal iktidarın ya da başka bir yetkili kurumun, görevden alınma tehdidi altında bulunan ombudsmannın tarafsızlığını ve özerkliğini sürdürmesi çok zordur. Kurumun özerkliğinin sağlanması için görevden alınma şartları yasada, açık ve detaylı olarak belirtilmeli, ucu açık, yoruma açık ibarelere yer verilmemeli ve görevden alınma koşullarının sayısı oldukça sınırlı tutulmalıdır. Görevini kaybetme korkusuyla iş başında bulunacak ombudsman, görmesi ve inceleme başlatması gereken bazı olayları görmezden gelebilecek bu da kurumun tarafsızlığına ve güvenilirliğine olumsuz etki yapacaktır.

⁴⁶¹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.522.

Ombudsmanlar ilke olarak görevden azledilememektedir. Ancak bazı koşullarda, örneğin görevini yaparken, kendisine ya da üçüncü kişilere çıkar sağlaması halinde görevden alınabilmektedir.⁴⁶² Görevden almaya yetkili kılınmış kurum, genellikle parlamentolar olmakla beraber, kimi ülkelerde devlet başkanı ya da bakanlar kurulunun bu yetkiye haiz olduğu gözlemlenmektedir. Her ülke kendi yönetim yapısı ve toplumsal özelliklerine göre ideal olan görevden alma şeklini belirlemektedir.

Ombudsmanın görevden alınması konusunda yetki ve usulde paralellik ilkesi korunmalı ve ombudsman, kendisini göreve getiren kurum tarafından yasada belirtilen koşulların oluşması durumunda yine nitelikli çoğunlukla görevden alınabilmelidir. Buradaki temel amaç, ombudsmanın seçimi konusunda olduğu gibi, görevden alınması konusunda da yürütmenin etkisini asgariye indirmektir.

5548 no.lu Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Görevden alınma ve görevin sona ermesi” başlığı altında, 15. maddede , Baş denetçinin ve denetçilerin görevden alınması yöntemi düzenlenmiştir. Kanun, Baş denetçi ve denetçilerin görevden alınabilmesi için, aynı yasanın 10. maddesinde yer alan Baş denetçi ve denetçilerin niteliklerinde meydana gelebilecek olumsuz bir değişikliğin tespiti sonucu Genel Kurul’un görüşmesiz kararının yeterli olacağını, diğer bir ibarede de, seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Baş denetçi veya denetçi hakkında, kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurul’un bilgisine sunulmasıyla, Baş denetçi veya denetçi sıfatının sona ereceğini belirtmektedir. Kanuna göre, kamu baş denetçisi ve denetçiler, genel kurul tarafından salt çoğunlukla görevlerinden alınabilecektir. Bu madde ile Türkiye’de kurulmaya çalışılan kamu denetçiliği kurumu, özerk bir kurum olma niteliğinden uzak olacaktır. İleride işleyeceğimiz, yargılanma konusunda da TBMM

⁴⁶² TEMİZEL, age., s.79-80.

Başkanı'nın iznine tabi olan Baş denetçi, böylece her konuda meclisin ve dolaylı olarak da yürütmenin etkisi altına girmektedir. Bu durumda kurum yetkilileri, sürekli olarak yürütmenin görevden alınma tehdidi altında tutulabileceklerdir.

Model önerimizde, kamu baş denetçisi, kendisini göreve getirmek konusunda yetkili kılınmış parlamento tarafından, seçildiği yöntemde olduğu gibi, yine nitelikli çoğunlukla görevden alınabilmelidir. Bunun yanında Baş denetçinin istifa hakkı her zaman saklı tutulmalıdır. Görevden alınmak yalnızca; anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine engel olmak, devlet sırlarını açığa çıkarmak, casusluk yapmak ve zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, ihaleye fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçları gibi yüz kızartıcı suçlar sonucu gerçekleşebilmelidir.

4.4.2.3. Görev Süresi

Ombudsmanın görev süresi, kurumun özerkliğini sağlayabilmesinde önemli bir araçtır. Yine kurumun çeşitli ülkelerde, görev süresine dair çeşitli uygulamaları vardır. Kimi ülkelerde ombudsman seçimi, parlamentonun her genel seçimden sonra yenilenmesiyle gerçekleşirken, kimi ülkelerde de emeklilik yaşı gelinceye kadar, ombudsman görevine devam eder.

Kamu denetçiliği kurumu baş denetçisinin görev süresi, parlamentonun görev süresinden uzun ya da parlamento genel seçimleriyle çakışmamak üzere dönem aralarında yapılmak kaydıyla, genel seçim süresine eşitlenmelidir. Baş denetçi seçiminin, genel seçimlerden doğrudan olarak etkilenmemesi için, dönem başı yerine dönem ortası tavsiyesi yapılmaktadır. Ancak yine de Türkiye açısından en sağlıklı yol, baş denetçi görev süresinin, milletvekili görev süresinden daha uzun tutulmasıdır. Böylece, her baş denetçiye

iki ayrı meclisle çalışma şansı verilerek, kendisini seçmemiş olan, dolayısıyla maddi manevi herhangi bir bağı bulunmayan bir parlamentoyla çalışmak imkânı sağlanacaktır.

Görev süresiyle ilgili bir diğer önemli konu, ombudsman seçilecek kişinin görev süresi sona erdikten sonra yeniden seçilip seçilemeyeceğidir. Birden fazla defa göreve gelme şansı bulunan ülkelerde, ombudsmanların görev sürelerinin kısa tutulduğu, bir kez göreve gelinebilecek ülkelerde ise görev süresinin daha uzun tutulduğu gözlenmektedir. Ancak, yeniden göreve gelmek için ombudsmanların kendilerini seçecek kurumlara daha toleranslı davranma ve dolayısıyla tarafsızlığından ödün verme ihtimaline karşı, kanımızca ombudsman yalnızca bir kere göreve gelebilmelidir.

Kamu denetçiliği kurumu kanununun “Görev Süresi” başlığı altında 14. maddede bu konuya açıklık getirilmiştir.⁴⁶³ Baş denetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiş ve görev süreleri sonrasında bir kereye mahsus olmak üzere yeniden göreve gelebilmelerine izin verilmiştir. Kanunun bu maddesi uyarınca gerek görev süresi açısından gerekse de göreve yeniden gelebilmesi yönünden baş denetçiyi görevi sırasında zor durumda bırakabilecek bir yöntem izlenmiştir.

Model önerimize göre baş denetçi göreve 6 ya da 7 yıl için gelmeli, görev süresi bittikten sonra ise yeniden bu görev için aday olamamalıdır.

4.4.2.4. Baş Denetçinin Kişisel Özellikleri

Baş denetçi, kamuoyu tarafından saygı duyulan, kişiliğine güvenilen, geçmiş itibarıyla halkın güvenini sarsmamış, kültürlü ve ikna yeteneği güçlü kişiler arasından seçilmelidir. Bunun yanında ülkeler, ombudsman olabilmek için çeşitli şekil şartları

⁴⁶³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>, Erişim tarihi: 10.5.2008.

koşmuşlardır. Bunlar; eğitim, yaş, ombudsmanlık sonrası herhangi bir kurumda çalışamama gibi şartlardır.

Ombudsmanlık görevini yapacak kişinin, kurumun özerkliği ve tarafsızlığı için bulunduğu mevkiyi bir sıçrama tahtası olarak görmemesi gerekir. Bu nedenle bu göreve getirilecek kişinin yaş ve deneyim itibarıyla mesleki kariyerinin doruğunda olması gerekir. Ombudsmanlar için genel uygulama, görev süresinin dolması itibarıyla, emekliliğe sevk edilir ve bunun yanında da belli bir yıl siyaset ve kamuda çalışma yasağıyla karşı karşıya bırakılır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda, böyle bir kısıtlamaya gidilmemiş, aksine, görev süresini doldurmuş baş denetçi, bu göreve başlamadan önce kamuda görevliyse, görev süresinin dolmasıyla beraber yine eski kurumuna dönebileceği belirtilmiştir.

Ülkemizde milletvekili ya da Cumhurbaşkanı olmak için çeşitli alt yaş sınırları konulmuştur. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Baş Denetçi ve denetçilerin nitelikleri" başlığının altında 10. maddede, baş denetçi olmak için 50, denetçi olmak için 40 yaş alt sınırı konulmuştur.

Ombudsman olmak için dünya genelinde aranan şartlardan bir diğeri de, ombudsman adayının eğitim seviyesidir. Kimi ülkeler bu şartı aramazken, çoğu ülke, kurumun başına geçecek kişinin hukukçu olması şartını aramaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda da bu şarta yer verilmiş, baş denetçi veya denetçi seçilebilmek için hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden mezuniyet şartı aranmaktadır.

Model önerimize göre, baş denetçilik görevini üstlenecek kişi, görev süresini tamamlamasından sonra üç ile beş yıl arasında belirlenecek bir süre siyasete girememeli, kamu kurumlarında görev alamamalı, hiçbir kurumda yöneticilik görevini üstlenememeli

ve milletvekillerine uygulandığı şekilde emekliye sevk edilerek emeklilik haklarından yararlandırılmalıdır. Böylece, görevinin sonuna gelmiş baş denetçinin görev sonrası için gelecek kaygısı taşımasına izin verilmemeli, bu nedenle meydana gelebilecek tarafsızlık ve özerkliği zedeleyici tartışmaların önüne geçilmelidir.

4.4.2.5. Personeli

Ombudsman, özü itibariyle küçük bir örgüt yapısına sahip, esnek ve halkın kolaylıkla ulaşabileceği bir yapıya sahip olmalıdır. Ancak yukarıda incelediğimiz gibi, nüfus ve yüzölçümleri geniş devletlerde, iş yükünün altında ezilmemek ve kendisinden beklenen işlevi yerine getirebilmesi için yardımcı personellerin fazlalığıyla örgüt yapısında genişlemeler gözlemlenmektedir. İş yükünün artması, bir yandan ombudsmanların tek başlarına yapabilecekleri işlerin sayısını azaltmakta, diğer yandan da ombudsman statüsünde olmayan personelin doğrudan doğruya yetki kullandığı alanların sayısını arttırmaktadır. Bu şartlar altında personelin bağımsızlığı ve tarafsızlığı da, en az ombudsman makamını işgal edenlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı kadar önemli hale gelmektedir.⁴⁶⁴

Dünya genelindeki yaygın uygulama, ombudsmanlık personelinin bizzat ombudsman tarafından atanması, özlük haklarının düzenlenmesi ve yine ombudsman tarafından görevden alınması yönündedir. Bu yöntemin çeşitli sakıncaları olabilme ihtimali olsa da bizim tarafımızdan da desteklenen yöntem budur. Ombudsmanlık kurumu personelinin seçimi konusunda, tıpkı ombudsman seçiminde olduğu gibi yürütmenin ve diğer kurumların söz hakkı olmamalıdır. Özellikle üst düzey yöneticilerin işe alım sürecinde, tek belirleyici ombudsman olmalıdır. Ancak yine de ombudsmanın da bir insan

⁴⁶⁴ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*

olduğu ve böyle bir yetkiyi fırsat olarak görebileceği de akılda tutularak, eş, dost, akraba kollama amaçlı yardımcı personel ve sekreteryaya seçmesinin önüne geçmek için, bu görevlerde çalışmak çeşitli koşullara bağlanmalıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 27. maddesinde⁴⁶⁵ personelin atanması konusu düzenlenmiş, birinci bende göre "Personel, baş denetçi tarafından atanır", ikinci bende göre de "Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanması, naklen veya Kamu Personeli Seçme Sınavını kazananlar arasından yapılır" denilmektedir. Personeli atama görevinin baş denetçiye bırakılması, kurumun özerkliğinin temini adına artıdır. Bunun yanında nispeten düşük pozisyonlar için de sınav şartı konulması, kurum içinde adam kayırmacılığının önüne geçebilecek bir adımdır. Model önerimize uygun olan kanun metnini, kurum personeli politikasından dolayı desteklemekteyiz.

4.4.2.6. Bütçesi

Ombudsmanlığın özerkliğinden söz edebilmemiz için, yukarıda saydığımız maddelere ek olarak, faaliyetleri üzerinde baskı oluşturmayacak bir mali özerkliğin gerekliliğidir. Bütçesi yürütme organı ya da yasama organının salt çoğunluğu tarafından belirlenen bir ombudsmanlığın, yürütme organı karşısında gerçek anlamda bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Bütçesi, üzerinde yürütme organının bir biçimde söz sahibi olduğu ombudsmanlık, zaman zaman, yürütme organının güdümüne girmek veya sıfır bütçeli bir kurum haline gelmek seçenekleriyle karşı karşıya kalabilecektir. Bu nedenle, ombudsmanlık kurumunun bütçesi, yasalarla belirlenecek sınırlar içinde, bakanlık bütçelerinden ayrı olarak düzenlenmeli ve bu bütçeden yapılacak harcamalar konusunda ombudsman tam yetkili kılınmalıdır. Aksi bir yapılanma ile merkez

⁴⁶⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>, Erişim tarihi: 10.5.2008.

bütçeye bağlanacak olan ombudsman kurumu, Maliye Bakanlığını da denetleme durumunda olabileceği için, bu bakanlığın, ombudsmanlık kurumunun mali işlerine müdahale etmesi olumsuz sonuçlar doğurabilecektir.⁴⁶⁶

Bütçeye dair bahsedilmesi gereken bir diğer konu da ombudsmanın alacağı maaştır. Ombudsmanın alacağı maaş, ülkede görev yapan en yüksek maaşlı kamu görevlisinin maaşına denk olmalıdır. Böylece ombudsmanın, yaşam seviyesini yükseltmek için iktidar partileriyle pazarlık yapmak ve dolayısıyla onlarla uyumlu olmak zorunda kalmasının önüne geçilebilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda "Bütçe ve Harcama" başlığının altında 36. madde ile kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi tutulmuş, özel bütçeli kurumlar başlığı altına alınmıştır. Baş denetçi ve denetçilerin maaşları ise 16. madde ile düzenlenmiş buna göre, "Baş denetçiye, Başbakanlık Müsteşarına; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcılarında uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır" denilmiştir.

Model önerimize uygun olarak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, gerek kurumun mali özerkliğinin sağlanması, gerekse de baş denetçi ve denetçilerin maaşlarının düzenlenmesi konusunda görüşlerimizi destekler nitelikte davranmıştır. Bu düzenleme ile ombudsmanın mali özerkliği açısından olumsuz sayabileceğimiz bir nokta yoktur.

4.4.2.7. Dokunulmazlığı

Ombudsmanlara özerkliğini sağlamada yardımcı olacak bir diğer unsur da ombudsmanların dokunulmazlığıdır. Milletvekili dokunulmazlığına benzeyen bu dokunulmazlık türü, ombudsmana görevini yerine getirirken söylediği ve yayınladığı

⁴⁶⁶ BAYLAN, age., s.168.

görüşleri ya da işlevlerini yerine getirirken yaptığı işlemleri nedeniyle izlenemeyeceği, sorgulanamayacağı, araştırılamayacağı, gözaltına alınamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı güvencesini sağlamaktadır.⁴⁶⁷

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda ise dokunulmazlık konusuna yer verilmemiştir. 33. maddede, “Baş denetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi, TBMM Başkanı'nın iznine bağlıdır” ibaresi yer almaktadır. Kanuna göre, baş denetçinin ya da denetçinin görevleri icabı dahi olsa suç duyurusunda bulunulursa kendilerini koruyacak herhangi bir dokunulmazlık yoktur. Kurum yetkililerine verilen tek zırh, TBMM Başkanı'nın izni sonucu haklarında soruşturma açılabilcek olmasıdır. Bu kanun neticesinde, kurum yetkilileri, yapacakları işlerden korkar duruma gelecek, tehlike arz eden durumlarda soruşturmayı yarıda bırakmayı tercih edebileceklerdir.

Model önerimiz çerçevesinde, halkın vekilleri olan milletvekillerine görevlerini özgür ve tarafsızca yapabilmeleri için tanınan dokunulmazlık hakkının, birçok ülkede halkın avukatı olarak isimlendirilen KDK'nun baş denetçisine ve denetçilerine de mutlak suretle tanınmasıdır. Bunun yanında KDK'nun baş denetçisi ve denetçilerini yargılama görevi yüce divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi'ne verilmelidir.

4.4.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevleri

İkinci bölümde ombudsmanlık kurumunun görevlerinin ülkeden ülkeye farklılıklar gösterdiğini belirterek, bu farklı görevleri açıklamaya çalışmıştık. Organik ve fonksiyonel görev ayırımı doğrultusunda, ombudsmanlığının görev alanına giren kuruluşlar ve konular olmak üzere, kurumun görevlerini iki başlık altında toplamıştık. Bu

⁴⁶⁷ TEMİZEL, *age.*, s.81

bölümde yeniden bunların ne olduğu üzerinde detaylı olarak durulmayacak, Türkiye’de kurulacak olan kamu denetçiliği kurumunun görev alanına giren ve girmesi gereken kuruluşlar ile konular tartışılacaktır.

4.4.3.1. Görev Alanına Giren Kuruluşlar

Kurumun asıl işlevinin bireylerin hak ve özgürlüklerinin yönetime karşı korunması olduğundan, ombudsmanlığın yetki alanına girecek kuruluşların tespiti zor olmamaktadır. Genel kural, kamu yetkisini kullanan her türlü kişi ya da kurum şeklinde belirlenmekte ve kapsam geniş tutulmaktadır. Ancak ilgili kanunda bu ibare yer aldıktan sonra, bu genel kapsamlı yetki alanının istisnaları belirtilerek alan daraltılmaktadır.

Birçok ülkede, ombudsmanlığın yetki alanı dışında tutulup tutulmaması konusunda çıkan tartışmalar, genel olarak yargı organları ve askeri makamlar üzerine olmaktadır. Fonksiyonel yaklaşıma göre düşünecek olursak, hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, işlem, ya da eylemin niteliğini esas almak gerekeceğinden idare içinde sayabileceğimiz bu kurumların denetimi konusunda ombudsmanlığın yetkili kılınması gerekir. Ancak bunlar kendine has nitelikte kurumlar olduğu için üzerinde ayrıca durmak gerekmektedir.

Kamu denetçiliği kurumu, yargı organları üzerindeki denetimini, yargısal nitelikteki işlemler üzerinde, yani yargı kararları üzerinde değil, yargının idari eylem ve işlemleri üzerinde uygulayabilmelidir. Yargı organlarının yargısal nitelikteki kararlarına herhangi bir müdahaleyi anayasamız engellemiştir ki, bu durumun hukuk devletinde olması beklenemez. Ancak konuyu ülkemiz açısından da değerlendirecek olursak, vatandaş şikâyetlerinin büyük çoğunluğunun adli yargı mercilerinde işlerin yürümediği, rüşvet ve benzeri suç söylentilerinin dolaştığı ve yargıçların devamlı görevleri başında bulunmadığı

gibi konularda toplandığı görülecektir.⁴⁶⁸ Yargının idari kanadındaki bozukluklar, eksikliklerin, yargının yargısal nitelikte verdiği kararlarla hiçbir bağı yoktur. Bu tür problemlerin çözümünde kamu denetçiliği kurumuna yetki vermek yanlış olmayacaktır.

Ombudsmannın askeri makamlar üzerinde denetim uygulamasının, yönetimin bütünlüğü ilkesi ve hukuk devleti ilkesi çerçevesinde bir sakıncası olmaması gerekmektedir. Ancak bu durum, genellikle çeşitli kısıtlamalarla uygulanmakta ya da uygulanmamaktadır. Askeri kuruluşların ombudsmanlık denetimine tabi tutulabilmesi için sadece askeri idari eylem ve işlemler üzerinde denetim uygulamak amacıyla tamamen ayrı bir ombudsmanlık kurumu örgütlemek ve birden çok ombudsmandan oluşan bir kurum içerisinde, ombudsmanlardan birini askeri konularda yetkili kılmak ve uzmanlaştırmak şeklinde iki farklı yöntem benimsenebilir. Dünyada çeşitli uygulamalar çerçevesinde ombudsmanlık kurumunun askeri kuruluşları denetleyebilmesi için bu yöntemlerin izlendiği gözlemlenmektedir. Ülkemizin en güvenilir kurumlarının başında gelen Türk Silahlı Kuvvetleri her ne kadar kendi özel kanunlarıyla yönetilen, kışla içinde işine çok karışılmayan bir kurum durumunda olsa da hukuk devleti ve yönetimin bütünlüğü prensibi gereği, yürütme organının doğrudan denetimi altında bulunmaktadır. Bu kurumu, kamu denetçiliği kurumunun denetim kapsamı dışında bırakmak doğru olmayacaktır. Yukarıda bahsettiğimiz, Türk Silahlı Kuvvetleri'nden sorumlu özel bir ombudsman kurmaktansa, Kamu Denetçiliği Kurumu bünyesinde, denetçilerden birisini bu konuyla görevli kılmak daha doğru olacaktır. Bu denetçi, kurum içinde herhangi bir denetçi olabileceği gibi, askeri konularda uzman olan üst düzey emekli subaylardan da seçilebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ise, bizim yukarıda bahsettiğimiz, kuruma geniş bir yetki alanı tanınması konusunda oldukça cimri davranarak, kurumun görev

⁴⁶⁸ BAYLAN, *age.*, s.171.

alanını çok dar çerçevelerle sınırlandırmıştır. 9. maddenin ikinci bendinde, “Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri, kurumun görev alanı dışındadır” denilmektedir.”

Görüldüğü üzere KDK denetimi ile en başta yürütme organının kararlarının ombudsman denetiminin dışında bırakıldığı gözlemlenmektedir. Temel amacı halkı, yönetimin haksız eylem ve işlemlerinden korumak olan KDK böylece, bir bakıma yetkisiz kılınmaktadır. Cumhurbaşkanı’nın işlemlerinin önemli bir kısmı da ombudsmanlığın görev alanının dışına çıkarılarak, Türk Hukuku’nda özellikle 1982 Anayasası’yla birlikte egemen olmaya başlayan Cumhurbaşkanı’nın işlemlerini denetim dışında tutma eğilimi sürdürülmüştür.⁴⁶⁹

Yargı faaliyetlerine ilişkin ise, organik bir görev bölümü anlayışı izlenmiş, yargının hiçbir hareketi üzerinde KDK’na yetki ve görev alanı bırakılmamıştır. Yargısal faaliyetlerinin dışında, yargı mensuplarının eylem ve işlemleri ve idari fonksiyonlarının KDK’nun görev alanı dışında bırakılmasını mevcut yargı sistemimiz içindeki problemleri göz önüne aldığımızda kabul etmek mümkün değildir.

KDK’ da askeri kuruluşlar için herhangi bir ayrı düzenleme yapılmamış, sadece Türk Silahlı Kuvvetleri’nin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetlerinin kurumun görev alanının dışında tutulduğu belirtilmiştir. Bu yapıdan anlaşılan, denetçilerden birisinin görev alanı içinde bulunacak Türk Silahlı Kuvvetleri’nin, idari faaliyetlerinden dolayı denetlenmesinin mümkün olacağıdır.

⁴⁶⁹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.531.

Model önerimizde ise KDK'nun görev alanı içerisine giren kuruluşlarda bir sınır söz konusu olmamakta, yalnızca yargı organlarının yargısal faaliyetleri, askeri kuruluşların salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri, yürütme organının ise sadece milli güvenlik ve uluslararası ilişkilerle ilgili ve kamuoyuna açıklanması sakıncalı bulunan çalışma ve kararları dışında yönetimin tüm birimlerinin işlem ve eylemlerinin görev alanı içine dâhil edilmesi tavsiye edilmektedir. Görüldüğü üzere, model önerimiz ile mevcut Kamu Denetçiliği Kanununun, kurumun görevleri ile ilgili ibareleri arasında büyük bir fark mevcuttur.

4.4.3.2. Görev Alanına Giren Konular

Kötü yönetimin önlenmesi temel amacıyla kurulan ombudsmanlık kurumu, devlet yapılarındaki değişmelere paralel olarak, görev alanına giren konular bakımından da gelişmeler kaydetmiş, zamanla birey hak ve özgürlüklerinin korunması, yurttaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması konularını da görev alanına dâhil etmiştir. Ülkelerin mevcut yapılarındaki ihtiyaçlarına göre bu konuların hepsi, birkaçı ya da biri ombudsmanlık kurumunun görevi olarak belirlenebilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 9. maddesinin ilk bendinde kurumun görevi “İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, *insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*” olarak belirlenmiştir.⁴⁷⁰ Kanuna göre; ön plana insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete

⁴⁷⁰ Görev alanına giren kuruluşlar başlığı altında, kanunun 9. madde 2. bendinde, “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları” ibaresinin kısıtlamaları verilmiştir.

uygunluk denetimleri çıkarılmıştır. Kanunda, KDK'na yalnızca Fransız Mediatèur'ünün temel görevi olan arabuluculuk rolü verilmemiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, model önerimizde önerebileceğimiz tarzda kurumun görev alanına giren konular için ideal bir yapılanma içine girmiş gibi görünse de, bir üst başlıkta incelediğimiz görev alanına giren kuruluşlarda yaptığı önemli kısıtlamalarla, denetime izin verdiği konuların içeriğini doğal olarak daraltmış bulunmaktadır. Kuruma tanınan bu dar görev alanı ile kurumun etkili bir kurum olabilmesinin önüne geçilmiştir.

4.4.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Harekete Geçme Şekli

Ombudsmanın harekete geçmesi re'sen ve başvuru üzerine olmak üzere ikiye ayrılmakta, kimi ülkelerde iki yöntem bir arada kullanılabilir. İngiltere ve Fransa'da ise ombudsman yalnızca halkın parlamenterlere yapacağı şikâyetler doğrultusunda harekete geçebilmektedir. Bu yöntem, kurumun esnek ve halka yakın yapısına uzak olmakla beraber, kurumun iş yükü altında ezilmemesi amacıyla uygulanmaktadır.

Konuyu Türkiye açısından değerlendirecek olursak, milletvekillerinin iş takipçiliği yapmasından muzdarip olan bir toplumda, ombudsmanlığa başvuru konusunda milletvekili aracılığıyla başvuru zorunluluğunun getirilmesinin, sorunlara sorun eklemek anlamına geleceği açıktır.⁴⁷¹ Bu başvuru yönteminin Türkiye için iyi bir formül olmadığını düşünmekteyiz. Türkiye'de kamu denetçiliği kurumuna başvurular aracısız olmalı, fakat bunun yanında, parlamenterler aracılığıyla ya da parlamenterler tarafından yapılan başvuruları da kurum kabul etmelidir.

⁴⁷¹ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.532

Kamu denetçiliği kurumu, şikâyet yoluyla kabul edeceği başvurularda şekil şartlarından elinden geldiği kadar uzak durmalıdır. Ombudsmanlığı, yargısal kuruluşlardan ayıran en önemli özellik budur. Başvurular, yazılı olabileceği gibi, sözlü ya da e-posta yoluyla da olabilmelidir. Önemli olan halk ile kurum arasındaki bağları en kolay ulaşılabilecek biçime getirmektir. Başvurular için getirilebilecek tek şekil şartı, başvuru sahibinin adı, şikâyetin konusu ve iletişim bilgilerinin başvuruda mutlak suretle bulunmasıdır. Sözlü yapılacak başvurular için de, başvuruyu alan görevli, gerekli bilgileri ilgili forma yazmalıdır. Başvuru sahipleri, herhangi bir ücret ödemeksizin başvuru yapabilmelidirler. Kimi ülkelerde uygulandığı gibi, şikâyet konusu işlem, eylem ya da davranışla doğrudan doğruya ilgili olmak koşulu da aranmamalı, yurttaş olmayanların dahi şikâyetleri kabul edilmelidir. Kuruma başvuru süresi, bir ya da iki yıl olarak belirlenmeli, ancak süresi geçmiş fakat önemli olabilecek konularda denetçilere inisiyatif verilmelidir.

Halkın bu kadar kolay ulaşabileceği bir kuruma, gerekli gereksiz birçok başvuru yapılacağı aşikârdır. Kurumun görev alanı dışında yapılacak başvurular ile kurumu engelleyecek yığılmaların önüne geçmek için tıpkı TBMM Dilekçe Komisyonu'nun yaptığı gibi, bir ön büro faaliyeti ile ayıklama işlemi yapılarak, yazılı dilekçelerin ilgili başvuru makamlarına havale edilmesi sağlanabilir. Gereksiz yığılmaları engelleyecek bir diğer formül ise, şikâyet sahibi şahıstan, şikâyetini KDK'na iletmeden önce, ilgili yönetim nezdinde gerekli girişimlerin yapılması şartı aranmasıdır. Böylece basit bir başvuru ile idare nezdinde çözümlenebilecek olayların kuruma gitmesi engellenecek ve dolayısıyla kurumun iş yükü hafifleyecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17. maddesinde kuruma başvuru usulü düzenlenmiştir. Kanuna göre kuruma, gerçek ve tüzel kişilerin yanında müttekabiliyet ilkesi gereği yabancılar da başvurabileceklerdir. Başvurular yazılı olabileceği gibi, elektronik

ortam veya diğ er iletişim araçları yoluyla başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri yazmak koş uluyla kabul edilir. Yapılan başvurulardan yalnızca; belli bir konuyu iç ermeyenler, yargı organlarında görü lmekte olan veya yargı organlarınca karara bağ lanmış uyuşmazlıklar, şek il şartlarından yoksun olanlar ve sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez. Kuruma illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılı ğıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Dava açma süresi iç inde yapılan başvurular, işleme ye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Bu maddelerle kanun, başvuru konusunda oldukça modern davranmış, şek il şartlarından elinden geldi ği kadar uzak durmaya çalışmış tır. Bu aşamaya kadar model önerimize uygun maddeler kanunda yer almış tır. Ancak aynı maddenin 6. bendinde “Kuruma, idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün iç inde başvurulabilir” denilmiştir. Kanunca verilen üç aylık bir başvuru dönemi oldukça kısadır. Böylece sonucu uzun vadede belli olacak şikâyet konularının kuruma başvurusu önlenmiştir. Süre konusunda bir diğ er önemli konu da, baş denetçiye ya da denetçilere süre konusunda herhangi bir insiyatif hakkı tanınmamasıdır. Yukarıda yaptığımız önerilerden olan, kurumun iş yükünü hafifletecek unsurlara da kanun metninde yer verilmemiştir.

Model önerimiz çerçevesinde Kamu Denetçili ği Kurumu Kanunu’nun 17. maddesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 7. maddelerini desteklemekte, fakat 6. maddedeki başvuru süresinin idari eylem ve işlemleri öğrenme tarihinden itibaren 1 yıla çıkarılmasını önermekteyiz. Ayrıca kurumun iş yükünü azaltmak amacıyla, gereksiz başvuruları eleyip, başvuruları gerekli dairelere yönlendirerek, zaman tasarrufu sağlayacak bir ön büro kurulmasını, son olarak da yine iş yükünü hafifletmek amacıyla, kuruma yapılacak

gereksiz başvuruların önüne geçebilmek için ilgili şikâyet konusu için öncelikle yönetimin ilgili birimine başvurma şartı getirilmelidir.

Ombudsmanlık kurumunu, yargı organlarından ayıran ve kurumun tanıtıcı unsurlarından olan özelliklerinden bir diğeri kurumun re'sen harekete geçebilme yetkisidir. Dünyadaki uygulamaların çoğunda, ombudsmanlıklara tanınan bu yetki KDK'da da olmalı, denetçiler, böylece basında çıkan haberler doğrultusunda ve idari kuruluşlara yaptığı denetleme gezilerinde karşısına çıkan aksaklıkları, hiç kimseden emir almadan veya vatandaşlardan şikâyet beklemeden, soruşturma konusu yapabilmelidirler. Re'sen harekete geçebilme yetkisi ile denetçiler; yurttaşların hak arama yollarını bilmemeleri veya bunları çeşitli nedenlerle kullanmaktan çekinmeleri nedeniyle takip edilmeyen hukuka aykırı uygulamaları takip etme ve herkesin bildiği, ancak kimsenin yargı organları önüne taşımaya cesaret edemediği, olayların üzerine gidebilme olanağına sahip olacaklardır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda, kurumun yalnızca yapılacak şikâyetler doğrultusunda harekete geçebileceği belirtilmiş, re'sen harekete geçebilmesine dair hiçbir ibare eklenmemiştir. Dünya genelindeki ombudsmanlık örnekleri incelendiğinde re'sen harekete geçebilme yetkisi yalnızca Fransa, İngiltere ve Sri Lanka ombudsmanlıklarına tanınmamıştır. Kurumun en önemli güçlerinden biri olan, kurumu diğer benzer kurum ve kuruluşlardan ayıran re'sen harekete geçebilme yetkisini KDK'na tanımayan kanunun hangi amacı güderek böyle bir yaklaşımda bulunduğunu kestirmek güçtür. Model önerimizde, kamu denetçiliği kurumu, katı şartlarda re'sen harekete geçme yetkisine sahip olmalıdır. Bu yetkisiyle beraber, hareket alanı genişleyecek olan KDK, denetçileri, görevleri doğrultusunda mevcut sıkıntıların çözümü konusunda daha yapıcı olabileceklerdir.

4.4.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun Çalışma Şekli ve Yetkileri

Halkın yönetim hakkında KDK'na yapacağı şikâyetler üzerine, kurum, ilgili şikâyet için ön inceleme başlatır. Bu ön incelemeyi kurumun kuracağı bir ön büro aracılığıyla yapmasının iş yoğunluğunu azaltacak bir unsur olacağını yukarıda ifade etmiştik. Ön inceleme aşamasında, ilgili başvurunun şekil şartlarına uygunluğu incelenir. Şekil şartlarına uygun olmayan ya da KDK'nun yetkisi dışında bir konuda yapılan başvuru kabul edilmez.

Ön inceleme aşamasının tamamlanması ile denetçi, en önemli yetkisi niteliğindeki geniş araştırma yetkisini devreye sokar. İlk olarak denetçi, şikâyet konusu eylem ya da işlemi gerçekleştiren idareye başvurarak, konuyla ilgili bilgi ve belgeleri ve söz konusu idarenin görüşünü ister. Denetçi, idareden gelen bilgi ve belgeleri yeterli gördüğü takdirde, bu aşamada denetimin inceleme aşamasını bitirip denetimi sonuçlandırma araçlarını uygulamaya geçebilir. Bunun yanında denetçi, idareden gelen bilgi ve belgelerle yetinmek zorunda olmayıp, geniş araştırma yetkisiyle başka kurum ya da kuruluşlardan konuyla ilgili olduğunu düşündüğü bilgi ve belgeleri isteyebilir ya da konuyla ilgili kişileri de tanık sıfatıyla dinleyebilir. Denetçinin istediği bilgi ve belgelerin iletilmemesi veya denetçi huzurunda tanıklık etmenin reddedilmesi durumunda, farklı ülkelerdeki ombudsmanlık düzenlemelerinde idari ya da cezai yaptırımların gündeme gelebildiği gibi, ülkemizde KDK'nun da talep ettiği bilgi, belge ve görüşlerin zamanında kendisine iletilmemesi olasılığına karşı yaptırım yetkisiyle donatılmalıdır.

Kurumun en önemli yetkisi sayabileceğimiz bu araştırma yetkisi ile denetçiler, her türlü yönetsel belgeyi görüp inceleyebilir, yöneticileri ve memurları sorgulayabilir, gereksinim duyduğunda tüm yönetsel birimlerden ve denetim birimlerinden yardım alabilir. Bu geniş araştırma yetkisininin, genellikle tek sınırı, devletin güvenliğine, ulusal

varlığına ve bütünlüğüne ilişkin ya da devletin iç ve dış yüksek menfaatlerini etkileyebilecek nitelikte olan gizlilik derecesi yüksek belgelerdir. Genel olarak ombudsmanlık kurumları incelendiğinde, bu tür bilgi ve belgelerin kuruma sağlanması konusunda iki çeşit yaklaşım vardır. Bunlardan ilki; ombudsmanlığın bu gizli bilgi ve belgelere ulaşabilmesi fakat bu bilgi ve belgeleri kamuoyu ile paylaşmamasıdır. Güçlü bir kurum yapısı için tavsiye edilen bu yöntem ile ombudsman, bu belgeleri inceledikten sonra ilgili kişinin başvurusunu olumlu ya da olumsuz yönde cevaplar ancak bu bilgiler hakkında şikâyetçiye açıklama yapamaz. İkinci yöntem ise; gizlilik prensibi çerçevesinde ombudsmanlığa gerekli açıklama yapılarak bu bilgi ve belgelerin verilmemesidir. Ülkede saygınlığı oldukça fazla olan, yasama organının bir parçası olarak görev yapan ombudsmandan, devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri saklamanın doğru olmadığını düşünmekteyiz.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Bilgi ve belge istenmesi" başlığı altında 18. maddenin ilk fıkrasında şu ibareler yer almaktadır:

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında baş denetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar.⁴⁷²

Kanun, bu maddesiyle kuruma araştırma yetkisini vermiş, azami cevap süresini belirlemiş ve denetçilerin taleplerine cevap alamamalarına karşı onlara yaptırım yetkisi vermiştir. Kanımızca, 30 günlük cevap süresinin daha kısa bir zaman dilimine indirilmesi ile başvurulara hızlı cevap alınabilmesi, kurumun dinamik yapısına daha olumlu bir katkı sağlayacaktır. Bu düzenleme KDK'nun araştırma yetkisini model önerimiz çerçevesinde olumlu yönde belirlemiştir.

⁴⁷² Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>, Erişim tarihi: 10.5.2008.

Aynı maddenin 2. bendinde gizlilik dereceli belgeler için şöyle bir düzenleme yapılmıştır. “Ancak, devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir”. Bu madde ile araştırma yetkisi konusunda kuruma tanınmış olan olumlu yetkiler sınırlandırılmıştır. Bilgi ve belgeler hangi nitelikte olursa olsun, parlamentonun bir parçası olarak görev yapan kamu denetçilerinden, bu bilgi ve belgelerin saklanması doğru bulmamaktayız.

Model önerimiz çerçevesinde, gizlilik prensibi doğrultusunda kamu denetçilerinin araştırma yetkilerinin kısıtlanması haricinde, prensip olarak, yasanın kuruma tanıdığı yetkileri onaylamaktayız. Bu kanun metnine yapılacak birkaç öneri ile kanunun kurum için çizdiği model daha da gelişecektir. Bu önerilerden ilki; denetçilerin idareden talep ettiği bilgi ve belgelerin kendisine verilmemesi konusunda, denetçilere sağlanan yaptırım gücü, mahkemelere cezai başvuru yapabilmeleri veya maddi ceza uygulayabilmeleri doğrultusunda genişletilmelidir. Diğer önerimiz ise, denetçilerin, idareden istediği belgelerin, sorunun çözümünü hızlandırması adına kuruma on beş gün içinde teslim edilmesidir.

4.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun Denetimi Sonuçlandırması

KDK, yukarıda saydığımız kullandığı yetkileri neticesinde denetimini bir kararla sonuçlandıracaktır. Denetçi, başvuruyu haksız bulur, idarenin eylem ve işlemini haklı bulursa, bu görüşünü şikâyetçi ile ilgili idareye bildirecektir. Buradan anlaşıldığı üzere, KDK’na yapılan her başvuru, şikâyetçinin lehine sonuçlanmamaktadır. Kurumun aldığı karara temyiz mümkün olmamakla beraber, yargı yolu açıktır. Kanunun yer verdiği ve bizim de önerdiğimiz gibi dava açma süresi içerisinde KDK’na yapılan başvuru, dava

açma süresini durdurmaktadır. KDK'dan istediği sonucu alamayan bireyin yargı yoluna başvuru hakkı saklı kalacaktır. Kanunda, dava açma süresi konusunda aksi kararlaştırılıysaydı, insanlar KDK'na başvuru yaparak, yargısal hakkını kaybetmeyle karşı karşıya kalabilecekleri için, yargı ya da KDK arasında bir seçim yapmak ve yaptırım gücü bulunması nedeniyle yargıya başvuruyu tercih edecekler, bu da KDK'nu etkisiz bir kurum haline getirilebilecektir. Bu nedenle KDK'na başvurunun, dava açma süresini durdurması mutlak bir zorunluluktur.

Kurum, şikâyetçinin başvurusunu haklı bulması üzerine yukarıda birçok kere değindiğimiz üzere, ilk olarak şikâyet konusu eylem ve işlemi gerçekleştiren idareye başvurarak kararın gereğinin yapılmasını isteyecektir. İdare, işlemi kaldırarak, geri alarak, değiştirerek, işlem veya eyleminden doğan zararı gidererek, ya da bazen şikâyetçiden işlem ve eylemi için özür dileyerek ve bunu tekrarlamayacağını taahhüt ederek kararın gereğini yerine getirebilecektir.⁴⁷³ Ancak idarenin buna uyması bir zorunluluk değildir. Daha önce de belirtildiği üzere, ombudsmanlığın yönetime karşı yaptırım aracı, ikna ve kararlarını kamuoyuna açıklamaktan ibarettir. Ombudsman, ikna suretiyle bir olay üzerine kendi görüşlerini yönetime benimsetmeye çalışmakta, eğer yönetim bu görüşü benimsemezse, yani ikna olmazsa, yönetimi zorlayacak başka bir olanağı da bulunmamaktadır.

Şayet yönetim, ilgili tavsiyeyle ilgili bir girişimde bulunmaz ve bu tavsiyeye belli bir zaman dilimi içinde uymayacağını belirtmezse, denetçi, ilgili makamın hiyerarşik olarak bir üst makamına başvurarak sonuç almaya çalışacaktır. Bu makamdan da istenilen cevap alınmazsa, KDK ile ilgili idari birim arasındaki doğrudan diyalog noktalanır.

⁴⁷³ ERHÜRMAN, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.540.

KDK, her yılın sonunda o yıla dair yaptığı denetimler ve bu denetimlerin sonuçlarına dair genel rapor yazar ve bu raporu bağlı bulunduğu kurum olan TBMM'ne verir. Ancak, KDK adına baş denetçi, idareye yaptığı başvurulardan sonuç alamadığı zamanlarda, münferit olaylara özel rapor yazma yetkisine de sahiptir. Bu raporu TBMM'ne sunarak siyasal denetim unsurlarını, kamuoyuna sunarak da kamuoyu denetimini harekete geçirmek suretiyle aldığı kararları uygulatmaya çalışır. Bu münasebetlerinden dolayı kurumun denge unsurları çerçevesinde basınla sıkı bir ilişki içinde olması gerekir. Basın aracılığıyla, genel veya özel raporlarını kamuoyuna duyurarak ve dolayısıyla oluşturacağı kamuoyu desteği ve baskısı sonucu kararlarının yerine getirilmesini sağlamaya çalışacaktır. Baş denetçi, medyayla ilişkilerini kişisel becerileri doğrultusunda yürütebileceği gibi, kanuni müeyyide oluşturarak kurumun aldığı kararların belli yayın organlarında yayınlattırma zorunluluğu da getirilebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20. maddesinde; kurumun inceleme ve araştırma süresi en fazla altı ay olarak belirlenmiştir. Kanunda ayrıca “Denetim sonrası KDK, araştırma sonucunu ve önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir; buna karşılık ilgili idare, önerileri uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde KDK'na bildirir” denilmiştir. Kanunun 21. maddesinde de; “Başvurunun kurum tarafından reddedilmesi ve altı ay içinde sonuçlandırılmaması halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar” denilmektedir. Adı geçen kanunun 22. maddesinde de kurulun rapor verme yetkisi düzenlenmiş şu şekilde düzenlenmiştir:

Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek, TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurul'da görüşülür. Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle

kamuoyuna duyurulur. Kurul; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Kurumun denetimi sonuçlandırması konusunda model önerimizle paralellik gösteren kanun metni oldukça pozitif bir yapıdadır. Kanun metninin geliştirilmesine dair yapılabilecek tek öneri, kurumun denetimi sonuçlandırma süresini altı ay olarak belirtmesine rağmen, istisna durumlarda baş denetçiye inisiyatif hakkı tanıyarak gerekli süre konusunda esnek davranılabilmesidir.

4.4.7. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kararlarının Etkililiği

KDK'nun kurulması girişimlerinin en kolay adımı kurumu yasalılaştırarak, kanuni bir örgüt yapısına kavuşturmaktır. Ülkemizde de uygulanış yöntemi olarak benimsenen bu yöntem ile TBMM bünyesinde oluşturulan bir komisyonun hazırladığı taslağın Genel Kurul'da kabulü ile klasik ombudsmanlık anlayışı doğrultusunda yaptırım gücü bulunmayan, siyasi yetkilerle donatılmış KDK mecliste kabul edilmiştir. Kurumun altyapısı olarak isimlendirdiğimiz kamuoyunun, kurum hakkında bilinçlendirilmesi gerçekleştirilmeden kurulan KDK'nun yapacağı denetimler sonucu, kamuoyu baskısını kullanarak yönetim üzerinde söz geçirebileceğini düşünmek oldukça güçtür.

Ombudsmanlığın klasik anlamda yetkileri oldukça sınırlıdır. Bu yetkiler ülkelerin kendi yapıları doğrultusunda kurdukları ombudsmanlık kurumları için farklılıklar gösterse de genel olarak, geniş araştırma yetkisi, parlamentoya genel ve özel raporlar sunmak, şikâyet edilen idareye yapıcı uyarılarda bulunmak gibidir. Bu yetkilerin içine kesinlikle yaptırım gücü dâhil edilmemiştir. Ancak kimi ülkeler, ombudsmanlığa mahkemelere başvurma, ceza ve disiplin soruşturması başlatabilme yetkisi vermişlerdir. Ülkelerin demokratik katılımcı hukuk devleti olabilme yapılarına göre bu yetkiler artabilmekte ya da azalabilmektedir. Daha ziyade demokratik gelişimini tamamlayamamış

ülkelerde, ombudsmanlığın yetkilerinin daha güçlü unsurlarla donatıldığını, demokratik gelişimini tamamlamış ülkelerde ise ombudsmanlığın siyasal gücünü kullanabilme potansiyeline güvenilerek, yetkileri daha kısıtlı tutulmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik gelişimini tamamlayabildiğini söylemek gerçekçi olmaz. Aynı zamanda, Anayasamızda, ülkemiz hukuk devleti olarak tanımlanmasına rağmen, anayasaya aykırılığı çok açık olan yasalar bile bile çıkarılabilmekte, denetim organlarının raporları bir yana bırakılabilmekte, yargı kararlarının uygulanmasında ciddi sorunlar yaşanabilmektedir.⁴⁷⁴ Yapısı gereği bağlayıcı kararlar alma yetkisi olmayan KDK'nun kararlarının, idare tarafından dikkate alınmayacağı iddiaları ciddiye alınmaya değerdir. Bu noktadan hareketle ülkemizde kurulacak olan KDK'nun yetkileri geniş tutulmalı ve kurumun öncelikle idare karşısında güçlü durabilmesi ve dolayısıyla halkın sıkıntılarını çözüm bularak kamuoyunun kuruma karşı güvenini diri tutması sağlanmalıdır.

Kurumun yetkileri bölümünde işlediklerimize ilave olarak KDK'na disiplin ve ceza soruşturması açma yetkisi tanınmalıdır. Bu yetkilerin burada işlenmesinin amacı kurum kararlarının etkililiği hususunda sağlayacağı katkılardır. Uyarma ve hiyerarşik üste şikâyet yetkileri dışında idareye karşı hiçbir yetkisi bulunmayan KDK'nun esas gücü olarak gördüğümüz kamuoyu desteği, ülkemiz yönetim kültürü çerçevesinde, siyasetten ve yönetimden kopuk bir kamuoyuna sahip olmamız nedeniyle kurumun kuruluş aşamalarında çok etkili olamayabilir. Böyle bir kamuoyu desteğinin oluşmadığının farkında olan idare ise, kamu denetçilerinin tavsiyelerini hiçe sayabilecek ve kurum, kamuoyunun gözünde işlevsiz bir kurum olarak algılanabilecektir. Bu nedenle, kamu denetçilerine, gerçekleştirdikleri denetimler sonucu yapacakları tavsiyelerin idare

⁴⁷⁴ SEZEN, age., s.92.

tarafından dikkate alınmasını sağlamak amacıyla, disiplin ve ceza soruşturması açabilme yetkisi verilmelidir. Bu yetki, kamuoyunun kuruma olan güven ve bağlılığı açısından yeni kurulacak KDK için oldukça önemlidir.

KDK'nun ülkemizde etkili olabilmesi için bir diğer gereklilik ise KDK'nun medya kuruluşları ile sıkı ancak seviyeli bir diyalog içinde olabilmesidir. Bu diyalog, gayri resmi yollarla da elde edilebileceği gibi, medya içi tekelleşmenin ciddi boyutlara ulaştığı ülkemizde resmi yollarla da gerçekleştirilebilir. KDK'nun kuruluş kanununa eklenecek bir madde ile ülkenin bir önceki yıla dair en fazla tiraj yapmış beş gazetesi ve en çok izlenen beş televizyonuna baş denetçinin meclise sunacağı özel raporları yayımlama zorunluluğu getirilmelidir. Önerimizin sadece gazetelerle yetinmemesinin sebebi, halkımızın okuma konusundaki zaaflarına ilave olarak televizyona olan düşkünlüğüdür. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanı'nın beyanına göre ülkemizde ki yetişkinler günde ortalama beş, çocuklar ise günde ortalama üç saat televizyon seyretmektedirler.⁴⁷⁵ Bu derece halkla iç içe bulunan televizyonlar aracılığıyla KDK'nun hazırlayacağı özel ve genel raporların kamuoyuna ulaştırılması kurum için faydalı olacaktır. KDK'nun inceleyeceği her konu medyatik olmayabilir ya da o anda medya tarafından olayın önemi kavranamayabilir. Böyle bir yasa desteğiyle kamuoyuna hitap etme şansı olan KDK, o an için önemsiz ya da medyatiklikten uzak gibi görünen konuları kamuoyuna duyurabilme imkânına sahip olacaktır. Yasaya eklenecek bu maddenin gerekliliği için bir diğer sebep de, ülke içindeki medya tekelleşmesi karşısında, hükümet yanlısı politikalar izleyen basın yayın organlarının, yürütme karşısında KDK'nun yaptığı ve yürütmeyi haksız bulduğu bir denetimin sonucu, medya kuruluşlarının baş denetçi raporunu yayınlamasının hükümetin hoşuna gitmeyeceği telaşının önüne geçmektir.

⁴⁷⁵ Veriler AA'nın 11.01.2007 tarihli haberinden alınmıştır, <http://www.itibarhaber.com/content/view/3581/468>, Erişim tarihi: 20.04.2007

KDK ile basın yayın organları arasında ki ilişki tek taraflı olmamalı, basın yayın organlarının da KDK'dan faydalanabilmesi için gerekli imkânlar sağlanmalıdır. KDK'nun geniş araştırma yetkisi ile elde edeceği bilgiler, çoğu zaman medyanın elde edebildiği bilgilere göre daha detaylı ve doğruluk oranı daha güçlü olacaktır. Soruşturmanın gidişatını engellemeyen ve bilgilerin kamuoyuyla paylaşılmasına engel bulunmayan bilgi ve belgenin basın yayın kuruluşları ile paylaşılması için, KDK bünyesinde bir basın yayın birimi kurulmalıdır. Bu birim sayesinde basın, ihtiyacı olan bilgileri aracısız olarak kurumdan elde edebilmelidir. Medya ile kurulacak bu işbirliği, sonraki zamanlarda, tıpkı Avusturya'da ombudsmanın ülkenin en çok izlenen televizyonlarından birinde sunduğu program gibi ülkemizde de gerçekleştirilebilir.

KDK'nun kararlarının etkililiğinin sağlanabilmesi için kuruma hukuki boyutta verilecek yetkilerden ziyade, kurumun kamuoyu gücünü kullanabileceği yetkilerle donatmak gerekmektedir. KDK'nun idare için aldığı tavsiye kararlarının uygulanabilirliğinin sağlanabilmesi için kuruma yasayla verilecek olan ceza ve soruşturma açabilme yetkisi ile kamuoyunun kuruma güveni artırılmalıdır. Aksi takdirde halkın bilgisi haricinde meydana getirilmiş bir kurum olan KDK, kamuoyu denetiminin çok güçlü olmadığı ülkemizde yaptırım yetkisi olmayan ve denetim sonucunda tavsiye niteliğinde karar almaktan öteye gidemeyen, işlevsiz bir kurum olmaya mahkûm olacaktır.

Gerekli altyapı şartlarının tamamlanması sonucu kurulabilecek olan model önerimizin ana hatları yukarıda değindiğimiz ölçütler çerçevesindedir. Yinelemek gerekirse model önerimiz, kurumun ihtiyacı olan altyapı çalışmalarının verimliliği ölçüsünde faydalı olacaktır. Aksi bir yöntemle kanunlaşmış, fakat Anayasa Mahkemesi'nin yürütmeyi durdurma kararı sonucu kurulamamış KDK'nun, yargı süreci sonunda kurulması ya da yine aynı yöntemleri izlemek üzere farklı bir isim ve içerikle kurulacak

ombudsmanlık benzeri kurumun, ÷lkemize fayda sağlayamayacağı, aksine gerek ÷lke bütçesine ekleyeceği yük ve gerekse de halkın ÷lkemizdeki demokrasi ve hukuk devletinin gelişmesi adına duyduğu inancı zedeleyeceği, bunun sonucu olarak da kurulacak olan ombudsmanlık kurumunun ÷lkemiz yönetimine katkı sağlamak yerine zarar getireceği inancını taşıyamaktayız.

SONUÇ

Ombudsmanlık kurumu, ilk olarak 18. yy.ın başlarında, İsveç'te kurulmuştur. İki yüzyıl kadar dünyanın dikkatini çok fazla çekmemiş bu kurum, ilk olarak, coğrafi ve kültürel yönüyle birbirine benzeyen diğer İskandinav ülkelerine yayılmış; ikinci dünya savaşından sonra devlet olgusunda meydana gelen değişikliklere paralel olarak, tüm dünyaya hızla yayılarak günümüzde yüzden fazla ülkede kendisine yer bulmuş ve halen yayılmasını devam ettirmektedir.

Ombudsmanlık, idarenin yaptığı haksız ve hatalı eylem ve işlemlere karşı, vatandaşları koruyan, kimi zaman idare ile vatandaşlar arasında arabuluculuk rolü üstlenen, özerk, hızlı ve esnek yapısıyla tanınan bir kurumdur. Ancak bu saydığımız özelliklere sahip her kurum ombudsmanlık olarak nitelendirilememektedir. Bir kurumun ombudsmanlık olarak kabul edilebilmesi için asgari olarak özerk, idareyi denetleyen ve aldığı kararlar yönünden bağlayıcılığı bulunmayan bir yapıya sahip olması lazımdır. Bu unsurları gözeterik bir tanım yapacak olursak, ombudsmanlık; idarenin haksız, eylem ve işlemlerine karşı vatandaşı koruyan, bazen idare ile vatandaşlar arasında arabuluculuk rolü üstlenen, yasama ve yürütme de dâhil olmak üzere hiçbir kuruma karşı bağımlılığı olmadan, özerk olarak hareket edebilen, bağlayıcı karar alamayıp, tavsiye niteliğinde karar alabilen bir kurumdur.

Ombudsmanlık yapılanmalarının belli bir standardı olmamakla beraber, her ülke kendi yönetim sistemine göre ve yönetim sisteminin eksiklikleri ile ihtiyaçları doğrultusunda bir ombudsmanlık modelini benimsemişlerdir. Bu nedenle birbirinden farklı olmakla beraber, kurum hakkında sayabileceğimiz belli başlı özellikler mevcuttur. Kurumun örgütlenmesi, büyük bürokratik örgütlenmelerin aksine, küçük ve esnek bir yapıya sahip olmalı, böylece vatandaşla doğrudan ve kolayca diyaloga geçebilmelidir.

Ancak bu durum, geniş yüzölçümlü ve kalabalık nüfusa sahip ülkelerde ombudsmanlık kurumunun uygulanamayacağı manasına gelmemekte, bu özelliklere sahip ülkeler ombudsmanlık örgütlenmelerini genişletebilmektedirler.

Ombudsmanın gerçek manada görevini yürütebilmesi için, koruması gereken en önemli unsur özerkliğidir. Özerklik, denetim uygulayacağı idarenin başı olarak bilinen yürütmeye karşı olabileceği gibi, kendisini seçen ve görevden alma yetkisini elinde bulunduran parlamentoya karşı da korunmalıdır. Bu özerkliği sağlamak için her ülke, kendi yapılanması doğrultusunda, ombudsmanın seçilme ve görevden alınma, görev süresi, bütçesi ve ombudsmanın kişisel özelliklerinin belirlenmesi gibi konularda oldukça dikkatli davranmalıdır. Yürütme ve yasamaya karşı özerkliğini koruyamayan bir ombudsmanın, vatandaşların gözünde ne derece inandırıcı ve etkili olabileceği açıktır.

Ombudsmanlığın temel görev alanının idare olarak belirlendiğini belirtsek de, bu durum ülkeden ülkeye daraltılabilmekte ya da genişletilebilmektedir. Kimi ülkelerde, yargı organları ve askeri kuruluşlar da bu denetim alanı içine dâhil edilirken, kimi ülkelerde bu kurum ve kuruluşların yanı sıra, yürütme ve yasama organının da, ombudsmanlığın görev alanının dışına çıkartıldığı gözlemlenmektedir.

Ombudsmanlık, genel olarak iki şekilde harekete geçmek üzere yetkilendirilmektedir. Bunlardan ilki, vatandaşların yapacağı şikâyetler üzerine kurumun harekete geçebilmesi, ikincisi ise, ombudsmanlığın gerekli gördüğü takdirde re'sen harekete geçebilmesidir. Bazı ülkelerde ombudsmanlığa, bu iki harekete geçme yetkisi bir arada tanınırken, kimi ülkelerde, ombudsmanlığın re'sen harekete geçme yetkisinin bulunmamasının yanı sıra, vatandaşların ombudsmanlığa aracısız olarak başvurmasına izin verilmemiş, yalnızca parlamenterler aracılığıyla yapacakları başvurulara izin verilmektedir.

Halk, ombudsmana kolayca ulaşabilmeli, bu nedenle kuruma başvuru konusunda şekil şartlarından olabildiğince uzak durulmalıdır. Ombudsman, vatandaşa yakın olma ölçüsünde, halkın sorunlarına daha kolay çözüm üretebilecek, dolayısıyla görevini daha verimli olarak yerine getirebilecektir. Kurumu, yargı denetiminden ayıran en önemli farklardan biri de budur. Yargı denetimi pahalı, yavaş ve hakkaniyet ilkelerinden uzak olabilmekte, buna karşılık ombudsmanlık denetimi, ucuz, hızlı ve hakkaniyet ilkeleri ölçüsünde işlemektedir.

Ombudsmanlık kurumlarına yaptırım yetkisi tanınmamakta, dolayısıyla kurumun alacağı kararların hiçbir bağlayıcılığı olamamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun en önemli gücü, arkasına alacağı öncelikle parlamento desteği ve daha da önemlisi güçlü kamuoyu desteğidir. Demokratik yapılanmalarını tamamlamış, halkın yönetimde doğrudan söz sahibi olduğu ülkelerde, ombudsmanlık kurumu oldukça etkili bir kurumdur. Bunun yanında bazı ülkeler ombudsmana, ceza ve disiplin soruşturması açma, adli ve idari mahkemelere ve anayasa mahkemesine başvurma haklarını tanımışlardır. Ama bu yöntemler çok fazla tercih edilmemektedir.

Ombudsman, tek başına bütün sorunlara çözüm getirebilecek ve diğer denetim unsurlarına alternatif olacak bir kurum değildir. Ombudsman, diğer denetim yollarının hepsinden kısmen bazı özellikler almaktadır. Denetim aşamasında da kısmen diğer denetim unsurlarının yardımını almakta, kısmen de onların yardımcısı olmaktadır. Çalışma şekli açısından, ilk etapta idareye gerekli tavsiyeleri yapan ombudsman, ilgili merciden gerekli cevabı alamazsa aynı kurumda bir üst hiyerarşik amire başvurur ve idari denetimi harekete geçirmesi yönünde tavsiyede bulunur. Bu merciden de beklediği tepkiyi alamayan ombudsman, hazırlayacağı özel ve genel raporlarla durumu parlamentoya aksettirir ve meclisin soruna müdahil olmasını talep ederek siyasi denetimi harekete geçirmeyi arzu

eder. Ombudsman, yine beklediği cevabı alamazsa, bu kez medya aracılığıyla kamuoyuna durumu anlatıp, kamuoyunun oluşturacağı baskıyla soruna çözüm getirmeyi amaçlar. Böylece görüldüğü üzere, ombudsman gerçekleştirdiği denetimi sonuca bağlamak üzere, diğer denetim unsurları olan idari denetim, siyasi denetim ve kamuoyu denetimiyle işbirliği içine girer. Yargı denetimine ise, kendisine yetki verilmesi halinde başvurabilmekte, bunun yanında, yargının iş yükünü hafifletmesi açısından, yargı denetimine fayda sağlamaktadır.

Dünyada hızla artan ombudsmanlık kurumu sayısına rağmen, Türkiye’de kurum hakkında ki tartışmalar ancak 1970’li yıllarda, idari yargı denetimini bünyesinde bulunduran Fransa’nın, kurumu ülkede oluşturmasıyla başlamıştır. İlk etapta akademik çevreler tarafından tartışılan ombudsmanlık kurumu, ilerleyen yıllarda siyasi partilerin ve sivil toplum kuruluşlarının da gündemine gelmiş ve geçtiğimiz yıllarda meclis gündemine taşınmıştır. İlk olarak 1980 askeri darbesi sonrası oluşturulması planlanan, yeni anayasa için bir öneride bulunan Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri, hazırladıkları “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde kuruma yer vermiş ve ilk mevzuat çalışmasını oluşturmuşlardır. Bu öneriler, KAYA Projesi, Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planları ile de devam etmiştir. Bu öneriler sonucu ilk kez 2000 yılında, “Kamu Denetçiliği Kurumu” kanun tasarısı hazırlanmış, fakat bu tasarı komisyon görüşmelerinden öteye gidememiştir. Son olarak, 2006 yılında meclis gündemine taşınan kurum, 5548 no.lu “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”nun kabulü ile yasalaşmış, ancak Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi’nin, Anayasa Mahkemesi’ne açtığı dava ve mahkemenin verdiği kanunun yürürlüğünün durdurulması kararı sonucu kurulamamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti’nin merkezi yönetim yapısı içinde, yönetimi denetleyen kurumlar oldukça fazladır. Bu kurumların başını yüksek mahkemelerimizden olan

Danıştay çekmekte, bunun yanı sıra TBMM bünyesinde görev yapan DK ile İHİK, Başbakanlığa bağlı olarak çalışan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı bünyesinde görev yapan DDK da yönetimin denetlenmesi işlevini gerçekleştirmektedir. Bu kurumlardan özellikle DDK, İHİK ve DK, kısmen de olsa ombudsmanlık kurumuna benzetilseler de, ombudsmanlığın tanımlayıcı unsurları ve yapılanmalarında izlenen farklılıklardan dolayı bu kurumlara Türk ombudsmanlığı olarak bakmak doğru değildir.

Günümüzde yüzden fazla ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu, idarenin denetlenmesi amacıyla farklı örgütlenme biçimleri içerisinde karşımıza çıkmakta, Türkiye açısından da idarenin daha çok denetlenmesi gereksinimini giderecek araçlardan biri olarak tartışılmaktadır. Kurulduğu takdirde, kamu yönetiminin iyileştirilmesine, yönetim-birey ilişkilerinin güçlendirilmesine, insan haklarının korunmasına, hukuk devletine ve katılımcı demokrasiye katkıda bulunacağı düşünülen ombudsmanlığın, ülkemizde kurulması çabası önemli bir tartışmayı da beraberinde taşımak zorundadır.

Ombudsmanlık kurumunu her ne şartta olursa olsun kurmak, yukarıda bahsettiğimiz sorunların çözüleceği manasına gelmemektedir. Ombudsmanlık öncelikle, demokratik yapılanmasını tamamlamış ve halkın yönetime katılımının yüksek olduğu ülkelerde başarılı olabilmektedir. Bu özellikler kurumun başarısı için tek başına yeterli olamamakta, başarının sağlanması için ülkeler, ombudsmanlık kurumunu kurmadan önce, gerekli altyapı unsurlarını oluşturmalıdır. Öncelikle, oluşturulacak ombudsmanlık kurumu, demokrasinin gereği olarak kamuoyunca olabildiğince tartışılmalı, böylece kurum halka mal edilmelidir. İkinci olarak da, bu kurum kurulurken acele edilmemeli, ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda gereken yetkilerle donatılmış, kopya olmayan, kendine özgü bir

ombudsmanlık kurumu kurulmalıdır. Bu şartlar sağlanmadan kurulacak olan ombudsmanlık kurumu, kurulacağı ülkeye fayda yerine zarar getirecektir.

Ülkemiz, çeşitli şartlardan dolayı demokratik yapılanmasını tamamlayamamıştır. Halkın; yönetime oldukça sınırlı oranda katılım gösterdiği, yönetim meselelerinden korku ya da bilgisizlik gibi sebeplerden dolayı uzak durduğu, yasal haklarının farkında olmadığı ülkemizde, bunların doğal sonucu olarak kamuoyu denetimi etkin durumda değildir. Ombudsmanlık kurumunun en önemli gücü durumunda olan kamuoyu denetiminin etkin olmadığı ülkemizde, kurumun kurulmasının bu aşamada gerekli faydayı gösterebileceği inancında değiliz.

Ayrıca, KDK ismiyle TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiş olmasına rağmen, kurumun ülkemizde başarıya ulaşabilmesi için gerekli altyapı unsurları olan, halkı bilinçlendirme ve gerekli tartışmaların yapılması sonucu kendine özgü yapılanma yolları aranmadan; kurumun yapısı, meclis çatısı altında oluşturulan komisyonlar tarafından şekillendirilmiştir. Gerekli demokrasi bilincinin olmadığı ülkemizde, altyapı unsurları oluşturulmaksızın kurulacak olan ombudsmanlık kurumu, mevcut kalabalık denetim kurumlarımız arasına bir yenisini ekleyerek, kendisinden beklenen verimden uzak bir kurum olmaya mahkûm edilecektir.

Ülkemizde etkin ve kendisinden beklenenleri karşılayabilecek bir ombudsmanlık kurumunun kurulması için asgari olarak kurum, oluşturulmadan önce halka mal edilmeli, kurumun özellikleri yapılacak geniş tartışmalar sonucu belirlenmeli, meclis de, oluşacak bu tabloya çok fazla katkıda bulunmamak kaydıyla, elde edilecek bu verileri kanunlaştırmalıdır. Gerekli verilerin birçoğunun olumsuz olduğu ülkemizde, bu asgari şartlar da göz ardı edilirse, kurulacak olan ombudsmanlık, etkisiz bir kurum olacak, ülke yönetim sistemine katkı sağlamaktan ziyade maddi ve manevi anlamda zarar verecektir.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim ilkelerinin uygulanmasında kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ve Avrupa Birliği sürecinde Türkiye açısından önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 6, Sayı 11, 79–102.
- Adalet Bakanlığı'nın çalışmaları*. (1999 - 2000). Ankara: Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı Yayınları.
- Akgün, B. (2002). *Türkiye'de seçmen davranışı, partiler sistemi ve siyasal güven*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Akıllıoğlu, T. (1981). Bireyin yönetsel işlemler karşısında korunması ve yönetim hukukumuz. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 3, 37–55.
- Akıllıoğlu, T. (1990). Yönetsel yargı ve denetimin etkinliği. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, 3–11.
- Akın, C. (2000). Kamu yönetimimizde yeniden düzenleme çalışmaları ve denetim sistemimiz. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 72, Sayı 427, 77–108.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız idari otoriteler ve ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınevi
- Akşener, H. R. ve Çakmakçı, R. (2004). *Açıklamalı gerekçeli bilgi edinme hakkı kanunu*. İstanbul: Legal Yayınevi.
- Aktan, T. (1976). Mahalli idarelerde vesayet denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, 3–24.
- Akyüz, V. (1995). *İslam hukukunda yüksek yargı ve denetim-Divan-ı Mezalim*. İstanbul: M.Ü. İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayınları.
- Alaton, İ. (1997, 18 Mart). Bireyi devlete karşı savunan ombudsman kurumu. *Radikal Gazetesi*.

- Altun, M. ve Kuluçlu, E. (2005). Doktrin ve mevzuat ışığında kamuoyu denetimine genel bir bakış. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 56, 23–51.
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu denetçisi (ombudsman)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Arslan, S. (1986). İngiltere’de ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1, 157–172.
- Ataman, T. (1993). İngiltere’de ombudsman kurumu (idarenin parlamento tarafından denetimi). *Türk İdare Dergisi*, Sayı 400, 217–255.
- Ataman, T. (1997). Ombudsman ve temiz toplum. *Yeni Türkiye*, Cilt 2, Sayı 14, 779–789.
- Atar, Y. (2003). *Türk anayasa hukuku*. Konya: Mimoza Yayınları.
- Atay, C. (1999). *Devlet yönetimi ve denetimi*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Avrupa Komisyonu 2005 Türkiye İlerleme Raporu*. (2005). Erişim tarihi: 14 Mayıs 2008, http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2005_ilerleme.pdf
- Avşar, B. Z. (1999). *Ombudsman (kamu hakemi)*. Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları.
- Balta, T. B. (1970). *İdare hukukuna giriş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Baylan, Ö. (1977). Vatandaşın yönetenler karşısındaki hakları ve İsveç Ombudsman Kurumu. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 48, 31–35.
- Baylan, Ö. (1978). *Vatandaşın devlet yönetimi hakkında şikâyetleri ve Türkiye için ombudsman formülü*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları.
- Bilgi edinme ve dilekçe hakkı mevzuatı*. (2004) Kanun Metinleri Dizisi. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Bozkurt, Ö. (1993). Maastricht antlaşması ve Avrupa bütünleşmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, 14–25.
- Çukurçayır, M. A. (2002). *Siyasal katılma ve yerel demokrasi*. Konya: Çizgi Kitabevi.

- Danimarka Ombudsman Yasası. (1954). Erişim tarihi: 1 Mart 2008, [http:// www.ombudsmanden. dk/ombudsmanden_en](http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en)
- Devlet Denetleme Kurulu Kuruluş Kanunu. (1981). Resmi Gazete, Sayı 17299.
- DPT Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. (1996). Erişim tarihi: 26 Nisan 2008, [http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/ plan7/pln7-oku.htm](http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/plan7/pln7-oku.htm)
- DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. (2001). Erişim tarihi: 26 Nisan 2008, <http://plan8.dpt.gov.tr>
- Düğen, Ü. (2005). *Kamu denetçisi (ombudsman) ve Türkiye uygulaması*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Eklund, C. (2000). İsveç'te parlamento ombudsmanları. *Hukuk Kurultayı 2000*, Ankara Barosu Yayını, 472–490.
- Erdoğmuş, O. (2006). *Kamu yönetiminde idari ve denetsel açıdan ombudsman kurumu: Türkiye örneği*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1988). *Kamu yönetimine giriş*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Erhürman, T. (1998). Ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, 87–102.
- Erhürman, T. (2001). *İdari denetim ve ombudsman*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Doktora Tezi.
- Eryılmaz, B. (2000). *Kamu yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Esgün, İ.U. (1996), Ombudsman kurumunun Türkiye için gerekliliği üzerine bir değerlendirme. *AÜHF Dergisi*, 45/01, Ankara, 251–278.
- Fişek, K. (1979). *Yönetim*. Ankara: Sevinç Matbaası.

- Gelhorn, W. (1967). *Ombudsmen and others-citizens protectors in nine countries*. Harvard, USA: Harvard University Press.
- Gammeltoft-Hansen, H. (1996). Ombudsman kavramı. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, 195–202.
- Gerekçeli anayasa önerisi*. (1982). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Giddings, P. (1998). The ombudsman in a changing world. *Consumer Policy Review*, No 6, 190–218.
- Gözler, K. (2003). *İdare hukuku*. Cilt 1, Bursa: Ekim Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2004). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (1998). *İdare hukuku*. Cilt 1, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2001). *Yönetim hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2003). *Anayasa hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2005). *Yönetsel yargı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (2004). *İdare hukuku*. Ankara: İmaj Kitabevi.
- Heywood, A. (2006). *Siyaset*. Ankara: Liberte Yayınları
- İngiltere Parlamento Komiseri Yasası. (1967). Erişim tarihi: 4 Nisan 2008, http://www.legislation.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1967/cukpga_19670013_en_1
- İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu. (1990). Erişim tarihi: 9 Nisan 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.html>
- İsveç Anayasası. (1809). Erişim tarihi: 26 Mart 2008, <http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000.html>

- İsveç Parlamento Ombudsmanına Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa. (1975). Erişim tarihi: 27 Mart 2008, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (2006). Erişim tarihi: 10 Mayıs 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Yürürlüğünün Durdurulmasına İlişkin Karar. (2006). Erişim tarihi: 6 Mayıs 2008, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/kararlar/iptalitiraz/yd/ydk0633.htm>
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). Erişim tarihi: 22 Aralık 2007, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5018>
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu. (1991). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı*. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Kapani, M. (1983). *Politika bilimine giriş*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Yayınları.
- Karatepe, Ş. (1998). *İdare hukuku*. İzmir: Anadolu Matbaası.
- Kılavuz, R., Yılmaz, A. ve, İzci, F. (2003). Etkin bir denetim aracı olarak ombudsmanlık ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 49–68.
- Kışlalı, A.T. (1992). *Siyaset bilimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Langrod, G. (1972). İngiliz yönetimine ombudsmanın (kamu gözeticisinin) katkısı ve gerçek. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, 119–126.
- Mihçioğlu, C. (1987). *Kamu yönetimi alanında Türkçe terim denemeleri*. “Ankara Üniversitesi'nin kuruluşunun 40.yılına armağan”, Ankara: Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayını.

- Mutta, S. (2005). *İdarenin denetlenmesi ve ombudsman*. İstanbul: Kazancı Kitap.
- Oytan, M. (1975). Ombudsman eli ile idarenin denetimi konusunda kıyaslamalı bir inceleme. *Danıştay Dergisi*, Yıl 5, Sayı 18–19, 193–214.
- Özbudun, E. (2005). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman “Yeni yönetim anlayışı için bir model”*. İstanbul: Tasam Yayınları.
- Özer, M.A. (1997). İngiltere’de yönetimin denetiminde özgün bir kurum: Parlamento komiserliği. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 416–417, 54–64.
- Pickl, V. (1986). Ombudsman ve yönetimde reform. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, 37–46.
- Pickl, V. (1997). Islamic roots of ombudsman system. *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 3, Sayı 14, 9–21.
- Sarıbay, A. Y. ve Ögün, S. S. (1999). *Politik bilim*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye için nasıl bir çözüm. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 4, 71–97.
- Stacey, F. (1971). *The British ombudsman*. Oxford: Oxford University Press.
- Şengül, R. (2006). *Ombudsman kurumu kötü yönetime çare olabilir mi?*. Erişim tarihi: 24 Mart 2008, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/2.1/Sengul.pdf>
- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bağımsız bir denetim organı-ombudsman*. İstanbul: Kent Basımevi.
- Tezel, C. (2001). *Türkiye’de yönetsel denetimin yapısı ve işleyişi*. Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- They, J.F. (1998). *Bağımsız idari otoritelerin yargısal denetimi*. (Çev. Mahmut Göçer) İstanbul: Alkım Yayınları.
- Tortop, N. (1974). Yönetimin denetlenmesi ve denetim biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, 27–50.
- Tortop, N. (1998). Ombudsman sistemi ve çeşitli ülkelerde uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 1, 3–13.
- Tutum, C. (1994), *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.
- TÜSİAD (1983). *Kamu bürokrasisi*. İstanbul: Tüsiad Yayınları.
- TÜSİAD (1997). *Ombudsman (kamu hakemi) kurumu incelemesi: Devlette bir toplam kalite mekanizması örneği*. İstanbul: Tüsiad Yayını.
- TÜSİAD (1997). *Türkiye’de demokratikleşme perspektifleri*. İstanbul: Tüsaid Yayınları.
- William B.G. (1973.). The British PCA: Ombudsman or ombudsmouse. *The Journal of Politics*, Vol 35, 48–61.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1998 Yılı Raporu*. (1997). Resmi Gazete, Sayı 23167.
- Yılmaz, R. (2007). Küreselleşen dünyada insan haklarının korunmasında ombudsmanın rolü ve Azerbaycan’daki uygulaması. (ss.918-927). *Küreselleşme Sürecinde Kafkasya ve Orta Asya II Kongresi Sonuç Bildirisi* Kafkas Üniversitesi
- Yustemur, S. (2005). *Yönetimin denetlenmesi ve yerel yönetimlerde halk denetçisi*. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Zengin, O (2003). Kamu yönetimi temel kanunu tasarısında halk denetçisi. *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri Mülkiye’den Perspektifler (2)*, No 60, 44–54.