



BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

**1982 ANAYASASI'NA 2010 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ İLE GETİRİLEN
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İDARİ YARGI DENETİMİ İLE İLİŞKİSİ**

Şükrü Emrah YILMAZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Doç. Dr. Hüseyin SADOĞLU

BİLECİK-2014
Referans No:10018587

BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

**1982 ANAYASASI'NA 2010 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ İLE GETİRİLEN
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İDARİ YARGI DENETİMİ İLİŞKİSİ**

Şükrü Emrah YILMAZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Doç. Dr. Hüseyin SADOĞLU

BİLECİK-2014
Referans No:10018587



T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS JÜRİ ONAY FORMU

Sayfa: 1/1

...../...../201...

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun^{21.5.2014} tarih ve^{117/15} sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından^{26.5.2014} tarihinde Tez Savunma Sınavı yapılan^{Sükrü Emrah YILMAZ}'in "1982 Anayasasına 2010 Anayasa Değişiklikleri ile Getirilen Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargı Denetimi ile İlişkisi." konulu tez çalışması^{Kamu Yönetimi} Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

TEZDANIŞMANI: Doç. Dr. Hüseyin SADOĞLU

ÜYE : Doç. Dr. Ali AYAZ

ÜYE : Yrd. Doç. Dr. Deniz TURAN

ÜYE :

ÜYE :

ONAY

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun/...../..... tarih ve/..... sayılı kararı.

İMZA/MÜHÜR

Madde 43-(3) Yüksek lisans tez sınavı jürisi ve tez savunma sınav tarihi, ilgili ABD/ASD başkanlığının önerisi ve EYK kararı ile belirlenir. Önerinin uygun bulunmaması halinde tez jürisini ilgili EYK belirler. Jüri, biri öğrencinin tez danışmanı ve en az biri enstitünün başka bir ABD/ASD'den ya da başka bir yükseköğretim kurumundan olmak üzere üç veya beş asıl, birisi ilgili ABD/ASD'den, diğeri de enstitüye bağlı başka ABD/ASD'den veya başka bir yükseköğretim kurumundan olmak üzere iki yedek öğretim üyesinden, öğretim üyesi bulunmadığı takdirde doktora/sanatta yeterlik derecesine sahip öğretim elemanları ya da sanatçı öğretim elemanlarından oluşur. ABD/ASD başkanı, jüri üyelerini uzmanlık alanlarını göz önünde bulundurarak önerir. Jürinin üç kişiden oluşması durumunda ikinci tez danışmanı jüri üyesi olamaz.

TEŐEKKÖR

Tez alıŐması boyunca bilgi ve tecrübeleriyle yol gösteren değerli hocam Doç. Dr. Hüseyn Sadoğlu'na teŐekkÖr ederim.

BugÖnlere gelmemde bÖyÖk pay sahibi olan aileme ve tez çalıŐmam boyunca bÖyÖk bir sabırla her tÖrlÖ manevi desteğini benden esirgemeyen sevgili eŐime çok mÖteŐekkirim.

Mayıs, 2014

ŐÖkrÖ Emrah YILMAZ

ÖZET

1982 ANAYASASI'NA 2010 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ İLE GETİRİLEN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İDARİ YARGI DENETİMİ İLİŞKİSİ

Şükrü Emrah YILMAZ

Yöneten yönetilen ayrımının, insanlık tarihi kadar eskilere dayandığı bilinmektedir. Tarihsel süreçte, dönemseller olarak; toplum yapısı, çevre, iklim, nüfus, eğitim, sağlık, güvenlik gibi birçok değışkene bağı olarak çeşitli yönetim modellerinin benimsendiğini, dolayısıyla farklı yöneten-yönetilen ilişkilerinin ortaya çıktığını belirtebiliriz.

Günümüz modern hukuk devletinde; yönetim organlarının, elinde bulundurduğu kamu gücünü, bireylerin yaşamlarını kısıtlamak üzere, bir müdahale aracına dönüştürmeleri kabul edilemez. Aksine yönetenlerden beklenen, sahip olunan kamu gücünün, bireylerin yaşam kalitelerini artırmak için kullanılmasıdır. Bu noktada yönetimin sınırlandırılması ve yönetilenlerin haklarının korunması için çeşitli denetim mekanizmalarının geliştirildiği bilinmektedir. Bu anlamda 18. yüzyılda ilk kez İsveç'te uygulanan, önceleri sadece İskandinav ülkelerine has bir denetim modeli olabileceği düşünülen, fakat ikinci dünya savaşı sonrasında çok geniş bir coğrafyaya yayılan ve her uygulandığı ülkede o ülkenin kendi iç dinamiklerine uygun olarak tasarlanan ombudsman (kamu denetçisi) denetiminin de, bahsedilen amaca hizmet etmek üzere ortaya çıktığı söylenebilir. Kurumun en önemli özelliği uygulandığı her ülkenin sistemine entegre edilebilecek esnek bir yapıya sahip olmasıdır. Ayrıca Kurum, uygulanmakta olduğu ülkelerde mevcut denetim sistemlerini ikame etmesi amacıyla kurulmamış, aksine diğer denetim mekanizmalarıyla dayanışma içinde faaliyet yürütmesi hedeflenmiştir. Kurum'un genel anlamda amaçlarının ise; insan haklarının korunması, yönetimin iyileştirilmesi ve demokrasinin güçlendirilmesi olduğunu söyleyebiliriz.

Bugün dünyanın 140 civarı ülkesinde başarılı bir şekilde uygulamakta olan ombudsmanlık kurumunun, ülkemizde de faaliyete geçirilmesine ilişkin süreç

incelendiğinde; 1970'li yılların sonlarından itibaren Kurumun, Türkiye'de kurulmasının gerekliliğinin, akademik camiada tartışılmaya başlandığını, 1980'li yıllarla birlikte, kurumun Türkiye'de kurulması yönünde, gerek bazı akademisyenler tarafından, gerekse bazı kamu kurum ve kuruluşları tarafından, çeşitli çalışmalar yapıldığını, 2000'li yıllardan itibaren de siyasal alanda yasal düzenleme yapılması yolunda çalışmalara başlandığını söyleyebiliriz. Tabi burada, yasama sürecine girilmesi noktasında, Avrupa Birliği ile yürütülen müzakere süreci kapsamında, düzenli olarak her yıl yayınlanan Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nda yer verilen ombudsmanın Türkiye'de hayata geçirilmesi yönündeki tavsiyelerin katkısı da yadsınamaz. Türkiye'de ombudsman kurumunun (Kamu Denetçiliği Kurumu) kurulması sancılı bir yasama süreci sonucunda gerçekleşmiştir. Şöyle ki kurumun Türkiye'de faaliyete geçmesine ilişkin ilk yasal düzenleme 2006 yılında yapılmış, fakat ne var ki Anayasa Mahkemesi'nin ilgili yasal düzenlemeyi iptal etmesi sonrası bu yasal düzenleme çalışması akim kalmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na dair iptal kararı sonrasında ise, bu defa Kurum, 2010 yılı Anayasa Değişikliği Referandumuyla Anayasa'nın 74. maddesine, Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin düzenlemenin eklenmesi suretiyle anayasal dayanağa kavuşmuş, 14.6.2012 tarihinde, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun kabul edilmesiyle kurulmuş, 29 Mart 2013 tarihinden itibaren de şikâyetleri kabul ederek, fiilen çalışmalarına başlamıştır.

Tez çalışmamızın genel amacı; Kamu Denetçiliği Kurumunun, insan haklarının korunması, yönetimin iyileştirilmesi ve demokrasinin güçlendirilmesi gibi hedeflerine ulaşabilmesini mümkün kılacak, etkin bir mekanizmaya kavuşması için gerekli olduğunu düşündüğümüz hususların vurgulanmasıdır. Bu kapsamda tez çalışmamızın birinci bölümünde, yönetimin denetimine ilişkin mevcut denetim modelleri ve bu modellerin aksayan yönleri ele alınmış, ikinci bölümünde, bir denetim modeli olarak ombudsman kurumunun özellikleri ve çalışma usulü izaha çalışılmış, üçüncü bölümde, ombudsman kurumunun değişik dünya ülkelerindeki uygulamalarından örnekler verilmiş ve son olarak dördüncü bölümde ise ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargı ilişkisi özelinde Kurum'un kuruluş süreci, uygulanma usulü ve bu kapsamda yürüttüğü faaliyetleri ele alınmaya çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Kamu denetçisi, denetim, idari yargı

ABSTRACT

1982 ANAYASASI'NA 2010 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ İLE GETİRİLEN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İDARİ YARGI DENETİMİ İLİŞKİSİ

Şükrü Emrah YILMAZ

It is known that distinction between the ruler and the ruled dates back to old times as history of humanity. We can state that various management models have been adopted in different eras in the course of time in line with many variables like structure of society, environment, climate, population, education, health and security and thus different ruler – ruled relationships have emerged.

In our modern constitutional state, it is not acceptable for governing bodies to turn public power it has into an intervention tool in order to limit the individuals' lives. In contrary, rulers are expected to employ the public power possessed in order to improve the quality of individuals' lives. Therefore, it is known that various control mechanisms have been developed to limit ruling and protect the rights of the ruled. In this regard, it can be said that ombudsman control mechanism, which was first implemented in Sweden in the 18th century, was previously thought as a control mechanism model special to only Scandinavian countries but spreaded to a wide geography after the World War II and is designed according to the internal dynamics of the country it is implemented, has emerged to serve for the above-mentioned purpose. The most important trait of the institution is that it has got a flexible structure which could be integrated into every country where it is implemented. Additionally, the institution was not established to substitute existing control mechanisms in the countries it is implemented but instead it was aimed to carry out activities in cooperation with other control mechanisms. We can say that aims of the institution are to: protect the human rights, enhance ruling system and improve democracy.

When we look at the history of ombudsman control mechanism, which is currently implemented in about 140 countries successfully, in our country we can say that the necessity of such an institution in Turkey has started to be discussed in the

academic world since the end of 1970s, various activities were carried out by both some academicians and public bodies in the 1980s, there were attempts to make regulations in politics as of 2000s. Of course contributions of suggestions about implementing ombudsman in Turkey as put forward by European Union Progress Report which is published every year cannot be denied in terms of including the institution into the legislative process within negotiation process with European Union. Establishment of ombudsman Institution in Turkey has been actualized at the end of a challenging legislative process in that the first regulation about implementing the institution was in 2006 but the regulation came to nothing after Constitutional Court nullified the regulation in question. After the decree of nullity by Constitutional Court regarding Law on ombudsman in accordance with the law no. 5548, this institution attained constitutional basis with the inclusion of Law on ombudsman into Article 74 of the Constitution with Constitutional Amendment Referendum in 2010, was founded with adoption of Law on ombudsman in accordance with the law no. 6328 on 14.6.2012 and actually started to work on 29.3.2013 by accepting complaints.

The aim of the thesis is to emphasize the necessary aspects for ombudsman to possess an effective mechanism to reach its goals like protecting human rights, enhancing ruling system and improving democracy. In this regard the first part of the thesis includes existing control mechanisms on management audit and shortcomings of these models, the second part of gives information about features and working principles of ombudsman institution as a control model, the third part gives examples on applications of ombudsman institution in other countries, and finally the fourth part touches upon establishment process of the institution, in line with ombudsman Institution and Administrative Jurisdiction relationship in our country, application procedure and the activities it carries out in this regard.

Keywords: Ombudsman, control, administrative jurisdiction

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	vi
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİM DENETİMİ

1.1. YÖNETİMİN DENETİM TÜRLERİ	5
1.1.1. İdari Denetim	5
1.1.1.1. İdari Denetimin Aksaklıkları.....	7
1.1.2. Siyasal Denetim	8
1.1.2.1. Soru.....	9
1.1.2.2. Genel Görüşme.....	10
1.1.2.3. Meclis Araştırması.....	10
1.1.2.4. Meclis Soruşturması	11
1.1.2.5. Gensoru.....	12
1.1.2.6. Dilekçe Hakkı.....	14
1.1.2.7. Siyasi Denetimin Aksaklıkları.....	16
1.1.3. Yargısal Denetim	17
1.1.3.1. Yargı Birliği.....	18
1.1.3.2. İdari Yargı Sistemi	19
1.1.3.3. Yargısal Denetimin Aksaklıkları.....	20
1.1.4. Kamuoyu Denetimi	21
1.1.4.1. Kamuoyu Denetiminin Aksaklıkları.....	22
1.1.5. Uluslararası Denetim	23
1.1.5.1. Uluslararası Denetimin Aksaklıkları	25

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1. OMBUDSMAN (KAMU DENETÇİLİĞİ) KAVRAMI	27
2.2. OMBUDSMAN KURUMUNUN TARİHSEL SÜRECİ	28
2.3. OMBUDSMAN KURUMUNUN TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	32
2.3.1. Ombudsmanın Seçilmesi Görevden Alınması ve Statüsü	33
2.3.1.1. Yürütme Organı Karşısında Bağımsızlık	34
2.3.1.2. Vatandaş Tarafından Başvurma	36
2.3.1.3. Eşit ve Adil Değerlendirme	37
2.3.1.4. Yaptırım Yetkisinin Bulunmaması.....	39
2.4. OMBUDSMAN KURUMUNUN GÖREVLERİ	40
2.5. OMBUDSMAN KURUMUNUN YETKİLERİ VE ÇALIŞMA USULÜ	43

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMUNUN BAZI DÜNYA ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALARI

3.1. İSKANDİNAV ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN KURUMUNA İLİŞKİN UYGULAMALAR	48
3.1.1. İsveç Ombudsmanı.....	48
3.1.2. Danimarka Ombudsmanı	53
3.2. ANGLO SAKSON ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN KURUMU.....	57
3.2.1. İngiltere Ombudsmanı (Parlamento Komiseri).....	57
3.2.2. Yeni Zelanda Ombudsmanı	62
3.3. KARA AVRUPA ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN KURUMU	64
3.3.1. Almanya Ombudsmanı	65
3.3.2. Fransa Ombudsmanı	67
3.4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI.....	72
3.5. ABD'DE OMBUDSMAN KURUMU	76

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İDARİ YARGI İLİŞKİSİ

4.1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN GEREKLİLİĞİ HUSUSUNDAKİ ELEŞTİRİLER.....	82
4.2. TÜRKİYE'DE YÖNETİMİN YARGISAL DENETİMİ.....	90
4.2.1. Türkiye'de İdari Yargının Çalışma Prensipleri	95
4.3. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA BENZETİLEN KURUM VE KURULUŞLAR.....	102
4.3.1. Devlet Denetleme Kurulu	103
4.3.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu	107
4.3.3. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.....	110
4.4. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMUNUN KURULMASINA İLİŞKİN ÇALIŞMALAR	112
4.4.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi – 1982	112
4.4.2. TUSİAD (1983-1997).....	114
4.4.3. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (Kaya-1991).....	116
4.4.4. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Çalışmaları	117
4.4.5. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Çalışmaları.....	118
4.4.5.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	119
4.4.5.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	120
4.4.5.3. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	121
4.4.5.4. Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyelik Süreci İlerleme Raporları.....	121
4.4.5.4.1. İlerleme Raporları.....	123
4.4.5.4.2. 1998 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu	124
4.4.5.4.3. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu ve 2005 İlerleme Raporu	124
4.4.5.4.4. 2006, 2007 ve 2008 İlerleme Raporları.....	125
4.4.5.4.5. 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu ve Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu.....	126
4.4.5.4.6. Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu ve Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu.....	127
4.4.5.4.7. 2013 Türkiye İlerleme Raporu	129
4.5. 5548 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KANUNU	130

4.5.1. Anayasa Mahkemesi'nin 5548 Sayılı Kanunu'nun İptaline İlişkin Kararı	131
4.6. 2010 YILI ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KAPSAMINDA GETİRİLEN KAMU DENETÇİLİĞİ DÜZENLEMESİ.....	135
4.6.1. 991 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı	137
4.6.2. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	140
4.6.2.1. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Amaç.....	140
4.6.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı	142
4.6.2.3. Kamu Baş Denetçisi ve Denetçilerinin Seçilmesi ve Görevleri.....	146
4.6.2.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Çalışma Usulü	153
SONUÇ.....	167
KAYNAKLAR	177
EKLER.....	189
ÖZGEÇMİŞ.....	191

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Ombudsmannın Görev Şeması	45
Tablo 2. İlk Yüklenilmiş Görev Tarihlerine Göre Ombudsmanlık Kuruluşları.....	47

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AUHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
S.	: Sayı
s.	: sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESAV	: Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
vb.	: ve benzeri
Y	: Yıl

GİRİŞ

Devlet ile birey ilişkisi mevcut yönetim anlayışına göre farklılıklar arz etmektedir. Devletin tarihsel sürecine bakıldığında, zamana ve toplumlara göre farklı uygulamaların olduğu görülecektir. Bu noktada modern devlete uzanan süreçte geçilen devlet modellerinin küçük bir fotoğrafını çekmemiz gerekirse; ilk olarak belirli bir toprak parçası üzerinde bulunan dağlar, taşlar, denizler, ovaların yanı sıra o coğrafyada yaşayan insan, hayvan ve her türlü canlı cansız varlığın, o topraklarda hakimiyet kuran belli bir kişi, grup ya da zümreye ait olduğu mülk devleti anlayışına değinmemiz gerekecektir.

Mülk devlet anlayışında, yukarıda da bahsedildiği üzere toprağın maliki olan kişi ya da belli bir zümre siyasi iktidara da sahip olmakta ve o coğrafyada yaşayan toprak sahibi olmayan kişilerin, iktidar sahibine yani üzerinde yaşadıkları toprağın sahibine sosyal, ekonomik, siyasal ve hukuki anlamda tabi olduğu bir sistemden bahsedilmektedir (Özay, 1992:6).

Kamu gücü, mülkiyet hakkına dayanan ve mülkiyet anlamındaki gücü nispetinde etkinliği değişen, özel hukuk ve kamu hukuku gibi bir ayrımı bulunmayan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ortaçağın derebeylik sistemine dayanan mülk devlet anlayışının, Osmanlı devletinde mevcut olan tımar sisteminden oldukça farklı yönlerinin bulunduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Ancak konumuzun fazla dışına çıkmamak için o konuya girilmeyecektir.

Mülk devletinin temelini oluşturan derebeyliklerin yıkılması, devlet aygıtının merkezi krallıkların hâkim olduğu bir sisteme evrilmesini sağlamıştır. Söz konusu dönüşümle birlikte de polis devleti anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. İlk defa Almanya'da ortaya çıkan bu devlet modeli, siyasal iktidarın hukuka bağlı olmaksızın, toplumun menfaatini gözetme iddiasında olduğu bir yapıya dönüşmüştür.

Polis devletinde kamu menfaati, birey menfaatinin önünde olduğundan, kamunun refah ve huzurunun sağlanması için gerçekleştirilen bütün faaliyetler, polis faaliyeti olarak değerlendirilmekte, devletin bu söz konusu faaliyetleri yerine getirebilmesi için sınırsız ve denetime kapalı olarak uyguladığı yönetime ise polis gücü denilmektedir (Gözübüyük, 1995:21,22). Polis devlet modelinin, mülk devlet anlayışına

nispeten daha müspet yanlarının olduğu görülmektedir. Çünkü her ne kadar denetlenebilen, hukuka bağlı bir devletten söz edemesek de, idari eylem ve işlemler neticesinde hakları ihlal edilen bireyler, yargı yoluyla zararlarının tazminini talep edebilmektedirler.

Bahse konu devlet modellerinden, günümüz anlamında modern devlete ise hukuk devleti anlayışının benimsenmesiyle geçildiğini söyleyebiliriz. Kara Avrupası'nda Fransız devriminden sonraki süreçte, polis devletinden uzaklaşarak, hukuk devleti anlayışı benimsenmiş, günümüz çağdaş devlet anlayışına uzanan süreç başlamıştır. Kamu yönetiminin hukuka tabi olmasını, Kara Avrupa ülkelerinin “hukuk devleti”, Anglo Amerikan ülkelerinin ise, “hukukun üstünlüğü” kavramlarıyla tanımlandığı bilinmektedir (Gözübüyük, 1995:22).

Demokrasi, eşitlik, özgürlük, hukuk devleti gibi evrensel nitelikteki kavramların önem kazanması, günümüz modern devlet algısının oluşmasında oldukça önemli bir yere sahiptir. Ayrıca bireylerin; temel hak ve özgürlüklerin yanı sıra siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin beklentilerinin de artması, modern devlet sürecini kaçınılmaz kılmıştır. Bu durum kamu gücünü elinde bulunduran yönetime mevcut sorumluluklarına ek birçok sorumluluklar yüklemiş, hemen her konuda kamu hizmeti sunulması taleplerini de beraberinde getirmiştir.

Türkiye'nin yakın tarihine bakıldığında, demokrasi, insan hakları, özgürlükler açısından sancılı dönemlerin yaşandığı hepimizin malumudur. Darbelerin sıkça yaşandığı, demokrasinin belirli aralıklarla inkıtaya uğratıldığı dönemlerden geçen ülkemizde normalleşme sürecine geçişin tam manasıyla sağlanmadan, modern devlet anlamında hak ve özgürlüklerin korunması yolunda idarenin hukuk devletine uygun olarak eylem ve işlemler tesis etmesini sağlayacak bir denetim sisteminin kurularak, uygulamaya geçirilmesinden bahsetmek güçtür. Gerçek manada idarenin denetiminin sağlanabilmesinin, belki tek şartı olmamakla beraber, ön şartının demokrasi kültürünün geliştiği bir ortama sahip olunmasıyla mümkün olabileceği düşünülmektedir.

Bireylerin beklentisi çerçevesinde sunulan kamu hizmetlerinin doğal bir sonucu olarak, kamu hizmetlerinin çeşitliliği ile doğru orantılı bir şekilde kamu otoritesinin yetki ve görevlerinin de çeşitlendiğini söyleyebiliriz. Bu durum aşırı güçlenen idarenin kamu hizmeti amacından sapma tehlikesini de beraberinde getirmektedir. Bu noktada

hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, idarenin her türlü eylem ve işleminin hukuki zeminde gerçekleşmesinin sağlanması, bireylerin hak ve özgürlüklerine yönelik müdahalelerin önlenmesi amaçlarına hizmet etmek üzere çeşitli denetim mekanizmalarının kurulması gerekmektedir. Bu noktada ülkelerin yönetim biçimlerine göre çeşitli farklılıklar arz etmekle birlikte her ülkede birtakım denetim mekanizmalarının yönetimlerin denetimini sağlamaya çalıştıkları görülmektedir.

Tez çalışmamızın ilk bölümünde; ülkemiz özelinde mevcut bulunan denetim mekanizmaları ele alınarak, yönetimin denetlenmesi noktasında ne ölçüde etkili oldukları değerlendirilecek ve söz konusu denetim mekanizmalarının yeterli denetimi sağlamasına engel oluşturan hususlar tartışılacaktır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde; tez konumuzun temelini oluşturan ombudsman (kamu denetçiliği) sistemine mercek tutularak, ombudsmanın kavramsal içeriği, tarihsel süreci, temel özellikleri, çalışma usulü, görev ve yetkileri izaha çalışılacaktır.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde; ombudsmanın (kamu denetçisi) dünyanın değişik ülkelerindeki uygulamalarına yer verilecektir. Bu bölümde ombudsman kurumunun farklı coğrafyalarda yer alan ülkelerdeki uygulamalarının müspet ve menfi yönleri ele alınarak, söz konusu kurumun ülkemizde başarılı olabilmesi için nasıl bir teşkilat yapısı ve çalışma usulü benimsemesi gerektiği, hangi görev ve yetkilerle donatılması halinde etkin bir denetim gerçekleştirebileceği yönünde çıkarımlarda bulunulmaya çalışılacaktır.

Son olarak çalışmamızın dördüncü bölümünde ise; 2010 Anayasa değişiklikleri referandumu neticesinde anayasal statü kazanan, 6328 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi üzerine kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, idari yargı denetimi özelinde hâlihazırdaki mevcut denetim mekanizmalarına yansması ele alınacaktır. Ayrıca ilgili bölümde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması öncesindeki süreçte, gerekliliği üzerine yapılan tartışmalara, kurulma sürecini hızlandırmaya yönelik çalışmalara değinilecek ve hâlihazırda faaliyete geçmiş bulunan Kurum'un ülkemizde başarılı olabilmesi için gerekli görülen hususlar izaha çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM DENETİMİ

İnsanoğlunun bir arada yaşama kültürünü kazanmasıyla sosyal ilişkilerin gelişmesi, karşılıklı hak ve sorumlulukların doğmasını kaçınılmaz kılmıştır. Toplu yaşama kültürü de yöneten ve yönetilen ayrımını beraberinde getirmiştir. Tarihin en eski dönemlerinden günümüze kadar gelinen süreçte yönetilenlerin hukukunu gözetmek üzere çeşitli denetim sistemlerinin uygulandığını görmekteyiz.

Tarihsel süreçte, iktidar sahiplerinin, iktidarlarını kullanma biçimlerine göre farklı yönetim anlayışları ortaya çıkmıştır. Her yönetim mekanizması da kendine özgü denetim sistemlerini kendisi geliştirmiştir. Yönetim anlayışı; otoriterleştikçe yönetimin denetimi olabildiğince asgari seviyeye inerken, demokratikleştikçe ise yönetimin denetimi azami seviyeye çıkmakta ve denetim sistemlerine verilen önem artmaktadır.

Gelinen süreçte sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal uzantıları olan kamusal denetimin, demokrasinin geliştiği, hukuk devleti ve insan haklarına saygılı olan devlet modelinin benimsendiği ülkelerde doğduğunu söyleyebiliriz. Demokrasi, iktidar sahiplerinin, iktidarlarını nasıl ve hangi sınırlar çerçevesinde kullanacaklarının önceden belli olduğu şeffaf bir yönetim anlayışını gerektirir. Bu durum kamu gücünü kullanan yönetimin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışının denetim ve gözetim süzgecinden geçmesini zorunlu kılar. Etkin bir denetim mekanizmasının doğal sonucu ise; ölçülü, adil, insan haklarına saygılı, şeffaf bir yönetimdir.

1.1. YÖNETİMİN DENETİM TÜRLERİ

1.1.1. İdari Denetim

İdarenin tesis ettiği eylem ve işlemlerini kendi bünyesinde özel olarak oluşturduğu organlar marifetiyle ya da kendi bünyesi dışındaki idari denetim organlarınca denetlenmesine idari denetim denilmektedir.

Günümüzde kamu hizmeti kavramı oldukça genişlemiştir. İdarelerin sunduğu hizmet çeşitlerinin artmasının, yanı sıra bu hizmetlerin, nitelik itibarıyla da her geçen gün daha da yoğunlaştığını söyleyebiliriz. Bu durum idarenin hukukun sınırları dışına çıkması riskini artırırken, aynı şekilde etkin bir denetimin sağlanması konusunda da bir tehdit oluşturmaktadır. Her ne kadar idarenin eylem ve işlemleri yoğunlaşarak, karmaşık bir hal almış olsa da denetimden taviz verilmesi düşünülemez. Çünkü denetim idarenin hukuki düzlemde kalmasını sağlamanın en önemli aracıdır.

Kamu kuruluşunun kendi bünyesinde oluşturduğu organ tarafından denetlenmesine iç denetim denilmektedir. İdarenin tesis ettiği eylem ve işlemlerin yasalara, idarenin amacına ve önceden çerçevesini belirlediği sınırlara uygunluğunun denetlenmesi, hiyerarşik bir silsile içinde hiyerarşik amir tarafından yapılabileceği gibi idarenin bünyesinde özel olarak denetim yapmak üzere oluşturulmuş kurullar vasıtasıyla da sağlanabilir (Akıncı, 1999:77). Bu noktada gerekli denetimler yapılarak, tespit edilen aksaklıklara ilişkin uygun tedbirlerin alınması yönetsel başarının kazanılması ve bu başarının devamlılığının sağlanması için çok büyük önem arz etmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları kendi içinde en üstten, en alta doğru silsile halinde piramit şeklinde teşkilatlanmaktadır. Söz konusu silsile dâhilinde hiyerarşik üst, yasalar çerçevesinde yetki ve sorumluluklarını göz önüne almak suretiyle astlarına emir ve talimatlar verebilir. Astlarının eylem ve işlemlerini denetleyebilir. Hiyerarşik denetim sonucunda, üst, astın işlemlerini uygun bulabileceği gibi söz konusu eylem ve işlemlerin uygulanmasını geciktirebilir, hatta tamamen iptalini de sağlayabilir. Astın görev alanına giren konularda, üst, bizzat astın yerine geçerek herhangi bir eylem veya işlemi yerine getiremez. Ancak, üst, asta emir vermek suretiyle isteği doğrultusunda, astın herhangi bir eylem veya işlemi tesis etmesini sağlayabilir. Ast, üstün emri doğrultusunda karar

alır, fakat üstün verdiği emrin hukuka uygun olması, suç teşkil etmemesi, “kanunsuz emir” kapsamında olmaması zorunludur. Aksi halde ast üstün verdiği emrin hukuka aykırı olduğunu düşündüğü hallerde emrin yazılı olarak verilmesini isteyebilir. Ast, üstün suç teşkil eden emir vermesi halinde ise yazılı olarak verilemesini istemeye gerek duymaksızın, suç teşkil eden emri yerine getirmekten kaçınmalıdır. Suç teşkil eden emir yazılı olarak verilse dahi emri yerine getiren açısından sorumluluk ortadan kalkmaz. Bu durumun askeri hiyerarşi içinde birtakım istisnaları bulunmaktadır.

İdari yapı içinde denetim faaliyetini yürütmek üzere önceden yetkili kılınmış organlar eliyle yapılan denetim sistemine ise teftiş denilmektedir. Teftiş Kurulları oluşturularak yapılan bu denetim hiyerarşik üst tarafından yapılan denetimden farklıdır. Burada amaç, idari yapının işleyişinin belirli bir düzen içinde, verimli bir şekilde çalışmasını sağlamaktır (Akıncı, 1999:79,80).

İdari teftiş, doğrudan doğruya üst yönetici adına uzmanlaşmış kadrolara sahip denetim kurulları tarafından yapıldığı için hiyerarşinin farklı bir türü olarak da yorumlanabilir. Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerde, en üst amir olan bakan ya da genel müdürlüklere bağlı olarak çalışan kurul tarafından, tüm teşkilatı kapsayacak şekilde etkinlik, verimlilik ve mevzuata uygunluk denetimleri gerçekleştirilir (Akıncı, 1999:79,80).

Kamu kuruluşunun kendi bünyesine dâhil olmayan başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi dış denetim durumudur. İç denetime nazaran özerk yönetimin daha etkili olduğu hallerde uygulanır. Dış denetim; merkez tarafından, özerk yönetimlerin kontrol altında tutulması suretiyle birlik ve bütünlüğün korunması, öz kaynakların israf edilmeksizin, etkin bir şekilde kullanılması ve kamusal hizmetlerin bütünlük içinde uyumlu bir şekilde yerine getirilmesi gibi hedefler doğrultusunda gerçekleştirilir (Sanal, 2002:8).

Dış denetim iki yöntem esası üzerinden gerçekleştirilir. Birincisi ‘özeysel yöntem’ denilen, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdiği denetim iken, ikincisi “ikili görev” denilen, özel olarak denetim hizmetini yerine getirmek için uzmanlaşmış kadrolara sahip örgütler aracılığıyla yapılan denetimdir (Akıncı, 1999:81-86). Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu, Danıştay buna örnek olarak gösterilebilir (Mutta, 2005:23).

İdari denetim, yönetimin; etkin, seri, sağlıklı ve uyumlu bir şekilde işlemlerini sağlamak amacına hizmet etmek üzere, bir nevi oto-kontrol sisteminin geliştirildiği, kendi kendini denetleyen bir mekanizmadır.

Yönetim her türlü faaliyetini gerçekleştirirken mevzuat hükümlerinin tanıdığı imkânlar dâhilinde en kısa süre içinde en düşük maliyetle en verimli sonuca ulaşma saikiyle hareket etmelidir. Bu durum yönetimin yüklendiği sorumluluğun gereğidir. Ayrıca söz konusu hususların yönetim tarzı olarak benimsenmesi yönetime; “usule uygunluk”, “elverişlilik”, “verimlilik ve etkililik” fonksiyonlarının kazandırılmasını da sağlayacaktır (Tortop, 1974:27).

1.1.1.1. İdari Denetimin Aksaklıkları

İdari denetim özü itibarıyla birtakım sorunları içinde barındırmaktadır. İdarenin tesis ettiği eylem ve işlemlerin kendi bünyesinde bizzat denetlenmesi ya da yine idare içinde konumlanan başka bir kurum vasıtasıyla denetlenmesi durumu söz konusu olduğundan, idari denetimde, etkin bir denetimin bütün özelliklerinin yeterli düzeyde bulunduğu söylenemez.

İdari denetimin amacına bakıldığında, içinde barındırdığı gerek iç denetim, gerekse dış denetim vasıtalarıyla, vatandaşın hak ve özgürlüklerini koruma saikinden ziyade bütün olarak idarenin iç işleyişinde bir disiplin sağlanması ve mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi düşüncesinin ön planda tutulduğunu görürüz (Amcaoğlu, 2002:25,26).

İdarenin kendi kendini denetlediği bu sistemin, objektifliği tartışmaya açık bir konudur. Denetim organı olarak görev yapan hiyerarşik üst ya da yönetime bağlı oluşturulan denetim kurulları her zaman bağımsız hareket edemeyebilir. Hukuka aykırılık iddiası olan bir eylem veya işlem bizzat hiyerarşik üstün emir ve talimatıyla tesis edilmiş olabileceği gibi hiyerarşik üstün bilgisi dâhilinde göz yumması nedeniyle de tesis edilmiş olabilir. Böyle bir durumda denetim yapan bir hiyerarşik üstün, kendi sorumluluğunun da bulunduğunu göz önüne aldığımızda, objektif davranmasını beklemek sanırım biraz fazla iyimserlik olacaktır. Diğer yandan hiyerarşik üstün söz konusu hukuka aykırılık iddiası olan eylem ya da işlemle en küçük bir ilgisinin

bulunmadığı durumları da göz ardı edemeyiz. Ancak bu durumlarda dahi hiyerarşik üst tarafından yapılacak denetimin objektifliğine ilişkin kuşku ortadan kalkmayacaktır. Şöyle ki denetim vazifesini yapacak olan hiyerarşik üstün idare bünyesinde farklı kanallardan çeşitli müdahaleler, telkinler hatta baskılara maruz kalması ihtimal dâhilindedir. Aynı durumun vesayet denetimi içinde geçerli olduğunu kabul etmemiz mümkündür.

İdarenin işlem ve eylemlerine karşı birey hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında hiyerarşik denetim mekanizmasının tam bağımsız olamama riskinin yanı sıra mesleki dayanışma nedeniyle de bireylerin hakları ihlal edilebilmektedir. Örneğin bir kamu kurumu hizmet alanıyla ilgili sektörden gelen talepler doğrultusunda birtakım politikalar benimsemek suretiyle ilgili faaliyet alanının temsilcilerine çeşitli imkânlar sağlarken, diğer taraftan çevreye zarar verebilmekte ya da söz konusu faaliyetle ilgisi olmayan diğer bireylerin olumsuz etkilenmesine sebep olabilmektedir. Kurumun genel politikasını yansıtan bu tür çalışmaların idari denetim yoluyla önlenmesi çok düşük bir olasılıktır.

İdare ile herhangi bir organik bağı olmayan bir organ tarafından yapılan denetim vasıtasıyla bahsedilen sakıncaların bertaraf edilerek, daha sağlıklı sonuçlara ulaşılmasının sağlanacağı düşünülmektedir.

1.1.2. Siyasal Denetim

Siyasal denetim geniş anlamda değerlendirildiğinde, devlet başkanının doğrudan ya da dolaylı olarak işlettiği denetim mekanizmasından ziyade parlamento tarafından yapılan denetimi kapsamaktadır. Bu noktada doğrudan ve dolaylı denetime bir parantez açacak olursak; ülkemiz özelinde doğrudan denetim için, Cumhurbaşkanı'nın emir ve talimatları doğrultusunda harekete geçmek suretiyle “Devlet Denetleme Kurumu” tarafından yapılan denetimi, dolaylı denetim için ise devlet başkanı olarak cumhurbaşkanının atama yetkisi çerçevesinde başbakan ve bakanların atanması, Yüksek Öğretim Kurulu, Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu üyelerinin seçilmesi noktasındaki yetkilerini kullanmasını örnek olarak verebiliriz (Akıncı, 1999:67,68).

Demokratik yönetim anlayışına sahip olan rejimlerde, anayasadan aldığı güçle halk adına egemenlik yetkilerini kullanan organlar devlet yönetimini aksatan

problemlerde “gözetici”, “denetleyici”(Akıncı, 1999:60) bir misyon yüklenmektedir. Parlamenter sistemin etkin olduğu rejimlerde siyasal iktidarı temsil eden hükümetin ve de hükümetin aldığı kararların icrasında aracı kıldığı ülke çapında teşkilatlanmış idari yapının denetimi, halk iradesiyle egemenlik yetkilerini kullanan parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 1998:10).

Demokratik ülkelerde halkı temsil eden parlamento siyasal denetim adı altında yürütmenin aldığı kararlar ve uygulamalarının halkın iradesiyle uyumunu denetler. Parlamenter sistemlerdeki bu denetim ile hükümet ve aynı zamanda hükümetin kararlarının icrailiğini sağlayan idare denetlenmektedir. Parlamento bu denetimi çeşitli yollarla sağlamaya çalışmaktadır. Söz konusu denetim; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru vasıtalarıyla gerçekleştirilmektedir (Özbudun, 2005:297). Bu denetim usullerinin Türkiye uygulamasını kısaca açıklayacak olursak;

1.1.2.1. Soru

TBMM İç Tüzüğü'nün 96. maddesinde “ *Soru; kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü ve yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, başbakan dan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir.*” denilerek çerçevesi çizilmiştir.

TBMM İç Tüzüğü'nün 97. maddesi, denetim kapsamında sorulamayacak konuları, 98. maddesi, sözlü sorunun gündeme alınması ve cevaplandırılması mevzuunu, 99. maddesi ise yazılı sorunun cevabı konusundaki hükümleri düzenlemektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, TBMM İç Tüzük). İç Tüzük'ün ilgili düzenlemelerine bakıldığında, soran ve cevaplayanın aktif olarak karşılıklı diyalog kurabildiği, diğer milletvekillerinin ise müdahil olamadığı, herhangi bir cezai ve siyasi sorumluluğu gerektirmeyen bir denetim aracı olarak karşımıza çıktığı görülmektedir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2005:286).

Parlamenter rejimlerde sıkça başvurulmuş soru yoluyla denetim ülkeden ülkeye farklı düzeyde etkiler meydana getirebilmektedir. Kimi ülkelerde herhangi bir etki

meydana getirmeyen zayıf bir denetim aracı iken, kimi ülkelerde ise etkin sonuçların ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin İngiltere bu denetim aracının yoğun ve etkili kullanıldığı bir parlamento kültürüne sahiptir (Akıncı, 1999:61).

Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran hükümeti diğer denetim yollarıyla devirmenin imkânsız olduğu söylenebilir. Muhalefet soru yoluyla hükümeti yıpratmak, kamuoyunun dikkatini sorulan soruların üzerine çekebilmek ve bu sayede hükümete olan desteği azaltmak amacıyla sıkça bu denetim aracına başvurmaktadır.

1.1.2.2. Genel Görüşme

Anayasaya göre genel görüşme, “*toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşülmesidir.*” (Özbudun, 2005:299). Genel görüşmenin ne şekilde yapılacağı, İç Tüzük'ün ilgili hükümlerinde ayrıntısıyla düzenlenmiştir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2005:287).

Belli bir konuda genel görüşme açılması, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından istenebilir. Genel görüşme açılmasına ilişkin olumlu ya da olumsuz karar bizzat Genel Kurul tarafından verilir. Genel görüşme özellik itibarıyla soru müessesesinin daha kapsamlı halidir. Soru'da sadece başbakan veya sorunun muhatabı bakan ile soruyu soran kişi karşılıklı diyalog kurabildikleri halde genel görüşme için böyle bir kısıtlama öngörülmemiştir (Mutta, 2005:35).

Genel görüşme sonucunda hükümeti zor durumda bırakacak, siyasal sorumluluk gerektirecek bir oylama yapılamaz. Mecliste görüşülmesi nedeniyle kamuoyunun dikkati görüşmeye ilişkin konu üzerinde yoğunlaşabilir. Etkinlik yönünden soru müessesesi ile gensoru müessesesi arasında bir yerde konumlandığı söylenebilir (Akıncı, 1999:62).

1.1.2.3. Meclis Araştırması

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, TBMM İç Tüzük). Meclis araştırması

meclisin anayasal görevlerini yerine getirirken, işlerini kolaylaştıran ve aynı zamanda denetim imkânı da sağlayan bir müessesedir (Akıncı, 1999:62).

Anayasal faaliyetler çerçevesinde belli bir konuda karar alabilmek için bilgi edinme ihtiyacı doğabilir. Meclisin araştırma yapmak suretiyle doğrudan bilgi edinmesi, Anayasa tarafından kendisine verilen yetkinin kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

Meclis Araştırması açılabilmesi için, hükümetin, siyasi parti gruplarının veya en az yirmi milletvekilinin Meclis Başkanlığı'na başvurusu gerekmektedir. Başvuru üzerine Meclis Genel Kurulu'nca bir değerlendirme yapılarak olumlu ya da olumsuz karar verilir.

TBMM Genel Kurulu tarafından, meclis araştırması açılmasına karar verildiği takdirde, genel hükümler çerçevesinde kurulan komisyonca araştırma faaliyetleri yürütülür. Bu komisyonun çalışma süresi, üye sayısı, Ankara dışında da çalışmasının gerekip, gerekmediği hususu, Meclis Başkanının teklifi üzerine Genel Kurul'ca karara bağlanır. Komisyon, İç Tüzük'ün 105. maddesinde öngörülen, kurum ve kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi isteyebileceği gibi ilgili kurum ya da kuruluşlarda bizzat inceleme yapmak suretiyle her türlü araştırma faaliyetini yürütebilir. Uygun gördüğü takdirde uzman görüşlerine başvurabilir. Devlet sırları ile ticari sırlar meclis araştırmasının kapsamı dışındadır (Özbudun, 2005:300).

Meclis Araştırması, belli bir konuda bilgi toplama amacını taşımakla beraber yukarıda incelediğimiz denetim yollarından soru ve genel görüşmenin aksine bilgiyi, ilgili bakan ya da hükümet yetkililerinden almamakta, bizzat araştırarak en sağlıklı bilgiye ulaşma niyetini taşımaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992:325).

1.1.2.4. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili suçlar yönünden cezai sorumluluklarının araştırılmasında kullanılan bir denetim aracıdır. İç Tüzük 'ün 107-114 maddeleri arasında düzenlenmiştir. TBMM üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile görev sırasında veya görevi sona erdikten sonra başbakan ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suçlar nedeniyle meclis soruşturması açılması istenebilir (Avşar, 2007:11).

Cezai sorumluluğu gerektirecek soruşturmanın başlatılması için verilen önerge de görev sırasında gerçekleştirildiği iddia edilen eylem ya da eylemlerin aykırı olduğu mevzuat ve söz konusu mevzuatın ilgili hükümlerinin tek tek gerekçeleri de belirtilmek suretiyle açıkça yazılması zorunludur (Avşar, 2007:11).

Meclis soruşturması hukuki açıdan bakanlık veya başbakanlık göreviyle ilgili özel bir yargılama rejimi niteliğine sahiptir. Bu nedenle, meclis soruşturması kapsamında parlamento tarafından yürütülen faaliyetler ile genel yargılama süreçleri arasında benzerlik kurma yoluna gitmek yanlış sonuçlar doğurabilir. Anayasanın 113. maddesi uyarınca bir bakanın Yüce Divan'a sevk edilmesine karar verilirse ilgili kişi bakanlıktan düşer. Başbakanın sevk edilmesi durumunda ise hükümet topluca istifa etmiş sayılır. Meclis soruşturması bu açıdan değerlendirildiğinde, cezai sorumluluk yanında siyasi sorumluluk yönünden de denetime imkân sağlamaktadır. Bunun yanı sıra genel yargılama ilkelerinden cezanın şahsiliği ilkesinin meclis soruşturmasının sonuçları bakımından dikkate alınması mümkün değildir (İba, 2010:203). Çünkü hükümetin düşmesi siyasi sorumluluğun bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumu ceza yargısı anlamında bir mahkûmiyet gibi değerlendirerek cezanın şahsiliği ilkesinden söz edemeyiz.

Başbakan ve bakanlar açısından farklı bir yargılama usulünün benimsenmesinin kendi içinde makul çeşitli nedenleri bulunmaktadır. İlgili kişilerin yerine getirdikleri görevleri nedeniyle çok önemli bir sorumluluk üstlendikleri inkâr edilemez. Ayrıca söz konusu görevlerin siyasi boyutu da olması hasebiyle siyasi mülahazalarla yapılabilecek ihbarlarla asılsız suç isnatlarında bulunulmasına karşı tedbir amacı taşımaktadır. Ayrıca idari hiyerarşinin tepesinde yer alan bu kişilere yönelik soruşturmanın bizzat idari merciler tarafından yürütülmesi soruşturmanın sonucuna şüpheyle yaklaşılmasına sebep olabilir (Feyzioğlu, 2006:19-22).

1.1.2.5. Gensoru

Gensoru parlamenter sistemde saydığımız denetim araçları içinde en etkili denetim aracı olduğunu söyleyebiliriz. Gensoru, yürütme organının parlamentoya karşı sorumluluğunun yansması olarak uygulanan ve etkili sonuçlar doğurabilen bir denetim yoludur (Köksal, 2005:85).

Gensoru Bakanlar Kurulunun genel politikası ya da başbakan dâhil olmak üzere bir bakanın kendi bakanlığında izlediği politika ve icraatları yönünden Meclis tarafından yapılan sonuçları itibarıyla etkin bir denetim aracıdır. Görüşmeler neticesinde verilecek bir güvensizlik önergesi veya Bakanlar Kurulunun isteği üzerine, başbakanın, bir bakanın ya da hükümetin düşürülmesine kadar ileriye gidilebilecek bir süreci içinde barındıran bir denetim aracıdır. Anayasa'nın 99. maddesi söz konusu denetim aracını detaylı olarak düzenlemiştir (Köksal, 2005:85,86).

Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu veya en az yirmi milletvekili tarafından verilebilir. Üyelerin önerge konusunda bilgilendirilmesi için bastırılıp çoğaltılarak dağıtılır ve önergenin gündeme alınıp alınmayacağına dair toplantı yapılarak karar verilir. Gündeme alınma kararı verilmesi durumunda tarih belirlenir. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bakanlar Kurulu ya da bir bakanın düşürülebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası).

Meclis denetim araçları arasında en etkili sonuç alma potansiyeli olan gensorunun, nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin prosedürün 1982 Anayasa'nın 99. maddesinde detaylı bir biçimde düzenlendiğini söyleyebiliriz. 1982 Anayasası'nda yer verilen düzenlemede, 1961 Anayasası'nın "Gensoru" başlıklı 89. maddesinden farklı olarak oy sayımında sadece güvensizlik oylarının sayılması şeklinde bir değişiklik yapılmıştır. Bu düzenlemenin istifa zorunluluğu gerektirmeyen, ancak adi bir çoğunlukla güvenoyu alınan durumlar için hükümetin itibar kaybetmesinin önüne geçilmek için yapıldığı söylenebilir (Özbudun, 2005:302,303). Bakanlar Kurulu kurulurken basit çoğunlukla alınan güvenoyu yeterli görülürken, gensoru ile düşürülmek için mutlak çoğunluk arandığı görülmektedir. Böylece siyasi istikrarsızlığı önlemek adına hükümetin kurulmasının kolaylaştırılırken, hükümetin düşürülmesi ise güçleştirilerek, rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem anlayışı doğrultusunda hükümetin istikrarı korunmaya çalışılmıştır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2005:291).

Gensoru ile güvensizlik önergesi birbirinden farklıdır. Güvensizlik önergesinde gensorudan farklı olarak hükümetten herhangi bir açıklama beklemeksizin siyasal sorumluluğuna gidilir (Aydın, 2010:9). Gensoruda ise hükümetten belli bir konuda

açıklama yapması istenmekte, hükümet tarafından yapılan açıklama soru işaretlerini ortadan kaldıracak şekilde tatmin edici bulunmaması halinde hükümetin siyasal sorumluluğuna gidilmektedir (Aydın, 2010:9).

Meclis tarafından hükümetin etkin bir şekilde denetlenmesi birden çok faktöre bağlıdır. Örneğin, mecliste bulunan siyasi partilerin örgütsel yapıları, ideolojik referansları, parti içi disiplin anlayışları, siyasi parti liderlerinin göreve gelme usullerinin hepsi hem birlikte hem de ayrı ayrı çok önemli faktörlerdir (Aydın, 2010:16). Örneğin güçlü sayısal çoğunluğa sahip olan, parti içi disiplinin yüksek olduğu, liderin milletvekilleri üzerinde mutlak hâkimiyet kurduğu bir siyasi partinin içinden çıkan hükümetin, meclisin denetim araçlarıyla etkin bir şekilde denetlenmesi çok zordur.

1.1.2.6. Dilekçe Hakkı

Denetim türlerinden bir diğeri de tüm anayasalarda kendine yer bulan, kökü çok eskilere dayanan dilekçe ile başvuru hakkıdır. Dilekçe hakkı yönetilenler tarafından, yasama organı ve idari makamlara başvurulmak suretiyle hukuki yönden hak arama ve talepleri dile getirme yöntemidir.

Vatandaşlar ve müttekabiliyet esası çerçevesinde Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileri veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri için idari makamlara ve TBMM'ne yazıyla başvurabilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası).

Dilekçe hakkının kullanılma biçimi ve içeriği tarihsel süreçte oldukça gelişme göstermiştir. Genel olarak söz konusu hakkın kullanımında iki farklı gerekçe ön plana çıkmıştır. İlki bu hakkın kullanılmasında yönetsel uygulamaların yarattığı sıkıntıları ifade edilmesini sağlamaya yönelik iken, diğeri herhangi bir şikâyet içermemekle beraber birtakım hizmet ve idari işlemlerin yerine getirilmesi noktasındaki tavsiye görüş ve dileklerin bildirilmesi amacına hizmet etmektedir (Avşar, 2007:14).

Dilekçe hakkının kullanılması ve uygulanması, Anayasa'nın 74. maddesi doğrultusunda düzenlenen TBMM İç Tüzüğü'nün Dilekçe Komisyonu'na ilişkin hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir (Yaşamış, 1982:50).

Hukuk devletinin vazgeçilmezi olan adil yönetim anlayışının hâkim olduğu, toplum düzeninin sağlanması, yönetilenlerin ağır bürokratik prosedürlere muhatap olmadığı bir sistemin kurulması ile mümkün olabilir. Bu anlamda dilekçe hakkının kolay bir biçimde kullanılmasına olanak tanınması önemlidir. Şöyle ki dilekçe hakkının kullanılması suretiyle yönetimin yanlış ve haksız uygulamalarıyla ilgili doğrudan başvurulabilecektir. Böylece söz konusu yanlış ve haksız uygulamalardan kaynaklanan mağduriyetler yargı yoluna gidilmeksizin kolayca çözülecektir. Diğer yandan dilekçe hakkının kullanılması vesilesiyle yöneten, yönetilen arasında bir nevi köprü kurulmasının yanı sıra toplumsal barışa da katkı sunulmuş olacaktır (Akıncı, 1999:28,29).

Dilekçe Komisyonu ile ombudsman kurumunun faaliyetlerinde paralellik bulunduğu, aynı nitelikteki görevleri ifa ettikleri ileri sürülmekte ise de, dilekçe hakkının kullanılması yoluyla pratikte idarenin denetiminin sağlandığını savunmak güçtür. Komisyon çoğu zaman tüm idari ve yargısal yollar tükendikten sonra müdahale etmektedir (Demir, 2002:229). Ayrıca Dilekçe Komisyonuna gönderilen dilekçeler, Komisyonun; başkan, başkan vekili, sözcü ve katipten oluşan Başkanlık Divanı tarafından ön incelemeden geçirilerek; yeni bir yasa veya yasa değişikliği gerektiren yargı organlarının yetkisine giren ya da yetkili idare organlarınca verilen kesin cevap niteliğinde olmayan ve de dilekçelerde bulunması zorunlu olan şekil şartlarını taşımayan dilekçelerin görüşülmesini engelleyen bir filtreleme sistemi bulunmaktadır (Yaşamış, 1982:50). Ombudsman kurumunun da kendine has filtreleme sistemleri mevcut ancak Kurum'a yapılan başvuruların basit ve kolay olması gerektiği düşüncesinden hareketle daha yüzeysel bir filtreleme uygulandığı söylenebilir. Tabii ülkeden ülkeye uygulamalar değişmektedir.

Dilekçeler hususunda Meclis tarafından verilen kararların hükümet açısından herhangi bir bağlayıcılığı olmamakla birlikte diğer denetim yollarının devreye sokulmasını tetikleme açısından etkili olabilmektedir.

Dilekçe hakkına yönelik eleştirilerin aksine *Başgil*, “*Büyük Millet Meclisi'ne müracaat hukuki bakımdan vatandaş için geniş ve kuvvetli bir teminat arz etmekle beraber, halk psikolojisi bakımından bir emniyet sübabı ve yüksek makamın içtimai politikası içerisinde bir ibre vazifesi görmektedir.*” demek suretiyle yönetilenler ile

yönetenler arasındaki bağın sağlamlaşması, idarenin otoritesine karşı duyulan saygının pekiştirilmesi nedenleriyle dilekçe hakkına ilişkin düzenlemenin önemine vurgu yapmaktadır (Eroğlu, 1985:345).

1.1.2.7. Siyasi Denetimin Aksaklıkları

İdarenin siyasi sorumluluğunu gerektiren eylem ve işlemlerinden dolayı yasama organı tarafından etkin şekilde denetlenmesi pratikte çok mümkün değildir. Parlamenter sistemde öngörülen denetim araçları işlevsel kullanılmadığı durumlarda denetim araçlardan beklenen verimin sağlanması mümkün değildir.

Parlamenter sistemde hükümet tek bir siyasi parti tarafından kurulabileceği gibi tek bir siyasi partinin hükümet kurabilmek için yeterli çoğunluğa sahip olmaması halinde birden fazla parti birleşerek koalisyon hükümeti de kurabilir.

Tek bir siyasi partinin hükümet kurarak yürütme gücünü eline geçirmesi durumunda siyasi denetimi gerçekleştirmek oldukça zordur. Hükümet partisi milletvekilleri istisnai durumlar dışında partilerini güç duruma sokacak denetim vasıtalarının harekete geçirilmesine katkı vermekten ziyade engellemeye çalışırlar.

Koalisyon hükümetleri tek başına bir siyasi partinin hükümet kurabilme çoğunluğuna ulaşamadığı hallerde birden fazla siyasi partinin anlaşarak yürütme gücünü paylaşması ile kurulur. Tek parti iktidarına göre nispeten zayıf olsa da koalisyon hükümetlerin görevde olduğu dönemlerde de iktidarda bulunan partilere mensup milletvekillerinin meclis denetim araçlarının etkin şekilde kullanılmasına destek vermediğini söyleyebiliriz.

Yürütme gücüne sahip olan iktidar, mecliste bulunan çoğunluğu da kendi politik düşünce ve çıkarları doğrultusunda yönlendirmekte, kendi politik menfaatleri doğrultusunda meclis denetim araçlarının etkisiz kalmasını sağlayabilmektedir. Yönetimin siyasal denetiminin sağlanmasında muhalefete çok büyük iş düşmektedir. Muhalefet bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında duyarlı hareket etmelidir. Ancak muhalefesinde iktidarla olan çekişmelerine temeline baktığımızda, politik çıkarların hukuki bakışın önüne geçtiğini görmekteyiz. Birey haklarına yönelik

ihlallerin, siyasi denetim yoluyla önlenmesi politik nedenlerin etkili olabilme riski nedeniyle oldukça güçtür. Siyaset, hukukun önüne geçebilir (Baylan, 1978:32).

İktidar mensuplarının meclis denetim araçlarına karşı etkili bir şekilde korunduğu bir ortamda siyasi denetimin sağlanması çok da mümkün görünmemektedir. Bu durum meclisin saygınlığına gölge düşürebilmektedir.

Birey hak ve özgürlüklerini ilgilendiren hususlarda ya da idarenin eylem ve işlemlerinden zarar görenlerin korunması gibi konularda etkili, seri ve güven verici denetim sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Devlet, toplum ve birey ilişkilerinde asıl hassasiyet ve tedirginlik toplum ve birey ilişkilerinin korunması yönünden gösterilmelidir. İdarenin, yetki sınırlarını aşmasını önleyebilmek ve genel anlamda hak ve özgürlükleri koruyabilmek için ihtiyaç duyulan bütün müesseseler bir hukuk devletinin olmazsa olmazıdır. Bu noktada yeni güvence ve yaptırımlar araştırılarak bulunması zorunludur. Özgürlükler rejimi bunu gerektirir. Sadece hukuki müesseselerin kurulması ise sonuca herhangi bir etkisi olamayan şekilcilikten ibaret bir durum ortaya çıkarır. Bu nedenle aynı zamanda kurulan bu müesseselere işlerlik kazandırılması da gerekmektedir (Eroğul, 1986:6).

1.1.3. Yargısal Denetim

Demokratik hukuk devletinin en temel unsuru; Yönetimin, her türlü eylem ve işleminde hukukun çizdiği sınırları referans almak suretiyle söz konusu sınırlar çerçevesinde hareket serbestisine sahip olmasıdır. Yönetimin iradesinin şekillenmesinde etkili olan bu sınırların aşılmasında ise hukuk devleti olmanın doğal sonucu olarak yönetimin birtakım yaptırımlara maruz kalması kaçınılmazdır. İşte tam da bu durum yönetilenlerin hukuk güvenliği sağlamaktadır (Mutta, 2005:39).

İdarenin faaliyetlerinde hukuka uygun hareket etmesi, faaliyetleri kapsamında gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerine karşı yargı denetiminin açık tutulması, hukuk devletini polis devletinden ayırmaktadır.

İdarenin hukukun sınırları içinde kalmasını sağlama noktasında kuşkusuz en rasyonel ve objektif denetim, yargı yoluyla yapılan denetimdir. Çünkü yargı denetimi

itilafi çözüme kavuşturduğu gibi toplumsal münasebetler noktasında sorunun sürmesini önleyerek hukuki güvenliği sağlar (Eroğlu, 1984:341).

Hukuk devletinin etkin olduğu ülkelerde, bireylerin kendi aralarındaki ilişkilerin düzenlenmesi, bireylerin birbirlerine karşı hak ve özgürlüklerinin korunmasının yanısıra idarenin hukuk dışı işlem ve eylemleri karşısında da bireylerin hukukunun korunması esastır. Bu kapsamda idarenin faaliyetlerinin denetlenmesinde dünya uygulamalarına bakıldığında iki farklı sistem uygulandığı görülmektedir. Bunlardan biri İngiltere ve ABD başta olmak üzere birçok Anglo Amerikan ülkelerinde uygulanan “Yargı Birliği”, diğeri, Fransa başta olmak üzere Kara Avrupa’sı ülkelerinde uygulanan “İdari Yargı” sistemidir (Avşar, 2007:21).

1.1.3.1. Yargı Birliği

Yargının bir bütün olarak değerlendirildiği ülkelerde uygulanan bir sistemdir. Yargı birliği İngiliz hukuk teorisindeki “hukuk birliği” düşüncesinin etkisini taşımaktadır. İdare ile birey eşit konumda değerlendirilerek her ikisine de aynı hukukun uygulanması gerektiği savunulmakta ve bütün davaların genel görevli olarak görülen “adalet mahkemeleri” tarafından çözülmesi gerektiği ileri sürülmektedir (Gözübüyük ve Tan, 1998:13).

Adalet mahkemeleri (ülkemizde “adli yargı”) açısından olaya bakıldığında, mahkemenin önüne gelen uyuşmazlıkların çözümünde birtakım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Kabul etmek gerekir ki, günümüz şartları düşünüldüğünde, kamu hizmetleri her geçen gün gerek sayı, gerek nitelik ve içerik yönünden artmaktadır. Bu durum davaların çözümü noktasında hukuki bilgi yanında idari tecrübeye de sahip olunmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu nedenle yargı birliğini uygulayan Anglo Amerikan ülkelerinde adalet mahkemelerinin yanı sıra spesifik alanlarda yargılama faaliyetini icra etmek üzere ihtisas mahkemeleri kurulması yoluna gidilmiştir (Vakur, 1990:106-112).

Uzmanlık gerektiren alanlarda kurulan ihtisas mahkemelerini adli yargı dışında düşünmemiz pek mümkün değildir. Bu mahkemelerin kararlarına karşı yüksek mahkeme olarak adliye mahkemelerine başvurulması söz konusu olabilmektedir. Fakat

bu durumu İdari Yargı öncesi bir aşama olarak görmek mümkün olabilir (Gözübüyük ve Tan, 1998:14). Bugün ülkemizde de adli yargı içinde sadece belirli konularla ilgili uyuşmazlıkların görüldüğü çok sayıda ihtisas mahkemelerinin bulunduğunu söyleyebiliriz. Örneğin; Fikri Sınaî Haklar Mahkemeleri, Ticaret Mahkemeleri, Deniz İhtisas Mahkemeleri, Trafik Mahkemeleri, Tüketici Mahkemeleri, Çocuk Mahkemeleri, Aile Mahkemeleri vb.

1.1.3.2. İdari Yargı Sistemi

Kamu gücünü elinde bulunduran, tek taraflı olarak kararlar alarak, aldığı kararları icra edebilme yetkilerine sahip olan idare ile idareye göre oldukça güçsüz sayılabilecek birey arasındaki uyuşmazlıkları çözmek üzere adli yargı dışında örgütlenen müstakil yargı denetimidir.

İdari yargı, idare hukuku kapsamında idareye verilen görevler dolayısıyla yürüttüğü faaliyetlerden doğan uyuşmazlıkları çözen adli yargıdan ayrı olarak teşkilatlanan kendine has kural ve usulleri olan idari rejim çerçevesinde idareye uygulanan yargı düzenidir (Gözübüyük ve Tan, 1991:5).

İdarenin kamu hizmetlerini yerine getirmesi neticesinde doğan uyuşmazlıkların yapısındaki özellik farkı, bu uyuşmazlıklara uygulanacak kuralların kendine özgü hukuki ve teknik özellikler taşıması idare hukuku alanında uzmanlaşan, kamu hukukuna vakıf, tecrübeli, donanımlı hâkimler tarafından denetlenmesinin gerektiği düşüncesi idari yargı sisteminin kabulünü kolaylaştırmıştır (Bereket ve Demirkol, 1996:35).

İdari yargı denetimi, kapsam yönünden ülkeden ülkeye farklı yetki ve görevlerin olabildiği bir sistemdir. Bazı ülkelerde idarenin, yalnızca eylem ve işlemleri dolayısıyla az ya da çok sorumluluğuna gidilmesi yeterli görülebilirken, kimi ülkelerde ise, idari yargı denetimi kapsamında kanuna aykırı işlemlerin iptali, idarenin haksız eylemleri nedeniyle bireylerin uğradığı zararların tazmini gibi çerçevesi daha geniş bir kanuna uygunluk denetimi yapılmakta ve bu kapsamda idari yargı yerlerinin farklı birtakım yetki ve görevleri bulunabilmektedir (Tortop, 1990:160).

1.1.3.3. Yargısal Denetimin Aksaklıkları

İdarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetime açık olması hukuk devletinin olmazsa olmaz kuralı niteliğindedir. Yargı denetimi etkin, verimli, sürekli ve süratli olması halinde herhangi başka bir denetim ile ikamesine gerek bulunmamaktadır. Ancak yargı denetimi yapısal sorunları ve işleyiş aksaklıklarından dolayı yetersiz kaldığı noktalar olabilmektedir. Yaşanılan sorunları göz önüne aldığımızda, bunların birbiriyle bağlantılı ve birbirini tetikleyen sebepler olduğu söylenebilir.

Yargısal denetimde karşılaşılan sorunları kısaca ele alacak olursak; ilk olarak sıkı şekil şartlarına sahip olması nedeniyle biçimsel yönünün ağır bastığı, bazen şekil koşullarının maddi gerçekliğin önüne geçtiği görülmektedir. Bu durumun kanuna uygun, ama hukuka aykırı sonuçların doğmasına neden olduğunu söyleyebiliriz.

Diğer bir husus biçimselliği yoğun bir şekilde içinde barındıran yargı denetiminin yavaş işlemesidir. Yargısal denetimin yavaş işlemesi, yargılamanın yapısal sorunları ve işleyiş zafiyetinin yanı sıra idarenin hukuka aykırılığı tespit edilen hususlarda gerekli düzenlemeleri yapmak üzere siyasal karar alma mekanizmalarını harekete geçirme noktasındaki isteksizliği ve idare ajanlarının inisiyatif almaktan kaçan, sorumluluğu üzerinden atmayı tercih eden tavırlarıdır. Kamu ajanları, en haklı talepte bulunan vatandaşın dahi ilgili işlemi yapmak için mahkeme kararı getirmesini istemektedirler. Bu husus iş yükünü gereksiz olarak artırarak, yargılamayı yavaşlatmaktadır (MEHTAP, 1963:226).

Yargısal denetimin etkin şekilde yerine getirilmesi vatandaşların hakkını arama noktasında bilinçli olması ve bu konuda duyarlı davranması ile mümkün olabilmektedir. Hukuki terminolojiye yabancı olunması, yargılama usulünün bilinmemesi ve bu konuda hukuki yardım alma imkânına sahip olunmaması hak kayıplarını da beraberinde getirmektedir. Ayrıca yargı denetimi bireye birtakım mali külfetler (başvuru harcı, karar harcı, bilirkişi ücreti, vekâlet ücreti vs.) yüklemektedir. Yargılama neticesinde haksız bulunulması durumunda yargılama giderlerinin tamamının karşılanması zorunluluğu, anayasal bir hak olan hak arama hürriyetine ket vurmaktadır.

Son olarak yargı denetimini gerçekleştiren organların görev ve yetki konusundaki fikir ayrılıkları, uyuşmazlığı çözecek yargı yerinin tayini için gereken

prosedürler yargılamayı yavaşlatmasının yanında hak kayıplarına sebep olabilmektedir. (Bereket ve Demirkol, 1996:35). Neticede geç sağlanan adalet, somut olayın durumuna göre kendi içinde birtakım adaletsizlikleri de barındırmaktadır.

Yukarıda kısaca açıklamaya çalıştığımız sorunların tümüyle ortadan kaldırılması mümkün olmasa da asgari seviyeye indirilmeleri gerekmektedir. Çünkü yargısal denetim hukuk devleti için vazgeçilmez öneme sahiptir.

1.1.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu denetimi; idarenin her türlü eylem ve işleminin halk tarafından izlenerek idarenin kontrol altında tutulmasını sağlar. İdarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı tepki gösterilerek, idareyi hukukun sınırları içinde tutma yönünde kamuoyu baskısı oluşturulması sağlanır. İdare açısından bağlayıcı niteliği olmayan bu baskı, iletişim araçlarının geliştiği günümüzde oldukça etkili hale gelmeye başlamıştır (Avşar, 2007:21).

Demokratik kültürün özümsemiği ülkelerde, yönetim organları siyasal karar alma mekanizmasını işletirken, yönetilenlerin genel bakışı araştırılarak, icrailik yönünden kamuoyunun alınan kararları benimsemesi, dolayısıyla da alınan kararın uygulanabilirliğinin artırılması hedeflenir. Örneğin bu kapsamda herhangi bir konuda sivil toplum örgütlerinin görüşlerine başvurulabilir (Buran, 1995:212).

Günümüzde kamuoyu denetimi oldukça etkili bir hal almaya başlamıştır. Yakın zamanda yaşanan Gezi Parkı eylemleri buna bir örnek teşkil etmektedir. Her ne kadar söz konusu olay, farklı siyasi ve ideolojiye sahip marjinal grupların meseleyi başka noktalara taşıması nedeniyle maddi, manevi birçok zararın ortaya çıkmasına sebep olmuş ise de kamuoyu denetimi açısından olaya baktığımızda, söz konusu dönemde yönetim tarafından alınan karar uyarınca gerçekleştirilen, çevreye zarar verebilecek bir eyleme karşı siyasi ve idari otoritenin de kabul ettiği üzere samimi ve saf duygularla demokratik tepkisini ortaya koyan bir topluluğun oluşturduğu kamuoyu baskısı nedeniyle yönetim kararını tekrar gözden geçirmek durumunda kalmıştır. Neticede, yönetim bu konuda aldığı yeni kararlar; işlem hakkında idari yargıda açılan davada verilecek yargı kararının bekleneceği, hatta yargı kararı neticesinde idarenin lehine sonuç ortaya çıkması halinde dahi o bölgede yaşayan insanlar arasında yapılacak

halkoylamasıyla (plebisit) nihai kararın bizzat halk tarafından verileceği açıklanmıştır. Bahsedilen olayda yaşanan olumsuz hadiseleri tasvip etmemekle birlikte kamuoyu tepkisinin etkisi açısından çok önemli bir örnek olduğu söylenebilir.

Kamuoyu denetiminin etkin bir şekilde gerçekleşebilmesi için siyasal karar organlarını etkileyebilecek demokrasi kültürüne sahip, bilinçli, kamu yönetimine duyarlı, sorgulayan, demokratik haklarını meşru zeminde arayan bireylerin bulunması gerekir. Ancak bireysel çabanın tek başına çok etkili sonuçlar doğurması mümkün değildir. Sivil toplum örgütlerinin çatısı altında birleşmesi neticesinde geniş kitleler harekete geçirilerek etkin kamuoyu denetimi gerçekleştirilebilir (Avşar, 2007:21).

Günümüzde basın ve kitle iletişim araçları bu noktada çok önemli bir rol oynamaktadır. Toplumsal meselelere karşı idarenin takındığı olumsuz tutum ve davranışlar, basın yayın araçları kullanılarak çok geniş kitlelere ulaştırılabilmekte, böylece kamuoyu baskısı oluşturularak idarenin eylemlerinin, bireylerin talepleri doğrultusunda yönlendirilmesi mümkün olabilmektedir. Son birkaç yıldır internet kullanımının artması ve sosyal iletişim ağlarının yaygın kullanımı da yönetimler üzerinde çok önemli bir baskı unsuru oluşturmuştur. Hatta yakın zamanda sosyal iletişim araçları vasıtasıyla hızlı bir şekilde örgütlenen toplulukların, katı yönetim anlayışı olan ülkelerde (Mısır, Libya) devlet başkanlarını indirilebildiğine dahi tanık olduk.

1.1.4.1. Kamuoyu Denetiminin Aksaklıkları

Bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması hususunda kamuoyu denetiminin etkisi yadsınamaz bir öneme sahiptir. Ancak çeşitli nedenlerle bu denetimden etkin şekilde yararlanılamamaktadır.

Halkın yeterli bilince sahip olmaması, kamu yönetimine duyarsız olması nedeniyle kamuoyu oluşması mümkün olamamaktadır. Bu durum idarenin keyfi eylem ve işlemlerle faaliyetlerini yürütmesine sebep olabilmektedir.

Kamuoyu denetimi bireysel çabalardan ziyade bireylerin sivil toplum örgütlerinin çatısı altında birleşerek kolektif bir çalışma sergilemesi ile etkili sonuçlar doğurabilir. Bu noktada sivil toplum kuruluşlarına büyük işler düşmektedir. Söz konusu

kuruluşlar temsil ettikleri üyelerin, menfaatlerine aykırılık teşkil eden, mağduriyetlerine sebep olan, idari işlem ve eylemlere karşı tepki göstererek üyelerinin haklarını korumaya çalışmaktadır. Bu nedenle bunlara baskı grubu adı verilir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:330).

Baskı grubu bilinçli hareket eden, örgütlü bir menfaat birliği çerçevesinde tepki göstererek sonuç alma odaklı faaliyetler yürütür. Siyasi otoriteden baskı grubu adına menfaat elde etmeye yönelir. Bu noktadaki talepler siyasileşir, siyasi çıkar haline dönüşür (Tunaya, 1975:469). Bu kapsamda baskı gruplarının yürüttüğü faaliyetlerin özel çıkarlardan ziyade kamu yararı göz önünde tutularak gerçekleşmesi temel hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli rol oynamaktadır. Aksi halde kamuoyu denetiminin sağlıklı gerçekleşmesinden söz edilemez (Eryılmaz, 1993:99,100).

Kamuoyu denetiminin etkin şekilde uygulanabilmesinde kitle iletişim araçları kilit rol oynamaktadır. Bu noktada en büyük tehlike kitle iletişim araçlarının bağımsız hareket edememesidir. Çünkü özgür ve tarafsız yayıncılık anlayışına sahip olunması çok önemlidir. Bağımsız, tarafsız haber yapılamaması etkinliği zayıflatmaktadır. Kitle iletişim araçları sahiplerinin idare ile kredi, ihale, teşvik, vs. maddi ilişkilerinin bulunması bağımsız, tarafsız yayıncılığa gölge düşürmektedir (Kaya, 1997:8). Hatta biraz geniş yorumlayacak olursak; haber alma özgürlüğünü de zedeleyeceği söylenebilir.

1.1.5. Uluslararası Denetim

Uluslararası denetim; temel hak ve özgürlüklerin, idarenin eylem ve işlemlerine karşı korunmasında ulus devletlerin sağladığı güvencenin yetersiz kaldığı durumlarda harekete geçmektedir. Uluslararası örgütlenmeler vasıtasıyla ulus devletler üzerinde baskı oluşturulmaktadır. Söz konusu denetimin insan haklarını korumayı hedeflemektedir. Diğer denetim sistemlerinin, temel hak ve özgürlüklerin korunması noktasında yetersiz kalması neticesinde ortaya çıktığı söylenebilir (Akıncı, 1999:91,95).

Demokrasinin geçerli olduğu hukuk devleti ilkesine bağlılık iddiasında bulunan ülkelerde insan haklarına saygılı devlet modelinin gereği olarak, bireyi devlete karşı korumaya yönelik denetim araçlarının kurularak, etkili bir şekilde kullanılmasının sağlanması beklenmektedir. İlk dönemlerde daha ziyade ahlaki değerlere dayanarak

baskı unsuru olarak psikolojik temeller üzerine kurulu uluslararası bildirgeler, bildiriler ve kararlarla başlayan süreç zamanla kurumsal bir yapıya dönüşmüş, bağlayıcılık itibarıyla güvenli bir denetim sistemi haline gelmiştir (Kaboğlu, 1996:108).

Günümüzde insan haklarına saygı, demokrasi, çevrenin korunması, gibi uluslararası nitelik kazanan ve ulus düzeyinde çözülemeyecek seviyede önem arz eden hususlar, uluslararası örgütler vasıtasıyla çözümlenmeye çalışılmaktadır. En gelişmiş ülkelerden tutun da gelişmekte olan üçüncü dünya ülkelerine kadar hepsinde az ya da çok ihlallerin gerçekleştiğini kitle iletişim araçları sayesinde izleme imkânı buluyoruz. Bu noktada her geçen gün evrensel nitelikteki bu değerlerin korunmasında uluslararası örgütlerin vazgeçilmez nitelikte öneme haiz olduğunu, salt ulus devletlerinin yeterli korumayı sağlama noktasında yetersiz kaldığını görüyoruz.

Her geçen gün daha fazla önem kazanan bu yöndeki örgütlenmeler, baskı aracı olarak, uluslararası sözleşmeler vasıtasıyla ülkelerin ulusal politikalarına etki etmekte ve uluslararası denetimin etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Demokrasi, insan haklarına saygı, hukuk devleti, gibi kavramların önem kazanması ve bu kavramların yönetim organları tarafından evrensel nitelikte temel ilkeler olduğunun kabul edilmesiyle, her ulus devletin bu niteliklere ters düşen faaliyetlerden uzak durması beklenerek, insan hakları konusunda, hak kaybına uğrayan kişilere uluslararası alanda hak arama yoluna gitme imkânı getirilmiş, yapılan anlaşmalarla da uluslararası sözleşmelere taraf olan devletleri denetleyen bir sistem kurulmuştur. Diğer yandan bu uluslararası örgütler, devletlerin ulusal sınırları içinde kalan faaliyetlerinin denetimi için de başvurulması mümkün olan kuruluşlar haline gelmiş, böylece küreselleşen dünyada devletlerin egemenlik yetkileri bir ölçüde kısıtlanmaya başlamıştır.

Küreselleşme sürecinde dünyanın kocaman bir köy haline dönüşmesi ile adeta devletler arasındaki sınırlar ortadan kalkmış, dünyanın bir ucundaki herhangi bir olay dünyanın öbür ucundaki hadiselerle yön vermeye başlamış, böylece küresel sistemin altındaki herhangi bir sistemde yapılan yanlış ve hataların faturası tüm sisteme yansımaları nedeniyle uluslararası denetim vazgeçilmez bir noktaya ulaşmıştır (Köse, 2004:55).

Gelinen noktada ülkeler arasında sosyal, kültürel, ekonomik ve hukuki ilişkilerin yoğunlaşması ile ulusal yönetimlerin aldığı ve uygulamaya koyduğu kararların etkisinin

ulusal sınırları aşması nedeniyle ulusal aktörlerin karar alma mekanizmaları, yerini uluslararası kollektif karar alma mekanizmalarına bırakarak, yukarıda da değindiğimiz üzere ulus devletlerin hareket alanını kısıtlamakta ve egemenlik yetkisini zayıflatmaktadır (Köse, 2004:37-41).

Ulus devlet yönetimleri, yönetim uygulamalarının meşruiyetinin sorgulanmaması, uluslararası hukuk çerçevesinde kendisini bağlayan sözleşmeler dolayısıyla birtakım müeyyidelerle karşılaşılmasında ve de uluslararası alanda itibarının zedelenmemesi gibi gerekçelerle uluslararası denetime karşı kayıtsız kalamamaktadır.

Ülkemiz özelinde olaya baktığımızda, 1982 Anayasasının 90. maddesinde:

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 7/5/2004-5170/7 md.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” (T.C. Anayasası).

şeklinde bir düzenlemeye yer verilmek suretiyle uluslararası sözleşme hükümleri, uygulanma noktasında kanunların üzerine çıkarılmıştır. Bu durum uluslararası sözleşmelerin iç hukuktaki önemini artırmış, uluslararası denetimin idari organlar üzerindeki etkisini de güçlendirmiştir.

Günümüzde özellikle uluslararası ticaret, ülkelerin ekonomik yapılarını birbirine yaklaştıran bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Ticari ilişkilerin artmasıyla beraber gerek sermayenin uluslararası nitelik kazanması, gerekse birçok alanda uluslararası örgütlenmelerin yaygınlaşması nedeniyle uluslararası örgütlerin, baskı grubu olarak ulus devlet yönetimlerinin karar alma süreçleri üzerindeki etkisi her geçen gün daha fazla artmaktadır.

1.1.5.1. Uluslararası Denetimin Aksaklıkları

Uluslararası denetim yoluyla yönetimin uluslararası organlarca denetiminden önemli neticeler alınmaktadır. Sözleşmelere taraf olan devletlerin yönetim organları ilgili uluslararası örgütler tarafından denetlenmektedir. Yapılan denetimler neticesinde periyodik olarak raporlar hazırlanmaktadır. Bu raporlar neticesinde sözleşmeye aykırı

hareket eden sözleşmecî devletlere çeşitli müeyyideler uygulanmakta ve bu periyodik raporların yayınlanması nedeniyle de ülkenin imajı olumsuz etkilenmektedir. Bu durum ülkenin uluslararası camiada prestij kaybetmesine sebep olmaktadır. Küreselleşen dünyada gelişen şartlara ayak uydurulabilmesi için devletler arasındaki ilişkilerin önemini düşündüğümüzde, prestij kaybının önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Bu yüzden uluslararası denetim mekanizmalarının yürütülmesine yönelik bireysel girişimlerin artması ve bu bilincin topluma kazandırılması, yönetimin işleyişinde hukuka uygunluk, insan haklarına saygı ve demokrasi açısından çok büyük önem arz etmektedir. Ancak bireysel girişimlere yönelik bilincin henüz yeterli seviyede olmaması, söz konusu denetimin etkinliğinin istenen seviyeye ulaşmasını da engellemektedir. Böylece birçok olayın uluslararası denetimin kapsamında değerlendirilemediği gözlemlenmektedir (Özer, 1998:157).

Diğer yandan uluslararası denetimin ulus devleti zayıflatması, ulus devletin egemenlik yetkilerinin önemli oranda çok uluslu örgütlere devredilmesi durumunun, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından ciddi bir tehdit oluşturduğu düşünülmektedir. Şöyle ki, gelişmiş ülkelerin, uluslararası örgütler üzerinde etkin bir konumda bulunduğu ve bu örgütlerin icrai faaliyetlerine yön verdiği tartışılmaz bir gerçektir. Hal böyle iken gelişmiş ülkeler tarafından, gelişmekte olan ülkelerin; sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel birçok alanda politikalarına uluslararası örgütler vasıtasıyla yön verildiği söylenebilir.

Bu nedenle evrensel temel ilkelerin korunması ve uygulanması için söz konusu denetimin vazgeçilmez olduğu yadsınamaz bir durum olmakla beraber, söz konusu denetimin çok dikkatli hareket edilmesi gereken kaygan bir zemin üzerinde bulunduğu idrak edilmesi gerekmektedir. Uluslararası denetim adı altında dış yardım, kredi gibi argümanlar kullanılarak devletlerin iç politikasına yön verilme amaçlarıyla hareket edilebileceği ihtimali asla göz ardı edilmemelidir.

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1. OMBUDSMAN (KAMU DENETÇİLİĞİ) KAVRAMI

Ombudsman kelime anlamı olarak İsveç dilinde “temsilci, sözcü, görevli, koruyucu” anlamlarına gelen kökü eskilere dayanan bir kelimedir. Terim olarak iki sözcüğün birleşmesiyle oluşmuştur. Birinci sözcük “ombud” (temsilci, sözcü), diğer sözcük ise “man” (adam, kişi, kimse) anlamlarına gelen iki kelimenin birleşmesinden türemiştir (Köksal, 2005:29).

Ombudsman bazı ülkelerde geniş denetleme yetkileri ile donatılmış iken, bazı ülkelerde ise sadece yerel düzeyde ya da ordu mensuplarına yönelik olarak kurulmuş ve denetleme yetkisi de ilgili alanlarla kısıtlı tutulmuştur (Tortop, 1998:4). Kurum uygulanmakta olan her ülkede farklı şekilde tanımlanmaktadır. Birkaç örnek verecek olursak; İspanya’da “defensor del pueblo” (halkın savunucusu), Avusturya’da “Volksanwalt” (halk avukatı), Fransa’da ise “mé diateur de la ré publique” (Cumhuriyet arabulucusu) adıyla veya benzeri başka adlarla anılmakta ve çok önemli görevler ifa etmektedirler (Küçüközyiğit, 2006:95).

Ombudsman terimine Türkçe karşılığı olarak ise; “kamu denetçisi”, “arabulucu”, “kamu hakemi”, “medeni hakların savunucusu”, “parlamento komiseri” gibi tanımlama teklifleri getirilmiştir. Netice olarak, ombudsman kurumunu tarif edecek olursak; kamu hizmetlerinin sunulması sırasındaki hukuka aykırı uygulamalardan doğan adaletsizlikler hususunda, bu durumdan etkilenenlerin şikayetlerini dinleyerek, bu konularda araştırma yapmak suretiyle, sorunları çözmekle görevlendirilmiş, bağımsız üst düzey kamu otoritesi şeklinde tanımlamak mümkündür (Küçüközyiğit, 2006:95).

Günümüzde ilk kez İsveç’te ortaya çıkan ombudsman hem Anglo-Sakson hukuk sisteminin uygulandığı ülkelerde, hem Kıta Avrupası hukuk sisteminin uygulandığı ülkelerde, hem de Afrika ülkelerinde farklı şekillerde de olsa uygulanmaktadır (Erhürman, 1995:85). Ombudsman birbirinden farklı hukuki sistemlerine sahip

yönetimlerde, her ülkenin kendi yönetim anlayışı dâhilinde ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal değerleri çerçevesinde farklı yasal ve anayasal düzenlemeler doğrultusunda uygulanarak her ülkede farklı uygulamaları bulunan bir kurumdur.

Ombudsman kavramının birbirine yakın birçok tanımı bulunmakla beraber, henüz evrensel olarak kabul edilen bir tanımı bulunmamaktadır. Ombudsman; yöneten-yönetilen ilişkisinde, yönetilenlerin karşılaştıkları problemlerin çözümünde onlara yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda kendisine başvuranların şikâyetlerini dinleyerek konuyla ilgili her türlü inceleme ve araştırmayı yapabilmektedir. Araştırma sonucunda elde ettiği bilgilere göre siyasal ve kamuoyu denetimlerini harekete geçirebilmektedir. Yönetimin, hukuka aykırı hareket etmesinin önlenmesi noktasında ilgili kurum ve kuruluşlara çeşitli tavsiyelerde bulunabilmektedir. Hatta idare ile yönetilenler arasında bir nevi arabuluculuk rolü de üstlenebilmektedir. Netice olarak; uygulandığı ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber, genelde parlamentolar tarafından seçilmek suretiyle bahsedilen görevleri yapan, bağımsız ve tarafsız üst düzey kamu görevlisine ombudsman denildiği bilinmektedir (Gözübüyük ve Tan, 1998:748).

Ombudsman kurumunun ülkeden ülkeye farklı uygulamaları olduğuna yukarıda değinmiştik. Uygulandığı ülkenin özellikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda farklı yapılara bürünmekle beraber birtakım ortak özellikleri de olduğu kabul edilmektedir. Söz konusu ortak yönlerden hareketle yapılan bir anlatımda Kurum;

“İdarenin işlemleri eylemleri, davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya; hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için şikâyet üzerine ya da re'sen idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan parlamentoya karşı sorumlu bağımsız bir devlet organıdır.” (Eren, 2000:82).

şeklinde tanımlanmaktadır.

2.2. OMBUDSMAN KURUMUNUN TARİHSEL SÜRECİ

İlk çağlardan günümüze gelene kadar siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişim neticesinde hak ve özgürlük kavramlarının değer kazanması, demokrasi anlayışının benimsenerek içselleştirilmesi, yönetilenlerin devlet olgusuna olan bakışının değişmesini de beraberinde getirmiştir. Bilindiği üzere ilk çağlarda devletten öncelikli

beklenti güvenliğin sağlanmasıdır Günümüz modern devletinde ise yönetilenler; demokrasinin güçlendirilmesi, hak ve özgürlüklerin korunması, çeşitli kamu hizmetlerinin hızlı, etkin ve verimli şekilde sunulması, adil bir yönetim anlayışının sağlanması gibi örneklerini daha da artırabileceğimiz beklentilere sahiptir. Dolayısıyla devletin nitelik itibarıyla işlevsel değişimi, görev ve sorumluluklarının artması, kamu hizmetlerinin çeşitlilik arz etmesi ciddi bir tekâmülün gerçekleşmesini sağlamıştır. Yeni yönetim modeliyle aşırı yetki ve sorumluluk sahibi olan yönetimin mevcut denetim sistemleri ile yeterli seviyede kontrol altında tutulması güçleşmiştir.

Hal böyleyken çalışmamızın ilk bölümünde izaha çalıştığımız mevcut denetim sistemleri ve sistemlerin işlemedeki aksaklıkları düşündüğümüzde yeni denetim modellerine duyulan ihtiyaç daha belirgin hale gelmektedir. Bu noktada; doğrudan, daha seri, daha ucuz, daha esnek kurumlara duyulan ihtiyaçlar doğrultusunda ombudsmanın ortaya çıktığı ve uygulandığı ülkelerde diğer denetim sistemlerini ortadan kaldırılmasına gerek duyulmaksızın bu denetim sistemlerine destek olacak şekilde faaliyet yürüttüğü görülmektedir (Temizel, 1997:34).

Ombudsman, 19 yüzyılın başlarında İsveç Kralı'nın kendisinin yurt dışı gezisinde bulunduğu sırada emri altındaki yöneticilerin hukuka aykırı uygulamalarla halka zarar vermesini önlemek ya da en azından bu tarz olaylardan haberdar olabilmek amacıyla en güvendiği kişiyi gözlemci olarak görevlendirmiştir. Yurt dışı dönüşünde görevlendirdiği kişi tarafından sunulan raporların değerlendirilmesiyle beklentisinin çok üzerinde verim alındığını tespit etmesi üzerine geçici olarak yaptığı görevlendirmenin, sürekli hale getirilmesiyle ombudsman kurumunun ortaya çıktığı belirtilmektedir (Baylan, 1978:7).

Bazı kaynaklar ombudsman kurumunun geçmişinin daha eskilere dayandığını ileri sürmektedirler. Kimi yazarlar Kurum'un 17 yüzyıl Amerikan kolonilerindeki "Censors" kurumundan esinlendiğini ileri sürmekte iken, kimi yazarlar ise daha eski tarihleri referans göstererek Roma'da bulunan "Halk Trübünleri"ne, Çin'deki Han Hanedanlığı (M.Ö. 206-M.S.220) dönemindeki "Control Yuan" kurumuna dayanan bir geçmişe sahip olduğunu iddia etmektedirler (Altuğ, 1968:159,160).

Bu konuda bazı araştırmacılar ise, ombudsman kurumunun geçmişini, İslam tarihine dayandırmaktadır (Pıckl, 1986:39). İslam tarihinde Halife Hz. Ömer dönemine

mercek tutularak, bütün vatandaşların şikâyetlerini arz edebileceği bir kurum olarak ihdas edilen muhtesip kurumuna dayandığını ifade etmektedirler. İslam devletlerinde muhtesip olarak görevlendirilen kişiler şehirler ve pazar yerlerinde gözetmenlik yaparlar ve ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözerlerdi.

Ombudsman kurumunun tarihsel anlamda Osmanlı Devleti ile de ilişkisinin bulunduğunu belirten hatırı sayılır çoğunlukta yazar bulunmaktadır. Bu yazarlar; İsveç Kralı XII Charles'ın (Demirbaş Şarl) Rus yenilgisi sonrası 1709-1714 yılları arasındaki dönemde Osmanlı devletine sığındığını, bu dönemde İsveç'te yaşanan siyasi konjonktürden kaynaklanan yönetsel sorunlar nedeniyle güvendiği bir kişiyi kendisini temsilen ombudsman olarak atadığını ve yasalara uyum ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerini gereği gibi yerine getirmesini sağlamakla görevlendirdiğini belirtmekte ve Kral Charles'ın söz konusu görevlendirme neticesinde aldığı müspet sonuçlar üzerine başlangıçta geçici bir görevlendirme olarak düşündüğü uygulamanın kalıcı hale gelerek kurumsallaştığını, böylelikle ombudsman kurumunun ortaya çıktığını ifade etmektedirler (Akıncı, 1999:266; İba, 2006:239; Sezen, 2001:73).

Kurum'un ortaya çıkışını ve uygulanma biçimini irdelediğimizde, İsveç Kralı'nın Osmanlı devletinde bulunan kurumlardan etkilendiği yolundaki değerlendirmelerin haklılık payının bulunduğu görülmektedir. Söz konusu tarihsel sürece mercek tuttuğumuzda, 27 Haziran 1709 tarihinde Rusya ile İsveç arasında yapılan Paltova Savaşı neticesinde İsveç Kralı Demirbaş Şarl'ın ağır bir yenilgiye uğradığı ve 1500 asker ile birlikte kaçarak Osmanlı devletine sığındığı ve beş buçuk yıl gibi bir süre Osmanlı devleti himayesinde yaşadığı anlaşılmaktadır (Demir, 2002:47-52). İsveç Kralı, Osmanlı devleti himayesinde yaşadığı süre zarfında siyasal kurumları ve devlet yapısını gözleme imkanı bulmuş, Osmanlı yönetiminde mevcut olan ombudsman benzeri kurumlardan etkilenmiştir (Uler, 1990:1023).

Ombudsman kurumunun Ortaçağ İslam dünyasındaki ve Osmanlı'daki “muhtesip”, “iltizam”, “kadı”, “kadı-l kudat”, “kethudalık” kurumlarına benzediğini savunan yazarlar bulunmaktadır (Demir, 2002:55).¹ O dönemde Osmanlı devlet sisteminin “İslam Hukuku” perspektifinde şekillendiğini düşündüğümüzde, denetim kurumlarının başında Abbasilerden devralınan “Divan-ı Mezalim” kurumunun etkin

1 Detaylı bilgi için bkz. Avşar, 2007; Demir, 2002

olduğu, sonrasında da “Kadi-l Kudat” kurumunun faaliyette olduğu gör÷lmektedir. Bu kurumların genel olarak görevi halk tarafından hükümet memurlarının zulüm ve haksızlıklarına yönelik şikâyetleri dinleyerek bir nevi yargı kuruluşu gibi faaliyet göstermekteydi (Üçok ve Mumcu, 1985:142).

Divan-ı Mezalim halk tarafından devlet memurları ve yerel yöneticilerin hukuka aykırı uygulamalarına yönelik yapılan şikâyetleri dinleyerek yerinde araştırma yapmak suretiyle kusurlu devlet memurlarını ve/veya yerel yöneticileri cezalandırmakta, vakıfları denetlemekte, kadıların vermiş olduğu kararların uygulanmasını sağlamakta, başvuru halinde ise yargılama hizmeti yürütmekteydi. Sonraları bu yetki Kadi-l Kudat'a devredilmişti. Bu dönemde Divan vasıtasıyla geniş imparatorluk topraklarında yönetim hâkimiyetinin sağlanmasının, yanı sıra halkın devletten beklentileri de karşılanmış oluyordu. Bugünkü manada ombudsmanı tam olarak karşılamamakla beraber İsveç Ombudsmanının ilk kuruluş dönemindeki yapısı itibarıyla bahse konu edilen “Divan” ile benzeştiği gör÷lmektedir (Akıncı, 1999:267).

Ombusman kurumunun esinlendiği kurumları bir kenara bırakarak, ortaya çıkış süreci konusuna dönecek olursak; İsveç Kralı Demirbaş Şarl'ın Osmanlı himayesinde Edirne'de bulunduğu dönemde ülkesinden, yöneticilerin hukuka aykırı uygulamaları (baskı, rüşvet, adam kayırma vs.) nedeniyle halkın çok büyük sıkıntılar içinde olduğu yönünde haberlerin gelmesi üzerine Kral tarafından bir ferman hazırlanıyor (Demir, 2002:51). Bu fermanla Kral, Stokholm'deki yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uymasının gözlenmesi, yöneticilerin haksız uygulamalarının önlenmesi için hem yönetimin, hem de halkın saygı duyacağı tarafsız, bağımsız, liyakatli bir kişiye ihtiyaç bulunduğu düşüncesinden hareketle; yurt dışında olduğu dönemde kendisinin gözü kulağı olacak, kendisine doğru bilgiler verecek, güvenilir bir gözlemci “Högste Ombudsmannen” görevlendirmiştir (Demir, 2002:51).

İsveç Kralı ülkesine döndüğünde sorunların çöz÷lme yöntemi ve yokluğunda bu hususta yapılan uygulamalara ilişkin olarak kendisine sunulan raporlardan beklentisinin çok üzerinde sonuçlar alındığını gözlemlemiştir. Görevlendirdiği gözlemci, kral adına vatandaşların sorunlarını dinlemiş, bu sorunların bir kısmının, ilgili kurumlarla irtibata geçmek suretiyle çöz÷lmesini sağlamış ve kamu hizmetlerinin adil ve etkin bir şekilde yürüt÷lmesi hususunda birtakım önerileri içeren raporlar hazırlamıştır. Bu raporlardan

memnun kalan Kral, geçici olarak görevlendirilen gözlemcinin sürekli olarak çalışan bir kuruma dönüştürülmesi kararını vermiştir (Mutta, 2005:53,54). Bu karar üzerine ilk kez 1713 yılında İsveç'te kurulan kurum 1809 yılında kabul edilen İsveç Anayasası ile anayasal bir kurum haline gelmiştir (Uçar, 2006:96).

Ombudsman yüzyılı aşkın bir süre boyunca İsveç'e has bir kurum olarak uygulandıktan sonra Finlandiya'da (1919), Danimarka'da (1955), Almanya'da (1956), Norveç'te (1962), Yeni Zelanda'da (1962), İngiltere'de (1966), Fransa'da (1973), Portekiz'de (1973), Avusturya'da (1977), İspanya'da (1978), İrlanda'da (1980), Belçika'da (1995) kurulmuştur (Tortop, 1998:3). 20. yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde ise, 100 den fazla ülkede ombudsman kurumunun faaliyete geçirildiği görülmüştür (Mutta, 2005:55).

Bugün gelinen noktaya bakıldığında, aday ülke konumunda müzakere fasılları yürütmekte olduğumuz Avrupa Birliği'nde, 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'yla; birlik organlarının yönetimleri hususunda, ortaklık kurumunun uygulamalarının şeffaflıkla bağdaşmadığı, adil bir yönetim anlayışının olmadığı kanısını taşıyan Avrupa vatandaşlarının şikayetlerinin dinlenmesi, birlik organları ile vatandaşlar arasındaki güven duygusunun pekiştirmesi gibi amaçlara hizmet etmek üzere Avrupa Ombudsmanı'nın kurulduğu görülmektedir (Köseoğlu, 2010:37).

Ülkemizdeki ombudsmana ilişkin süreci, çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde irdelenecek olmamız nedeniyle, burada Kurum'un, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan anayasa değişikliği referandumu sonucunda anayasal dayanağa kavuştuğu, yasal düzenlemesinin tamamlandığı, 29 Mart 2013 tarihi itibarıyla da; elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi aracılığı ile şikâyet başvurularının alınmaya başlandığı ve bu kapsamda şikâyet üzerine harekete geçmek suretiyle faaliyetlerini yürüttüğü belirtilerek daha fazla detaya girilmeyecektir.

2.3. OMBUDSMAN KURUMUNUN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Ombudsman Kurumu yöneten-yönetilen ilişkisinde demokratik standartlara uygun bir yönetim anlayışının sağlanması için mevcut denetim sistemlerini

ötelemeksizin faaliyetlerini yürütmektedir. Kurumun uygulandığı ülkeden ülkeye farklı uygulamaları bulunmakla birlikte genel olarak; yönetimin, bireylerin haklarını ihlal eden uygulamalarına karşı resen ya da şikâyet üzerine harekete geçtiği, gerekli inceleme ve araştırmayı gerçekleştirdikten sonra ilgili yönetim uygulamasının haksız olduğunu tespit ettiği durumlarda, idare aleyhine tavsiye niteliğinde kararlar verdiği bilinmektedir. Kurumun bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması, yönetimin iyileştirilmesi ve katılımcı demokrasinin sağlanması gibi amaçlara hizmet ettiği söylenebilir. Söz konusu amaçların gerçekleşmesi yönünde etkin bir denetimin sağlanabilmesi için ombudsmanın; kim tarafından, nasıl seçileceği, hangi görev ve yetkilerle donatılacağı ve nasıl bir statüye sahip olacağı çok büyük önem arz etmektedir.

2.3.1. Ombudsmanın Seçilmesi Görevden Alınması ve Statüsü

Ombudsman kurumunun ortaya çıkması ve sonrasındaki süreçte adeta salgın gibi yayılarak günümüzde 100'den fazla ülkede uygulanan bir kurum haline gelmesinde yönetilenlerin; adalet arayışı, demokrasi kalitesinin yükseltilmesi yolundaki beklentileri ve hali hazırda mevcut bulunan denetim sistemlerinin bu noktada yetersiz kalmasının etkisi tartışılmazdır.

Her ne kadar ombudsman kurumu, her ülkenin, kendi siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel yapısı doğrultusunda kendine göre uyarlaması sonucu ülkeden ülkeye çeşitlilik arz edecek şekilde anayasal ve yasal düzenlemeleri bulunan bir kurum olma özelliğini taşımakta ise de, genel olarak kuruma ilişkin uygulamalarda ortak yönlerin bulunduğunu söylememiz mümkündür.

Ombudsman kurumu uygulamalarına bakıldığında, genel olarak dört ortak yönün bulunduğunu görmekteyiz; bunlardan ilki yürütme organı karşısındaki bağımsızlık, ikincisi şikâyetin kişiler tarafından yapılması, üçüncüsü idarenin gereği gibi işlememesi durumunda hukuka aykırı uygulamalarının önlenmesine yönelik tavsiyeler sunulması iken, sonuncusu ise, verilen kararların bağlayıcılığının bulunmaması olduğu söylenebilir (Kestane, 2006:133,134). Bu ortak özellikleri açıklayacak olursak;

2.3.1.1. Yürütme Organı Karşısında Bağımsızlık

Ombudsman kurumunun belki de en önemli özelliği bağımsız bir statüye sahip olarak çalışma serbestîsinin bulunmasıdır. Bu özellik kurumun çalışma disiplini açısından olmazsa olmaz nitelikte bir koşuldur. Bu bağımsızlığın yürütme organının yanı sıra kendisini göreve getiren parlamentoya karşı da geçerli olması gerekmektedir. Aksi halde kurum görevini gereğince yerine getiremez (Mutta, 2005:56).

Ombudsman'ın yürüttüğü faaliyetlerde gerçeği bulma noktasında özgür hareket edebilme serbestîsi sağlanmalıdır. Böylece ombudsmanın, maddi gerçeğin ortaya çıkarılmasının, kendisine politik ya da idari yönlerden olumsuz yansımalarının olabileceği yönündeki çekincelerinin önü kesilmiş, sağlıklı bir biçimde faaliyet yürütmesi sağlanmış olacaktır (Avşar, 2007:83).

Zekeriya Temizel, ombudsmanın bağımsız çalışma koşullarına sahip olabilmesi için gerekli olan hususları:

“Ombudsmanların bağımsızlığı”

- *Kurumu doğuran anayasal ya da yasal metinlerden,*
- *Seçilme biçimlerinden,*
- *Dokunulmazlıklarından ve ombudsmanlık ile birlikte başka bir görevin aynı kişide birleşmezliğinden,*
- *Atama şeklinden ve atamanın süre sonunda yenilenebilme ve yenilenememesinden,*
- *Faaliyetleri üzerinde dış bir denetimin olmamasından,*
- *Mali olanaklarından ve işbirliği ettiği kişi ve kurumlardan doğmaktadır.”*
(Temizel, 1997:56).

şeklinde sıralamakta ve bu hususların tamamının bir arada bulunması gerektiğini belirtmektedir.

Ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken; söyledikleri sözler, yayınladıkları görüşler, yaptıkları işlemler nedeniyle izlenemez, sorgulanamaz, tutuklanamaz, cezalandırılmazlar. Ayrıca kendilerine verilen bütçenin kullanımında başka bir makamdan herhangi bir talimat almaksızın harcama yapabilme serbestisine sahiptirler (Temizel, 1997:57,58).

Bu noktada ombudsmanların görev, yetki ve sorumluluklarının yasal ve anayasal metinlerde düzenlenmek suretiyle teminat altına alınması, bağımsızlık açısından çok büyük bir önem taşımaktadır.

Diğer yandan ombudsmanın seçilme biçimi de bağımsız statüsü açısından çok büyük önem arz etmektedir. Her ülkede farklı uygulamalar olsa da, genel itibarıyla ombudsmanlar parlamento tarafından seçilmektedir. Bu durum ombudsmanın yürütme organının tahakkümünden uzak bir şekilde çalışmasının sağlanması açısından önemlidir.

Bu noktada bir parantez açacak olursak; ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesinin, ombudsmanın bağımsızlığı açısından günümüz parlamenter demokrasilerinde çok da faydasının olmadığını ileri süren yazarlarda bulunmaktadır. Bu düşüncenin gerekçesine bakıldığında, hükümeti kuran siyasi partinin aynı zamanda parlamentoda da çoğunluğa sahip olması nedeniyle parlamentonun iradesinin şekillenmesinde yürütmenin büyük oranda söz sahibi olacağı, dolayısıyla da ombudsman olarak seçilecek kişinin kim olacağı konusunda, yürütmenin belirleyici bir rol oynayacağı düşünülmektedir ki, böyle bir durumda bağımsızlığın pratikte zayıflayacağı söylenebilir (Baylan, 1978:165).

Ombudsman'ın seçilme şekline ilişkin tartışmaları bir kenara bırakacak olursak; ombudsman kurumunun faaliyetlerinin herhangi bir denetime tabi olmaması ve görevini yerine getirirken sahip olduğu haklar nedeniyle bir nevi parlamenter dokunulmazlığının bulunduğunu da söylemek mümkündür. Ancak bu durum ombudsmanın görevini yaparken başarısız olması, yetersiz kalması, ihmalkar davranması, iletişime kapalı olması hallerinde parlamento tarafından görevinden alınmasına engel değildir (Temizel, 1997:57,58).

Ombudsman görev alanı itibarıyla yönetimin uygulamalarını denetlemesi, siyasal iktidarın kontrolündeki bürokratlara yönelik eleştiriler getirmesi, yerine göre siyasal iktidarın politikalarına müdahale etmek durumunda kalması, ombudsmanın görevde kalma güvencesini sekteye uğratabilmektedir. Bu durumda ombudsmanın görevde kalma süresinin hükümetin görevde kalma süresinden bağımsız olması, kurumun faaliyetlerinin sağlıklı bir biçimde başarılı şekilde yürütülmesi açısından önem arz etmektedir. Aksi halde ombudsmanın siyasal iktidarın baskısı altında çalışma riski nedeniyle bağımsız hareket etmesi güçleşecektir (Akıncı, 1999:297).

Ombudsmanların görev süresi dolduktan sonra yeniden seçilme noktasındaki beklentileri ya da sahip oldukları konumu kullanarak seçimle gelinebilecek başka bir makama yönelik beklentileri, bağımsız görev yapmalarına engel olacağı ileri sürülmekte, bu nedenle tekrar aynı göreve atanmama ilkesinin getirilmesinin yerinde olacağı iddia edilmektedir (Temizel, 1997:58; Eren, 2000:84,85).

Ombudsmanın bağımsız ve tarafsızlığının layığıyla sağlanabilmesi açısından ombudsman olarak atanan kişinin eğitim seviyesinin yüksek öğrenim düzeyinde olması, hukukçu olmasa da hukuk bilgisinin yeterli seviyede olması, herhangi bir siyasi partiyle bağlantısının bulunmaması, kamuoyunda itibar gören bir kişi olması, yaş itibarıyla da belli bir olgunluğa erişmiş olması oldukça önemlidir (Mutta, 2005:58).

2.3.1.2. Vatandaş Tarafından Başvurma

Ombudsman kurumuna genel olarak herhangi bir aracı olmaksızın başvurulmaktadır. Bazı ülkelerde ombudsman resen harekete geçmek suretiyle araştırma ve soruşturma yapmaktadır. Örneğin Fransa ve İngiltere uygulamalarına baktığımızda, başvuru bir parlamenter aracılığıyla yapılmak durumundadır (Avşar, 2007:88). Ombudsman kurumunun parlamenter aracılığıyla harekete geçirildiği sistemleri bir tarafa bırakırsak, genel kuralın, şikâyet üzerine ve resen harekete geçme şeklinde olduğu söylenebilir (Erhürman, 2000:172).

Ombudsman kurumunun uygulandığı ülkelerin bazılarında idari yolların tüketilmiş olması şartının gerçekleşmesi aranmaktadır. Özellikle de idari yargı rejiminin hakim olduğu idari usul yasasına sahip olan bu ülkelerde uyuşmazlıkların bir kısmının idari denetim yoluyla çözülmesi sağlanarak, ombudsman kurumunun iş yükünün hafifletilmeye çalışıldığı görülmektedir (Erhürman, 2000:174).

Şikâyet üzerine harekete geçen kurumun şekilci olmaması çok önemli bir özelliktir. Başvuruda bulunmak isteyen kişiler avukat aracılığına gerek duyulmaksızın, herhangi bir şekil şartı da aranmaksızın, ad, soyadı ve adreslerini bildirerek, sözlü ya da yazılı başvuru yapabilmektedir. Söz konusu başvuru nedeniyle başvuruculardan herhangi bir ücret talep edilmeksizin, yapılan başvurular kurum tarafından işleme konulmaktadır (Erhürman, 2000:173). Kural isim ve imza bulunmayan dilekçelerin

kabul edilmemesi olmakla beraber, şikâyet başvurusu somut bir gerçeği gözler önüne serdiği durumlarda, ombudsmanın ilgili konuda re'sen harekete geçmesi mümkündür (Demir, 2002:137). Tabi bu durum re'sen harekete geçme yetkisi bulunan ombudsman için geçerlidir.

Ombudsman vatandaştan gelen şikayet üzerine yaptıkları araştırma ve soruşturma neticesinde denetledikleri idare organının eylem ya da işleminin hukuka aykırılığını tespit etmeleri halinde, bu aykırılığın düzeltilmesi ve benzer şekildeki haksız uygulamaların daha sonra yeniden gerçekleşmemesi yönünde gerekli tavsiyelerde bulunabilir (Temizel, 1997:60).

Ombudsmanın hak ve özgürlüklerin koruyucusu olarak görüldüğü ülkelerde, ombudsman yalnızca idarenin haksız uygulamalarını denetlemekle yetinmez. İdarenin haksız yönetim anlayışının temeline inerek haksız yönetimin nedenlerini irdeler ve tespitleri doğrultusunda sorunun çözümüne yönelik öneriler de sunar (Temizel, 1997:41).

Ayrıca ombudsmanlık kurumu sadece idareyi denetleyen bir kurum olma hüviyetinde değildir. Aynı zamanda yöneten-yönetilen ilişkisinde, yönetenlere karşı yönetilenlerin hukukunu savunan bir kurum olması hasebiyle yönetilenlerin hukuki güvencesini sağlayan bir fonksiyona sahiptir (Kestane, 2006:134).

2.3.1.3. Eşit ve Adil Değerlendirme

Ombudsman kurumuna yönetimin işleyişindeki haksızlıklara ilişkin olarak yapılan şikâyetler üzerine, her şikâyet konusu hakkında kurumca gerekli araştırma ve soruşturma yapılmakta, Söz konusu çalışmalar neticesinde ulaşılan bilgiler, hukuki zeminde hakkaniyet çerçevesinde adil bir şekilde değerlendirilir (Kestane, 2006:134).

Ombudsman şikâyet üzerine konuyla ilgili yaptığı araştırma neticesinde ulaşılan bilgileri dikkatli bir şekilde tarafsız biçimde değerlendirmeli ve vardığı sonucun gerekçesinin mantıki alt yapısını sağlam inşa etmelidir. Çünkü şikâyet konusunda yapacağı nihai değerlendirme; hem şikâyette bulunan kişiyi, hem de idareyi tatmin etmeli ve iki taraf açısından da saygı duyulacak nitelikte bir karar olmalıdır. Bu noktada vatandaşın hukukunu gözetirken, idareye karşı da hasmane bir tutum içinde bulunduğu

hissi uyandırılmamalıdır (Eren, 2000:85). Aksi halde ombudsman tarafından verilen kararlar, idare yapılan tavsiyeler sorgulanır hale gelmeye başlar ki, bu durum kurumun saygınlığına gölge düşürür.

Ombudsman şikâyet üzerine başvuru konusu ile ilgili olarak bilgi, belge ve konuyla ilgili idarenin görüşünü ister, gerektiğinde tanık ifadelerine başvurur. Ombudsman tarafından istenen bilgi ve belgeler gönderilmez, ilgili tanıklar dinletilmez ise her ülkede farklı idari yaptırımlar öngörülmektedir. İdari yaptırımların uygulanması, ombudsmanın faaliyetlerinin etkin şekilde yürütmesi açısından önemlidir (Erhürman, 2000:176). Ombudsmanın her iki taraftan aldığı bilgiler çerçevesinde uyuşmazlığı adil bir biçimde çözüme kavuşturması kolaylaşacaktır.

Diğer taraftan, ombudsmanın yıl boyunca yapmış olduğu çalışmaları her yıl düzenli olarak parlamentoya sunması ve bu çalışmaları kamuoyuyla paylaşması, hem kurumun önüne gelen şikâyet konularına ilişkin olarak adil bir değerlendirme yapma noktasında hassas davranmasını sağlamakta, hem de kurumun prestijini artırarak değersiz bir kurum haline dönüşmesini engellemektedir.

Ombudsman önüne gelen konuyla ilgili olarak yaptığı detaylı araştırma neticesinde birtakım sonuçlara ulaşır. Söz konusu sonuçlar başvuruda bulunan kişinin haksızlık iddiasını doğruluyor ise bu tespit doğrultusunda idareye somut olaya uygun öneriler getirir. Yargı organları gibi müeyyide uygulama yetkisi bulunmamasına rağmen, adalet duygusu hasar görmüş kişilerin, haksız olduğunu düşündüğü bir uygulamayı onun önüne getirmesi ve ondan geç işleyen yargı sürecine karşı daha hızlı bir şekilde sorunu çözmesini beklemesi, ombudsmana saygın bir hakem rolü biçilmesinden kaynaklanmaktadır (Akıncı, 1999:304). Söz konusu saygınlığın güçlenerek devamı için de adil ve eşit değerlendirmelerin yapılması olmazsa olmaz bir koşuldur.

Diğer yandan bazı durumlarda yasa ya da kuralların harfiyen uygulanması, bireye ilişkin özel bir durumun dikkate alınmaması nedeniyle bazı adaletsizlikler ortaya çıkabilir. Bu noktada, yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkide, eşitlik ve adaletin sağlanması da ombudsmanın görevleri arasındadır. Zira bazı idari işlem ve eylemler kanuna uygun olmasına rağmen adaletsizlik ve eşitsizlik yaratabilmektedir. Bu noktada ombudsmanın görevi söz konusu işlem ya da eylemi yapan idare ya da idareciyi işlemi

iptal etmeye, geri almaya veya adil olmayan bir eylemin doğurduğu istenmeyen sonuçları gidermeye ikna etmektir.

2.3.1.4. Yaptırım Yetkisinin Bulunmaması

Ombudsman yürütme ve idareden ayrı, bağımsız bir kurum olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Zira aksi bir durum kurumun varoluş gayesiyle bağdaşmaz. Ombudsmanın denetiminin etkinliğinin, idare ve yürütmenin etkisinden uzaklığıyla doğru orantılı olduğunu söyleyebiliriz. Ancak tam anlamıyla dış etkiden arınmış bir kurum etkin bir denetim yapabilir. Aksi halde vesayet ya da hiyerarşik denetimlerinden herhangi bir farkı kalmaz (Erhürman, 1998:87).

Bu noktada ombudsmanın kararlarının bağlayıcı olmaması da kurumun işlevi itibarıyla vazgeçilmez bir koşuldur. Ombudsmanın yapılan başvuruyla ilgili bağlayıcı kararlar verebilmesi kurumun işlevi açısından sakıncalıdır. Çünkü bu durum onun işlevini yargısal ya da yarı yargısal bir niteliğe büründürecek ki, öyle bir durumda ombudsman yeni bir kurum olmaktan ziyade hukuk sistemi içinde alışlagelmiş yapılardan biri haline dönüşecektir (Erhürman, 1998:87).

Ombudsmanın yukarıda da belirttiğimiz üzere en önemli özelliği bağlayıcı karar verme yetkisinin bulunmamasıdır. Bu noktada kararların etkiliği hususunda en ilginç benzetmelerden biri Letowska'nın “bekçi köpeği” benzetmesidir. Letowska “Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısırılmaz” demektedir (Erhürman, 1998:95).

Ombudsman önüne gelen mesele ile ilgili her türlü araştırma ve soruşturmayı gerçekleştirir, maddi gerçekliği ortaya çıkardıktan sonra vardığı kanaatler doğrultusunda görüş ve önerilerini idareye sunar ve bu doğrultuda idareden uygulamasını değiştirmesini isteyebilir; bu noktada prestij ve nüfuzunu kullanabilir, fakat bağlayıcı karar veremez idareyi mahkum edemez, idari işlemi iptal edemez. Ancak idare de ombudsmanın öneri ve telkinlerine kayıtsız kalmaz nihayetinde ombudsman idarenin haksız uygulamasını basın yoluyla kamuoyunun bilgisine sunabilir ki, bunun idare açısından istenen bir durum olduğu söylenemez (Mutta, 2005:63,64).

Ombudsmanın kararlarının hukuken bağlayıcı olmasının çok da bir önemi yoktur. Çünkü kararların bağlayıcı olduğu durumlarda dahi idare uygulanmayan kararın yaptırımını göze alabilir ve kararın gereğini yerine getirmekten kaçınabilir. Bu durumda önemli olan kararın bağlayıcılığından ziyade, kararının yerine getirilmemesi halinde karşılaşılabilecek yaptırımın idarece göze alınabilecek nitelikte olup, olmasıdır (Erhürman, 2000:178).

Demokratik ülkelerde idare üzerindeki kamuoyu baskısının, yargı organlarıncı hükmedilecek tazminata göre çok daha etkili olduğu durumlar söz konusu olabilmektedir. Bu noktada bağlayıcılığının kaynağını siyasal yaptırımlardan alan ombudsman kararları, kaynağını hukuki yaptırımlardan alan yargı organlarının kararlarından daha etkili sonuçlar verebilmektedir. Böylece bağlayıcı olmayan ombudsman kararları, bağlayıcı yargı kararlarından daha etkili hale dönüşebilmektedir (Erhürman, 2000:178,179).

2.4. OMBUDSMAN KURUMUNUN GÖREVLERİ

Ombudsmanın görevi genel olarak idare ile birey arasındaki ilişkilerde, idarenin eylem ve işlemleri neticesinde bireyin haksızlığa uğramasını önlemeye matuf bir denetim fonksiyonu eda etmektedir.

Ombudsman kendisine mevzuatta verilen yetki çerçevesinde devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerin tamamını veya yasa da özel olarak belirtilen kurumlar veya hizmet alanları üzerinde denetim görevlerini ifa eder (Avşar, 2007:68). Ombudsmana ilişkin olarak ombudsmanın görev alanı üzerinde durulurken; *Ombudsmanın Görev Alanına Giren Konular ve Ombudsmanın Görev Alanına Giren Kuruluşlar* (Avşar, 2007:68) şeklinde bir ayırım yapılmaktadır.²

Ombudsmanın önüne gelen konular idarenin uygulamalarındaki bozukluklar ve bireylerin karşılaştığı aksaklıklardır. Bu nedenle ombudsmanın hangi alanlarda görevli

2 (Temizel, 1997:40); Ayrıca ombudsmanların görevlerine ilişkin aşağıdaki örneklendirmeyi paylaşmak konunun daha iyi anlaşılması için yardımcı olabilir. Ombudsmanların görevleriyle ilgili dünya çapında yapılan bir araştırmada;

- 6 Ombudsmanın bireyleri tatmin edecek şekilde sorunlara çözüm aradığı,
- 43 Ombudsmanın yönetimin iyileştirilmesiyle ilgili çalışma ve önerilerde bulunduğu,
- 27 Ombudsmanın yukarıdaki görevleri yanında yönetimin yasal çerçe ve içerisinde sorumluluklarını yerine getirmesi için kuruluşları denetlediği belirlenmiştir.

olacağı önem arz etmektedir. Görev alanları belirlenirken, idarenin her türlü eylem ve işleminin herhangi bir kısıntı olmaksızın, denetim kapsamına alınmasına dikkat edilmesi gerekmektedir (Eren, 2000:86). Ombudsmanın yöneten-yönetilen ilişkisinde müdahale ettiği alan, kurumun uygulandığı ülkenin siyasal tercihlerine göre kapsam değişikliklerine uğramaktadır.

Ombudsmanın doğduğu topraklar olan İsveç'teki görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması iken, İngiltere'de bu görev vatandaşın kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da ise vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır (Temizel, 1997:40-42).

Nitekim ombudsmanın; bazı ülkelerde yönetim kusurlarının önlenmesi ve insan haklarının korunması gibi görevlere öncelik verdiği görülmekte iken, bazı ülkelerde ise yolsuzlukla mücadele, çevrenin korunması, arabuluculuk yapmak suretiyle vatandaşların haklarının korunması gibi görevlere öncelik verdiği görülmektedir. Bu noktada örnek vermek gerekirse; Arnavutluk, Azerbaycan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Rusya ve Ukrayna gibi ülkelerde, ombudsmanın görev alanı belirlenmesinde insan haklarının korunmasına öncelik verildiğini söyleyebiliriz (KEİPA, 2005).

Ombudsmanın en geniş görev alanına sahip olduğu ülkeler, ilk ortaya çıktığı yer olan İskandinav ülkeleridir. Genel olarak ombudsman, parlamento tarafından seçilerek görevlendirilmekte ve parlamento adına inceleme, araştırma ve soruşturma yapma yetkisine sahiptir. İskandinav ülkelerinden Danimarka'da bakanlıkları da denetlenme, yasa ve düzene karşı bireylerin koruyucusu olma misyonları bulunmakta iken, İsveç ve Finlandiya'da mahkemelerin denetlemesi ve yargılama faaliyeti yapılmasına ilişkin yetkilere de sahiptir. Hatta İsveç uygulamasında bu görev için "Yargısal Ombudsman" bile kurulmuştur (Şahin, 2004:3).

Ombudsmana verilen görevler, birbirini tamamlayan ya da birbiriyle çelişen nitelikte olabilmektedir. Örneğin ombudsmanın uyuşmazlıkların çözümünde arabuluculuk yapmak suretiyle idare ile bireyi iki tarafın da kabul edeceği bir noktada uzlaştırma yoluna gitmesi durumunda, şikâyet konusu olayın detaylı bir şekilde araştırılmasına ihtiyaç duymaz, çünkü esas olan tarafların orta noktada anlaşmasıdır. Bu durumda ombudsmanın, yönetimin iyileştirilmesi görevi tali bir göreve dönüşecektir.

Oysaki ombudsman açısından yönetimin iyileştirilmesi asli nitelikte bir görevdir (Uçar, 2006:100,101).

Ombudsmana ilişkin farklı uygulamaları bir yana bırakacak olursak, ombudsmanın genel olarak görevi, idare ile birey arasındaki ilişki çerçevesinde ortaya çıkan uyuşmazlıklarla ilgilenmektir. Ombudsman, idarenin eylem ve işlemlerine karşı bireylerin şikâyetleri üzerine soruşturma yapmak suretiyle gerçek durumu saptamakta, idarenin somut olaydaki uygulamasını değerlendirmekte, idarenin aksayan, işlemeyen ya da kötü işleyen yönlerini, ortaya çıkararak bu konularda eleştiriler getirmekte ve nihai olarak da uyuşmazlığı çözmeye çalışmaktadır (Demirel, 2003:131). Ayrıca yönetim tarafından bireylerin haklarının ihlal edilmesini, yönetimin elinde bulundurduğu kamu gücünü kötüye kullanarak adil olmayan bir yönetim anlayışı benimsemesini engellemeye çalışmaktadır. Ombudsmanın bu görevlerini yerine getirmek suretiyle kötü yönetimi önleyecek, şeffaf, hesap verebilen, adil bir yönetimin oluşmasını katkı sağlaması beklenmektedir (KEİPA, 2005).

Ombudsmanın önüne gelen şikayet konuları ile ilgili rapor hazırlayarak bu raporları sunma görevleri de vardır. Bazı ülkelerin uygulamalarında ombudsman hem başvuruca, hem de idareye rapor verir ve raporlar kapsamında getirilen tavsiyelere uyulmadığı takdirde uyuşmazlığı mahkemeye de taşıyabilir. Ombudsman ayrıca kurumun yıl içindeki faaliyetlerine ilişkin olarak rapor hazırlayarak parlamentoya sunar. Ombudsman ile parlamento arasındaki bu düzenli ilişki sayesinde parlamento ombudsmanın faaliyetleri ve yönetimdeki mevcut aksaklıklar hakkında bilgi sahibi olur (KEİPA, 2005).

Görüldüğü üzere her ülkenin uygulaması birtakım farklılıklar arz etmektedir. Ancak ombudsman kurumunun etkin bir şekilde varlığını devam ettirdiği ülkeler ve bu ülkelerdeki söz konusu uygulamaya ilişkin kararlar derinlemesine bir şekilde irdelendiğinde, ombudsmanın görev alanına giren konular;

- Kişisel hak ve özgürlüklerin korunması,
- Vatandaşın kötü yönetime karşı korunması,
- Vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi
- İdare ile vatandaş arasındaki ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması
- İdari yargının yükünün azaltılması.” (Mutta, 2005:58-63).

şeklinde kategorize edilebilir.

Son olarak ombudsmanların genel kural olarak yasamanın konusuna giren hususlar ile özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklara ilişkin olarak herhangi bir inceleme yapmadıklarını söyleyebiliriz. Ancak bu konuda bir istisnadan bahsedecek olursak, Afrika ülkelerinde çevreye ilişkin hususlarda özel kişilerin eylem ve işlemlerinin de inceleme kapsamında değerlendirildiğini belirtebiliriz (Demirel, 2003:135,136).

2.5. OMBUDSMAN KURUMUNUN YETKİLERİ VE ÇALIŞMA USULÜ

Ombudsman yetkilerinin her ülkede uygulanma biçimine göre daralıp, genişlediğini daha önce belirttik. Ancak bu konuda yetkilerin tamamının genel bir çerçevesini çizecek olursak; idarenin uygulamalarını denetleme, bazı konularda belli bir düzen çerçevesinde araştırmalar yapma, vatandaşların başvurularıyla ilgili olarak inceleme ve soruşturma yapma, bu faaliyetler dâhilinde ortaya çıkan sonuçlara göre hatalı işlem yapan idare organlarının hatalarını veya yanlışlarını düzeltmesi hususunda tavsiyelerde bulunma, kurallara uymayan kamu görevlileri hakkında ceza ve/veya disiplin soruşturması açma ya da açılması yolunda işlemler yürütme, lüzum görüldüğünde haksız işlem veya eylemleri nedeniyle kamu görevlilerini kamuoyu veya parlamento huzurunda eleştirme, kamu yönetiminin iyileştirilmesi yönünde yönetsel önerilerde bulunma, parlamentoya yasa teklifleri sunma şeklinde sıralamak mümkündür (Akın, 2000:94).

Ombudsman, vatandaşlardan gelen şikâyetler üzerine kendilerine verilen geniş soruşturma yetkisiyle her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmekte, yöneticileri huzuruna çağırabilmekte, gerektiğinde ilgili birimleri denetleyebilmektedir. Bu durum ombudsmanı yönetim mekanizmasının en hassas yeri olan kalbine yerleştirmekte, sıradan bir yurttaşın, hatta parlamenterlerin bile sahip olamadığı yetkilerle yönetsel işlemlere ilişkin sorunların ortaya çıkmasına olanak vermektedir (Işıkay, 2013) Ombudsmana, yasalarla istediği dosyaları inceleyebilme yetkisinin tanınması, yönetsel işlemlerde açıklık ilkesinin esas alınması yönetimde şeffaflığın sağlanmasına öncülük etmektedir (Demir, 2002:134).

Diğer yandan idari eylem ve işlemle ilgili olarak ombudsman tarafından istenen her türlü bilgi ve belgenin verilmesi zorunluluğu, idareye, “aleyhteki kararlarını da gerekçeli olarak hazırlama yükümlülüğü” getirmekte ve böylece, idare, eylem ve işlemlerini gerçekleştirmeden önce gerekçesini sağlam temellere dayandırmak zorunda kalmaktadır. Bu durum yönetim alanında halka dönüklüğün sağlanması, keyfiliğin önlenmesi açısından ombudsmanın önemli bir katkısıdır (Işıkay, 2013)

Ombudsmanların sahip oldukları oldukça geniş sorgulama ve araştırma yetkilerine karşılık, idarenin hatalarının kamuoyuna duyurulması ve idarenin ikna edilmesi dışında herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Rowat, ombudsmanların bu genel yetki alanını şu şekilde özetlemiştir:

- *“Ombudsman Anayasa ve yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan bağımsız bir görevlidir,*
- *Ombudsman haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikayetleri ve yakınmaları izler,*
- *Bu kurumun soruşturma açmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. Fakat tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltmek yetkisi yoktur,*
- *İdareye “mutlaka karşı” değildir.” (Avşar, 2007:77).*

Ombudsmanın idarenin eylem ve işlemlerini iptal etme, ortadan kaldırma, geri alma gibi yetkisi bulunmamakla birlikte, basın yayın organlarının güçlü olduğu, kamuoyu oluşturma noktasında etkili medya kuruluşlarına sahip ülkelerde, yazılı ve görsel medya aracılığıyla kamuoyuna yapılan açıklamalar, ombudsmanın görevini etkin bir şekilde yürütmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Impressum, 2013). Kamuoyunun inanılmaz etkisi sayesinde idare organları tabii en başta siyasi irade, ombudsmanın yönetime ilişkin olarak kamuoyunda duyurduğu tavsiyelere kayıtsız kalamaz ve iradi olarak çok arzu etmeseler de söz konusu tavsiyeler doğrultusunda hareket etme zorunluluğu hissederler (Avşar, 2007:77).

Ombudsman kurumunun gerek idari rejimi kabul etmiş, gerekse kabul etmemiş ülkelerdeki uygulamalarında araştırma ve soruşturma yetkileri ise şu şekildedir (Bereket ve Demirkol, 1996:31,32):

- *Ombudsman’a yasaya uygunluk denetimi yanında yerindelik denetimi yetkisi de tanınmaktadır. Örneğin; tutukluya hapis hanesinde, hastaya hastanede iyi davranılıp, davranılmadığını denetleyebilmek gibi,*

- Ombudsman resen harekete geçmek suretiyle soruşturma, kovuşturma başlatma yetkisi yapabilmektedir,
- Basında idareye getirilen eleştiriler olduğu zaman bunun doğruluğunu araştırabilmektedir,
- Ombudsman kışlaları denetleyebilmektedir. Bu özelliği ile üstten korkma nedeniyle iletilemeyen şikâyetleri yerinde dinleme imkanını sağlamaktadır,
- Soruşturma aşamasında her türlü bilgi ve belgeleri isteme, sorguya çekme yetkisine sahiptir,
- İdari birimlerin (merkezi idari birimler, mahalli idareler, kamu kuruluşları ve kamu hizmeti yapan öteki kuruluşlar) kamu yararına hareket edip, etmediğini denetleyebilmektedir,
- Her türlü incelemenin yapılabilmesi için Danıştay'a, Sayıştay'a başvurma yetkisi bulunmaktadır.
- Ombudsman önüne gelen olayların konusu ve niteliğine göre farklı çalışma metotları uygulayarak soruşturmayı yürütebilir.

Bu soruşturma yöntemlerini Tablo 1'deki gibi gösterebiliriz.

Tablo 1. Ombudsmanın Görev Şeması

Başlama Yolları	Çalışmalar	Sonuçlandırma Araçları
Şikâyetler	Araştırma	Dava açma
		İhtar
		Talimat
		Hatırlatma
Kendi inisiyatifi	Denetim	Basın bildirisi
		Parlamentoda konuşma
		Yıllık rapor ve bülten

Kaynak: (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:16).

Ombudsman, kendisine gelen şikâyet başvurularında ileri sürülen iddiaların araştırılmaya değer nitelikte olup, olmadığı hususunda karar verme yetkisine sahiptir. Hatta şikâyet konusu olayla ilgili olarak ileri sürülen her noktayı incelemek zorunda da değildir. Ayrıca araştırmasını, başvuru konusunun dışında kalan yönleri de içine alacak şekilde genişletebileceği gibi, istediği zaman araştırmanın sonlandırılmasına da karar verebilmektedir (Demirel, 2003:138).

Ombudsmanın ülkeden ülkeye farklı uygulamaları nedeniyle yetkilerinin daralıp genişlediğini belirtmiştik. Yukarıda saydığımız geniş yetkilerin yanında bazı ülkelerde ombudsmana yetkilerinin kullanılmasında bazı kısıtlamaların getirildiği de görülmektedir. Örneğin bazı ülkelerde ombudsmanlara, bireylerin şikâyetleri olmadan da olaylara resen müdahale yetkisi tanınırken, bazı ülkelerde ancak şikâyet üzerine

harekete geçebilme imkânı tanınmaktadırlar. Bazı ülkelerde ise ombudsmana başvurmadan önce şikâyetçinin belirli prosedürleri tamamlaması (idareye başvuru yollarının tüketilmiş olması gibi) şartı getirilmektedir. Yine bazı ülkelerde ise başvuru konusu olayın üzerinden belirli sürelerin geçmemiş olmasına dikkat edilerek süre şartı aranmaktadır (Demirel, 2003:139).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OMBUDSMAN KURUMUNUN BAZI DÜNYA ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALARI

Çalışmamızın bu bölümünde ilk kez İsveç'te ortaya çıkan günümüzde 140 civarı ülkede, her ülkenin kendi sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal yapısına göre farklı hukuki zeminlerde uygulama alanı bulan, ombudsman kurumunun bazı ülkelerdeki uygulamaları irdelenecektir. Söz konusu değerlendirmelere geçmeden önce 1809-1981 yılları arasında ombudsman kurumunun farklı ülkelerdeki uygulanma tarihlerine yer verilen tabloyu paylaşacağız.

Tablo 2. İlk Yüklenilmiş Görev Tarihlerine Göre Ombudsmanlık Kuruluşları

Yıl	Yer	Yıl	Yer	Yıl	Yer
1810	İsveç (ulusal)	1972	Fiji (ulusal)	1975	Alaska (devlet)
1915	İsveç (devlet)		Lowa (devlet)		Kansas (cezaevleri)
1920	Finlandiya (ulusal)		İsrail		Michigan (cezaevleri)
1952	Norveç (devlet)		Maharashtra (devlet)		Oregon (cezaevleri)
1955	Danimarka (ulusal)		Minnesota (cezaevleri)		Ontario (il)
1959	Batı Almanya (devlet)		G. Avustralya (devlet)		New South Wales (devlet)
1962	Yeni Zelanda (ulusal)				
1963	Norveç (ulusal)		B. Avustralya (devlet)		Flint (kent)
1966	Guyana (ulusal)				Papua Yeni Gine (ulusal)
	Tanzanya (ulusal)		Wichita (kent)		
1967	Alberta (il)	1973	Bihar (devlet)	1976	Liguria (bölge)
	Kudüs (kent)		Kanada (cezaevleri)		Portekiz (ulusal)
	New Brunswick (il)		Connecticut (c. evleri)		Avustralya (ulusal)
	Birleşik Krallık (ulusal)		Fransa (ulusal)		Trinidad, Tobago (ulusal)
1969	Hawai (devlet)		Jakson County (kent)		
	Kuzey İrlanda (il)		Rajasthan (devlet)		Utar Pradesh (devlet)
	Quebec (il)		Saskatchewan (il)		
1970	Kanada (diller)		Birleşik Krallık (sağlık)	1978	Jamarica (ulusal)
	Jamestown, N.Y. (kent)		Victoria (devlet)		Porto Riko (sınırsal)
	Manitoba (il)		Zambia (ulusal)		Tasmania (devlet)

	Mauritius (ulusal)	1974	Anchorage (kent)	1979	British Colombia (il)
1971	Dayton (kent)		Atlanta (kent)		Guam (sınırsal)
	İsrail (ulusal)		Detroit (kent)		New York City (kent)
	Nevraska (devlet)		Haifa (kent)		
	Nova Scotia (il)		Lexington (kent)		Filipinler (ulusal)
	Seattle (kent)		New Jersey (devlet)	1980	Florida (devlet)
	Zürih (kent)		Queensland (devlet)		Ghana (ulusal)
			Rhineland-Palatinate	1981	İrlanda (ulusal)
			Tuscany (bölge)		Hollanda (ulusal)
			Birleşik Krallık (bölge)		İspanya (ulusal)

Kaynak: (Pickl, 1986:45)

3.1. İSKANDİNAV ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN KURUMUNA İLİŞKİN UYGULAMALAR

Ombudsman kurumunun tarihsel sürecine değinirken bahsettiğimiz üzere bir İskandinav ülkesi olan İsveç'te 1713 yılında ortaya çıkan 1809 yılı itibarıyla İsveç Anayasası'nda düzenlenen ombudsman kurumunun İsveç dışına çıkışı da yine bir İskandinav ülkesi olan Finlandiya aracılığıyla olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası Danimarka'da kurulması sonrasında ise tüm dünyada hızla yayılmaya başlamıştır.

Ombudsman kurumunun dünyaya yayılması, ortaya çıktığı İsveç ve sonrasında uygulandığı Finlandiya ile değil de, Danimarka ile olmasında, kurumun Danimarka'da uygulanma şekli ve Prof. Hurwitz'in ombudsman kurumunu tanıtmaya yönelik çalışmalarının da oldukça etkili olduğu söylenebilir. İsveç, Finlandiya Ombudsmanlarının güçlü, Norveç Ombudsmanının çok zayıf olmasına karşılık Danimarka Ombudsmanının görev ve yetkileri, diğer uygulamalara oranla daha ölçülü ve gerçekçi bir düzenlemeye sahip olması nedeniyle dünyanın birçok ülkesinde ilgi uyandırmıştır (Baylan, 1978:13).

3.1.1. İsveç Ombudsmanı

İsveç, ombudsmanlık kurumunun uygulandığı ilk ülkedir. Ombudsmanlık kurumu 1713 yılında uygulanmaya başlanmış, 1809 yılında İsveç Anayasasına girmesiyle de anayasal bir statü kazanmıştır. Ombudsman kurumu İsveç uygulanmaya

başladığı tarihten itibaren ihtiyaca binaen birtakım değişimler geçirmiştir. 1915 yılına kadar sadece bir ombudsman görev yapmakta iken bu sayı 1915-1968 yılları arasında biri sivil işlerden sorumlu olmak üzere ikiye, 1972-1976 yılları arasında üçe çıkarken, 1976 yılında yapılan yeni bir düzenlemeyle bu sayı dörde kadar çıkmıştır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:21).

1976 yılında yapılan düzenlemeyle değişik konulara ilişkin görevler, ombudsmanlar arasında paylaştırılmıştır. Bu ombudsmanların birincisi; baş ombudsman olarak görev yapmakta olup, genel uygulama esaslarının çerçevesinin belirlenmesinde, kararların yürütülmesinde ve ombudsman personelini ilgilendiren konularda bizzat yetkili olarak görev yapmaktadır. İkinci ombudsman; mahkemeler, savcılar, polis ve ceza evleri konusunda yetkilidir. Üçüncü ombudsman silahlı kuvvetlere ilişkin konularda yetkilidir. Dördüncü ve son ombudsman ise, vergi ve sosyal hizmetlere ilişkin konularda yetkilidir. Bütün ombudsmanlar görev konuları itibarıyla İsveç Parlamentosuna karşı sorumludurlar (Avşar, 1999:147).

Ombudsmanlar parlamento tarafından gizli oylama sonucu oybirliğiyle 4 yıl (parlamentonun görev süresiyle eş zamanlı) süreyle görev yapmak üzere seçilir (Avşar, 2007:185). Önceleri ise parlamento her iki meclisinden seçilen 24'er kişinin oluşturduğu toplam 48 kişilik komite tarafından seçilmekteydi (Temizel, 1997:103). Genel olarak parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli yargıçlardan seçilmekle beraber ombudsmanların mutlak hukukçu olması gerektiği yönündeki teamül terk edilmiştir (Avşar, 2007:185). 1974 yılı öncesinde, ombudsman seçilen kişinin hukuk eğitimi almış olma şartı aranmakta iken, bu tarihten sonraki süreçte hukuk eğitimi almamış olsa da söz konusu görevi layıkıyla yapmasını sağlayacak birtakım niteliklere sahip kişilerin de ombudsman seçilebildiği görülmüştür (Demir, 2002:135).

Parlamentoda parti gruplarınca seçilen üyelerin oluşturduğu bir komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından Riksdag Genel Kurulu'nca seçilen ombudsmanlar parlamento dağılması halinde de görev süreleri sona erece kadar görevlerine devam edebilirler. Ancak kendi istekleriyle görevi bırakabilecekleri gibi görev süreleri dolduktan sonra tekrar seçilmemeleri halinde de görevleri sona erebilir (Işıkkay, 2013), Parlamento'nun, ombudsmanın faaliyetlerini denetleme yetkisi bulunmakta ise de, pratikte denetim yapıldığına pek fazla rastlanılmamıştır (Baylan,

1978:42). Diğer yandan ombudsmanın faaliyetlerinin pratikte denetlenmediği bilinmekle beraber, söz konusu faaliyetler kapsamında başarısız olduğu, iletişim noktasında zayıf olduğu ya da görevlerinde ihmalkâr davrandığı yönünde tespitlere ulaşıldığında parlamento ombudsmanın görevine her zaman son verebilir (Demir, 2002:135). Ombudsmanın meclis genel kurulu tarafından yapılan seçiminde oylamanın ne şekilde yapıldığı (gizli oy-açık oy gibi) konusunda kaynaklar arasında farklı bilgiler mevcuttur.³

İlk zamanlarda parlamento tarafından seçilerek, parlamento adına idareyi denetlemek maksadıyla kurulan ombudsman kurumu, zamanla içerik değiştirmiş; vatandaşların şikayetlerini dinleyerek, onların haklarını savunan, idare ile yaşanan uyuşmazlıklarda müdahale etmesi yönünde başvuru alanı haline dönüşmüştür (Oytan, 1977:598).

Bu durum ülkede farklı uzmanlık alanlarına ilişkin ombudsmanların ortaya çıkmasını da beraberinde getirmiştir. Söz konusu ombudsmanlar, hükümet tarafından seçilerek, kendilerine çizilen görev alanları dâhilinde faaliyet yürütmektedirler. Bunlar; Tüketici Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Özürlüler Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Ayrımcılığa Karşı Ombudsman ve sponsorluğunu bizzat medyanın üstlendiği Basın Ombudsmanı olarak görev yapmaktadır (Tortop, 1986:180). Hükümet tarafından seçilmek suretiyle önceden belirlenen görev alanlarında faaliyet gösteren ombudsmanlar parlamento tarafından seçilen ombudsmanların denetimine tabi tutulmuştur (Demir, 2002:129).

İsveç bağlamında ombudsmanın denetim alanı, bir kuruluşa verilebilecek en kapsamlı denetim alanına isabet etmektedir. Yukarıda değinildiği üzere her ombudsmanın farklı görev konularına ilişkin denetim yetkisi olmakla beraber, ombudsmanların denetim alanlarına ilişkin olarak belirlenmiş kesin çizgilerden bahsetmek mümkün olmadığından, yeri geldiğinde bir ombudsman başka bir ombudsmanın denetim alanına geçerek, bazı olayları araştırabilmekte, gerekli denetimleri gerçekleştirebilmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:23).

Ombudsman kurumunun uygulandığı ülkeler incelendiğinde, en geniş yetkilere sahip ombudsmanlardan birinin İsveç Ombudsmanı olduğunu belirtmiştik. İsveç

3 Bkz. Temizel, 1997:103; Demir, 2002:135; Avşar, 2007:185.

Ombudsmanı birkaç istisnai durumu göz ardı edecek olursak, tüm merkezi ve mahalli kamu kurum ve kuruluşlarını, adli mercileri ve silahlı kuvvetleri denetleyebilmektedir (Mutta, 2005:67).

Bu noktada yargı mercilerine ilişkin denetimin kapsamına değinecek olursak; ombudsman adalet hizmetlerinin yürütülmesi sırasında görevi kötüye kullanma, ihmalkar davranma, davaların makul sürelerde sonuçlandırılmaması, adil yargılanma haklarının korunması ve tarafsızlık ilkelerindeki zafiyetlere ilişkin hususları denetlenmektedir. Ancak ombudsman bireysel davaların çözümü noktasındaki uygulamalara ilişkin herhangi bir emir ya da talimat verememektedir (Akıncı, 1999:309). Yargı mercilerinin, ombudsman tarafından denetimine, Finlandiya haricinde diğer ülkelerde yargıya müdahale algısı oluşması gibi çeşitli sakıncalar nedeniyle pek sıcak bakılmamıştır.

Yargı organlarının ombudsmanın denetim yetkisi kapsamında tutulması garip bir durum olarak gözükmekteyse de, İsveç'in siyasi yapısı dikkate alındığında, bu durumun doğal olduğu görülecektir. Çünkü İsveç'in siyasi yapısı içinde hâkimlerin hukuki statüsünün diğer kamu görevlileri ile aynı olması ve memurların mevzuat hükümlerini hiyerarşik üstün anlayışına göre değil de, kendi muhakemesi çerçevesinde uygulaması nedeniyle yargı organlarının da denetlenmesinde sakınca görülmemektedir (Mutta, 2005:67).

İsveç'te ombudsmanların denetim yetkisine giren kurum ve kuruluşlara yukarıda değinmiş olmakla beraber, Galip Demir'in, *Denetim Kapsamında Olan Diğer Kuruluşlar* ile *Denetim Kapsamı Dışında Tutulan Kurumlar*'a ilişkin sıralamasına yer verecek olursak;

Denetim Kapsamındaki Diğer Kuruluşlar

- *İsveç Kilisesi, Rahipleri ve diğer personel*
- *Alaylar ve denizcilik kuruluşlarını da içine alan silahlı kuvvetlerin sadece emretme pozisyonunda olan mensupları,*
- *Devlete ait kamu otoritesi kullanan şirketler*

Denetim Kapsamında Olmayan Kurumlar:

- *Parlamento Üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi*
- *İsveç Merkez Bankası yönetici ve yönetim kurulu*
- *Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve üyeleri*
- *Kabine bakanları, belediye konsey üyeleri, başsavcılar*
- *Ayrıca Ombudsmanlar birbirini denetleyemez.* (Demir, 2002:136)

şeklinde olduğu görülecektir.

İsveç uygulamasında ombudsmanın çalışma usulüne değinecek olursak, bireylerden gelen şikâyet başvuruları üzerine ya da resen harekete geçebilmektedir. Şikâyet başvurusunun yapılması noktasında kesin bir süre öngörülmemiştir. Ancak şikâyet konusunun önemine göre idari başvuru yollarının tüketilmiş olması halinde, iki yıllık süre zarfında şikâyet başvurusu gerçekleştirilebilmektedir (Avşar, 2007:185). Şikâyetlerin türü ve şikâyet başvurusunda bulunacak bireylerin nitelikleri açısından herhangi bir sınırlama öngörülmemiştir. Şikâyet başvurusunda bulunacak kişinin vatandaş olup olmadığı, İsveç'te yaşayıp yaşamadığı hatta şikâyet konusu olayla ilgisinin olup olmadığına dahi bakılmamakta, herhangi bir ücret istenilmeksizin, yazılı veya sözlü olarak yapılan şikâyet üzerine inceleme yapılmaktadır (Demir, 2002:136).

Şikâyet başvurularında şikâyetçinin isim ve imzası aranmakla birlikte, isimsiz ve imzasız dilekçelerde ombudsman tarafından açıkça bir suç unsurunun bulunduğu ve de olayın önem arz ettiği kanaatine varılan durumlarda, ombudsman resen harekete geçmek suretiyle gerekli tahkikatı yapabilmektedir.

Ombudsman şikâyet konusu ile ilgili olarak yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde; sorumlu personel hakkında dava açma, disiplin tedbirlerini harekete geçirme, uyuşmazlık konusu olaya ilişkin olarak tavsiyelerde bulunma, bildirme yayınlama, talimatlar verme şeklinde yetkilere haizdir. Ancak idari eylem ve işlemleri iptal etme, ortadan kaldırma gibi yetkileri bulunmamaktadır (Avşar, 2007:185). İsveç uygulamasında geniş yetkilerle donatılmış, geniş bir görev alanında denetim faaliyeti yürüten bir ombudsman kurumunun bulunduğunu görmekteyiz.

İsveç Ombudsmanı yukarıda da bahsettiğimiz üzere, geniş yetkilere sahip olmasına rağmen, zamanla yaşanan tecrübeler sonucunda, yetkilerin kullanımı noktasında fikir değişikliğine giderek, yetkilerini kullanmaktan imtina etmeye başlamıştır (Baylan, 1978:42). Çünkü ombudsman, zaman içinde kazandığı tecrübeyle, yaptırım niteliğindeki yetkilerinin kötü yönetimin önlenmesi ve bireylerin haklarının korunması noktasında yeterli olmadığını anlamıştır. Öyle ki yaptırım niteliğinde bir yetkisini kullanmak yerine, önüne gelen bir şikâyet hakkında ilgili kurum, kuruluş ya da ilgili kamu görevlisine yazdığı özel bir mektubun yönetim organı üzerinde çok daha önemli bir tesiri olduğunu görmüştür. Bu nedenle uzlaştırıcı bir üslup kullanılarak ikna kanalıyla sorunların çözülmesi düşüncesini benimsemiştir (Baylan, 1978:42,43).

İsveç Ombudsmanına ilişkin kısmı nihayete erdirirken, son olarak yıl içindeki faaliyetleri ile ilgili olarak parlamentoya rapor sunduğunu belirtmeliyiz. Ayrıca ombudsman kitap, broşür gibi yayınlar çıkartabilmesinin yanı sıra basın açıklaması da yapabilmektedir. Dolayısıyla geniş bir kamuoyu desteğine ulaşabilmesi için gerekli kanallara sahiptir. Bu durum ombudsmanın görevini yerine getirirken dikkatli hareket etmesini sağlayacağı gibi yönetim organlarının da, ombudsman tarafından yapılan tenkitlere, sunulan önerilere kayıtsız kalmasını zorlaştırır.

İsveç'te ortaya çıkan ombudsman kurumu sonrasında sırasıyla, Finlandiya, Norveç ve Danimarka'da uygulanmaya başladığından bahsetmiştik. Ancak Finlandiya uygulamasının, İsveç uygulamasıyla benzeşmesi, Norveç uygulamasında da görev alanı açısından sınırlı bir denetimin bulunması nedeniyle bu iki ülke uygulamalarına ayrı birer başlık açmayacağız. Fakat Danimarka uygulamasının genel olarak; ombudsman kurumunun dünyada 5 kıtada, 140 civarı ülkede uygulanmasında rol model olduğu, bu konuda öncülük ettiğini belirtmiştik. Bu nedenle Danimarka Ombudsmanını irdeleyerek tez çalışmamıza devam edilecektir.

3.1.2. Danimarka Ombudsmanı

Danimarka siyasi yapısı itibarıyla güçlü yönetim yapısına sahip olmasına rağmen, yavaş işleyen bir yargı sistemine sahip olması ve de yasama organının önemli yetkilerini yargı organlarında değil de, yönetimin kontrolünde olması nedeniyle bireylerin idare karşısında haklarının korunması açısından zayıf bir sisteme sahipti. Bu durum sistemi sorgulanır hale getirmişti (Demir, 2002:159). II. Dünya Savaşı sonrasında belirgin hale gelen bu durum yeni birtakım denetim mekanizması arayışlarını da beraberinde getirmişti.

Yukarıda değindiğimiz ihtiyaçlar nedeniyle, II. Dünya Savaşı akabinde 1953 yılında yapılan bir Anayasa değişikliğiyle; sivil yönetimi denetlemek üzere, parlamento tarafından seçilen, bir veya iki kişinin görevlendirilmesine ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. Bu kapsamda, 1954 yılında Ombudsman Yasası çıkarılmış, 1 Nisan 1955 tarihinde ise fiili olarak ombudsman kurumu devreye sokulmuştur (Akıncı, 1999:319). Uygulama sürecinde edinilen tecrübeler neticesinde, kurumun işleyişinde birtakım aksaklıklar tespit edilmiş ve bu aksaklıkların giderilmesi noktasında kurumun işleyişine

ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Danimarka Ombudsmanı, modern refah devletine uygunluk noktasında, bir ilk olma özelliği taşıması ve bu yönüyle birçok ülkede yayılmasında model alınan bir kurum olması nedeniyle oldukça önemli bir yere sahiptir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:46).

Danimarka uygulamasında ombudsman, genel seçimlerin sonrasında parlamento tarafından, “*The Legal Affairs Committee*”nin teklifiyle tartışmasız bir oturumda, parlamentonun görev süresiyle eş zamanlı olarak seçilir (Avşar, 2007:186). Danimarka Anayasası'nın ombudsman seçilebilecek adaylara ilişkin kısıtlamalarına bakıldığında, bu konuda tek kısıtlama, ombudsman seçilecek kişinin parlamenterler (Folketing üyeleri) arasından seçilememesine ilişkindir. Bir diğer kısıtlamada yasal düzenlemeyle getirilmiş olup, görev yapılan döneme ilişkindir. 203 sayılı Ombudsman Yasası'nda, ombudsman seçilecek kişinin hukuk öğrenimi görmüş, Folketing üyeliği yapmamış kişilerden seçilebileceği şeklindeki düzenlenmenin yanı sıra, ombudsmanın görevini yürütürken aynı zamanda başka bir özel ya da kamu görevi yürütemeyeceği de düzenlenmiştir (Baylan, 1978:31). Seçilen ombudsmanın görev süresi, parlamentonun görev süresiyle eş zamanlı olmakla beraber, görev süresi dolduktan sonra da, 70 yaşının doldurmuş olmamak kaydıyla, yeniden seçilmesine engel yoktur (Avşar, 2007:186).

Danimarka Ombudsmanının görev ve yetkilerinin çerçevesine baktığımızda; merkezi hükümet teşkilatı içinde kendine yer bulan tüm bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşları ile söz konusu kurum ve kuruluşların tüm personelinin denetim kapsamında bulunduğu görülmektedir (Baylan, 1978:29). İlk zamanlarda yerel yönetimler denetim kapsamı dışında tutulmuş ise de, 1961 yılında yapılan yasal düzenlemeyle kapsam içine alınmıştır. Hatta bu dönemde yargı organlarının da denetim kapsamına alınması tartışılmış ise de, yargı organlarının kendi içinde yeterli denetim mekanizmasına sahip olduğu gerekçesiyle yargı organları, denetim kapsamına dâhil edilmemiştir (Akıncı, 1999:319).

Ombudsman yürüttüğü araştırma ile ilgili gereken tüm bilgi ve belgeyi, ilgili kurum ya da kuruluştan isteyebilmekte, isteği yerine getirilmediği durumlarda, istenilen bilgi ve belgeyi sunmayanlar hakkında cezai işlem yapılması için harekete geçebilmektedir (Avşar, 2007:186).

Ayrıca Danimarka Ombudsmanının yasa ve yönetmeliklerde öngörüldüğü üzere, kamu kurum ve kuruluşlarına denetim gezileri yapabildiğini, Cumhuriyet Savcılarında soruşturmanın genişletilmesi yolunda talepte bulunabildiğini, haksız uygulamaların oluşmasında kusurlu olduğunu tespit ettiği kamu görevlisi hakkında ceza davası açılmasını ve/veya disiplin tedbirlerinin uygulanmasını isteyebildiğini söyleyebiliriz (Baylan, 1978:30). Görüldüğü üzere ombudsman oldukça geniş yetkilere sahip bulunmaktadır. Ancak çeşitli mevzuat hükümleri ile bu geniş yetkiler birtakım kısıtlamalara tabi tutulmak suretiyle tırpanlanmaktadır.

Bu noktada birkaç örnek verecek olursak; yargıçların denetim kapsamının dışında tutulduğunu belirtmiştik. Bununla beraber, kabine üyelerini hedef alan şikayet başvuruları hakkında da doğrudan bir denetim yapılamamakta, Folketing'e öneri sunulmakta gerekirse Folketing tarafından kurulan komisyon gerekli soruşturmayı yapabilmektedir (Baylan, 1978:30).

Diğer yandan bilindiği üzere ombudsmanın şikayet konusuyla ilgili gerekli bilgi ve belgeleri ilgili kurum ya da kuruluştan isteyebilir. İlgili yönetim organı istenen belgeleri vermek zorundadır. Ancak gizlilik kaydı olan bilgi ve belgeler yönünden bir kısıtlama olduğundan verilmesi mümkün değildir. Bir diğer kısıtlamada herhangi bir konuda şikayet başvurusu yapılabilmesi için öncelikle tüm idari başvuru yollarının tüketilmiş olması zorunluluğudur (Baylan, 1978:30).

Ombudsmanın çalışma usulünü irdeleyecek olursak; ombudsmanın 3 farklı vasıtayla şikâyet konusunda harekete geçebildiğini söyleyebiliriz. Bunlardan ilki bireylerin şikâyeti üzerine harekete geçilmesidir. İkincisi daha nadir kullanılan bir vasıta olmakla beraber görev alanına giren bir konuda basın yoluyla haber alınması üzerine resen harekete geçilmesidir. Bir diğer vasıta ise, denetim faaliyetlerinin yürütüldüğü sırada gözlemlenen kötü yönetim uygulamaları üzerine resen harekete geçilmesidir (Avşar, 1999:151).

Ombudsmana, kötü yönetim uygulamalarıyla, haklarının ihlal edildiğini düşünen herkes başvuruda bulunabilir. Bu noktada ülke vatandaşlığını taşımak gibi kısıtlayıcı bir durum söz konusu değildir. Herhangi bir ücret talep edilmeksizin, şikâyet konusu olayla maddi ya da hukuki bağlantısı olan her birey, herhangi bir şekil şartına tabi olmaksızın, isim ve adresini belirtmek suretiyle başvuruda bulunabilir (Akıncı, 1999:322,323).

Ombudsmana yapılacak başvurular tüm idari başvuru yollarına gidilmesine rağmen sonuç alınamaması durumunda bir yıl içinde yapılabilmektedir (Avşar, 2007:186). Söz konusu bir yıllık süre, idari başvuru yolları kapsamında idareye yapılan başvuruya karşılık idare tarafından ilgiliye verilen nihai cevap üzerine başlamaktadır. Ombudsmana yapılacak başvurular mümkünse yazılı olarak yapılmalı ve varsa başvuru konusu ile ilgili bilgi ve belge de dilekçeye eklenmelidir (Akıncı, 1999:323).

Ombudsman yapılan şikâyet başvurularını ilkin bir ön incelenmeden geçirmek suretiyle yetki dâhilinde olup olmadığı tespit eder. Ombudsman tarafından yetki dâhilinde görülmeyen başvurular gerekçesiyle birlikte ilgililere bildirilir (Baylan, 1978:32). Ombudsman yetki konusunda sorun olmayan başvurulara ilişkin dosyaları, gerekli ön soruşturmayı yapmak üzere asistanlarına havale eder. Bu kapsamda mevzuatta öngörülen yetkiler kullanılarak araştırma için gerekli bilgi ve belgeler ilgili yerlerden temin edilir. Ombudsman, yapılan bu ön soruşturma neticesinde, başvuru konusu soruşturmayı derinleştirme ya da dosyayı işlemiden kaldırma şeklinde bir irade ortaya koyar (Baylan, 1978:32).

Ombudsman önüne gelen olaylarla ilgili olarak yürüttüğü faaliyetlerinde bazı kriterler dâhilinde harekete etmektedir. Söz konusu kriterler, olayların sağlıklı bir şekilde çözülmesi maksadıyla hukukun genel ilkeleri çerçevesinde, yasa ve içtihatlarla getirilmiştir. Bu kriterleri üç kategoride toplayacak olursak; bunlardan birincisi, iyi yönetimin sağlanması kriteri, ikincisi, şikâyet ve davaların olabilecek en makul zamanda neticelendirilmesi kriteri, üçüncü ve son kriter ise, kurumun örgütsel işleyişine ilişkin yapılanma kriteridir (Akıncı, 1999:325,326).

Ombudsman şikâyet konusu olayla ilgili yapmış olduğu araştırma ve soruşturma sonucunda, ilgili kamu görevlilerinin görevini gereği gibi yerine getirmediğine, yasalara aykırı hareket ederek haksızlıklara sebep olduğuna kanaat getirmesi durumunda, savcılardan konuyla ilgili ceza soruşturması başlatmasını isteyebilir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:48,49)

Ayrıca söz konusu durumun disiplin tedbiri uygulanmasını gerektirdiğini düşündüğü durumlarda da, ilgili kamu görevlileri hakkında idari yetkililer tarafından, disiplin işlemlerinin başlatılmasını talep edebilir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:48,49).

Ancak ombudsmanın idari işlem ve eylemleri iptal etme, ortadan kaldırma ya da değiştirme gibi yetkileri bulunmamaktadır (Avşar, 2007:186).

3.2. ANGLO SAKSON ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN KURUMU

Çalışmamızın önceki bölümünde ombudsman kurumunun tarihsel sürecine değinmiştik. Bilindiği üzere ombudsman kurumu, İsveç'te ortaya çıkmış ve uzunca bir süre İskandinav ülkeleri dışında rağbet görmemiştir.

Ombudsmanın uzunca bir süre İskandinav ülkeleri dışına çıkamamasının altında yatan sebeplere bakacak olursak; kurumun, yalnızca yüzölçümü küçük, yönetim organlarının yargısal denetimi zayıf, fakat iletişim kanallarını etkin kullanabilen, kültür seviyesi yüksek toplumlara sahip ülkelerde başarılı olabileceği yolundaki inanıştan kaynaklandığı ileri sürülmektedir (Gözübüyük, 1991:16).

Ombudsman kurumunun, Danimarka tarafından, kendi siyasi yapısına uygun özelliklerle kurulduktan sonra başarıyla uygulanması üzerine, coğrafi olarak yakın olan Anglo Sakson ülkelerinde de yayılmaya başlamıştır. Bu noktada Anglo sakson ülkeleri denince akla ilk gelen İngiltere olmasına rağmen, güney yarım kürede yer almakta olan ve uzunca bir süre İngiltere'nin sömürgesi durumunda bulunan Yeni Zelanda, ombudsman kurumunun kurulması ve uygulanması konusunda İngiltere'ye öncülük etmiştir (Mutta, 2005:77). 1962 yılında Yeni Zelanda'da kurulan ombudsman, çok kısa bir süre sonra 1967 yılında, parlamento üstünlüğü ilkesini esas alan, nüfus açısından oldukça kalabalık bir nüfusa sahip olan İngiltere'de kurulmuştur. Böylece ombudsmanın, yalnızca İskandinav ülkelerine has bir kurum olduğu, diğer ülkelerde başarı kabiliyetine haiz olmadığı yönündeki tez çürümeye mahkum olmuş ve ombudsman kurumu yaygınlaşmaya başlamıştır (Uler, 1990:1024).

3.2.1. İngiltere Ombudsmanı (Parlamento Komiseri)

İngiltere'de ombudsman kurumuna duyulan ihtiyacın kaynağına baktığımızda, diğer ülkelerden çok da farkı olmadığı görülecektir. 20 yüzyılda devlete yüklenen görevlerin artması dolayısıyla idarenin yürüttüğü faaliyetlerin çeşitliğinin ciddi

boyutlara ulaşması, idarenin denetimine ilişkin mekanizmaların yetersiz kalmasına neden olmuştur. Nitekim yargı birliğinin bulunduğu adli ve idari uyuşmazlıkların tamamının adli mahkemelerce görüldüğü İngiltere'de bireylerin idare ile arasındaki uyuşmazlıkların çözümü noktasında mevcut sistemin yetersiz kaldığı anlaşılmıştır.

İngiliz siyasi yapısına baktığımızda, bireylerin idarenin eylem ve işlemlerine karşı hakkını aramak için adli mahkemelerde dava açabildiği ya da kötü yönetim uygulamalarına karşı parlamenterlere şikâyette bulunabildiği görülmektedir. Bireylere tanınan bu iki yolun da kendine göre yetersizlikleri bulunmaktadır.

İngiltere'de, adli mahkemeler, idari uyuşmazlıklarda genel yetkili olarak davalara bakabilmektedir. Ancak kamu kurum ya da kuruluşlarına karşı açılan davalarda, yargılamaların yavaş ilerlemesi, yargılama maliyetlerinin yüksek olması, devlet işlerinde gizlilik geleneği nedeniyle idari işlemin hukuka aykırılığının birey tarafından ispatlanmasının güç olması, bazı durumlarda parlamento denetimine muhatap olmamak için yargı yerinin kendisini yetkisiz görmesi ve yasal düzenlemelerle yetkilerinin kısmen kısıtlanmış olması gibi nedenlerle bireylerin haklarını tam ve zamanında alması güçleşmektedir (Ataman, 1993:219,220).

İngiltere'de bireylerin haklarını aramak için başvurabileceği diğer bir yolun parlamenterlere şikâyet yolu olduğunu belirtmiştik. Söz konusu başvurularda, parlamenterler kendilerine gelen şikâyetleri, parlamentoya karşı sorumlu olan ilgili bakana iletilirler. Bakan, siyasi ve idari güç ayrımı olmaksızın, yetkileri elinde topladığından, idarenin her türlü eylem ve işleminden sorumludur. Ancak bu yol tatmin edici sonuçlar alma bakımından yeterli değildir. Zira parlamenterlerin, gerek yaptığı seçim çalışmalarını, gerekse asıl işlerinin yoğunluğunu düşündüğümüzde, kendilerine yapılan şikâyetlerle ilgili etkili bir denetim faaliyeti yürüterek, sonuç alması pek mümkün olamamaktadır (Ataman, 1993:219,220).

İngiltere'de, 1960'lı yıllarda, bireylerin idareye karşı haklarının korunması noktasında, mevcut sistemin, yetersiz kaldığı yönünde tartışmalar yapılmıştır. Bu döneme denk gelen, 1961 yılında, Sir John Whyatt tarafından, yönetim karşısında denetim sistemlerinin yetersizliklerine ilişkin tespitlere yer verilerek, mevcut denetim sistemlerine ek olarak ombudsman denetiminin sisteme dahil edilmesi gerektiği yolunda önerilerin yer aldığı bir rapor hazırlanmıştır. Ancak, Muhafazakâr parti tarafından bu

öneri kabul görmemiştir. Daha sonraki süreçte ise, İşçi Partisi tarafından, ombudsman denetimi önerisine destek verilerek benimsenmiş, 1967 yılında da “Parlamento Komiserliği Yasası” ile kabul edilerek hukuki statü kazanmıştır (Özer, 1997:59,60). Kurum İngiltere’de kuruluş kanununun adı nedeniyle “Parlamento Komiseri” olarak bilinmektedir. İlk parlamento komiseri 1966 yılının eylül ayında atanmış, ancak, 1967 yılının Nisan ayında, yasanın kabul edilmesiyle görevine başlayabilmiştir (Arslan, 1986:158).

İngiltere’de parlamento komiseri, kraliçe tarafından, parlamentoya yazılan bir mektup ile atanmaktadır. Ancak kraliçe tarafından yapılan atama kararnamesinin yürürlüğe girebilmesi için bakanlar kurulu kararı gerekmektedir. Bu nedenle aslında atamanın hükümet tarafından yapıldığı söylenebilir (Avşar, 1999:148). Diğer yandan kraliçe, atama kararnamesinin hazırlanması sürecinde, parlamento komiseri ile Avam Kamarası arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli olan soruşturma komisyonu başkanının da görüşünü almak zorundadır (Tortop, 1998:10).

Parlamento komiseri görevinde başarılı olduğu sürece, İngiltere'deki emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görevini sürdürebilir. Ancak görevden alınması gereken durumlarda, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasının onayı ile kraliçe tarafından görevine son verilebilir. Parlamento komiseri seçilebilecek kişinin, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası, ya da K. İrlanda Avam Kamarası üyesi olmamasına da dikkat edilir. (Arslan, 1986:158,159).

Parlamento komiseri faaliyetlerini, herhangi bir kimseden emir, talimat veya direktif almadan, herhangi bir hiyerarşik üste tabi olmaksızın, bağımsız bir şekilde yürütür. Ayrıca sayısı ve hizmet koşulları hazine bakanlığı tarafından onaylamak kaydıyla, kendi personelini bizzat belirleyebilir (Avşar, 1999:148). Kendisinin hukuk eğitimi almış kişilerden seçilmesinde bir mahsur görülmemekle birlikte, yanında çalıştırdığı kişilerin avukat olmamasına dikkat edilir. Çünkü pratikte avukatların, olaylara sadece hukuki mantıkla bakarak, geniş çözümlene yollarına gitmesinin bireylerin haklarını elde etmesi noktasında sakıncalı olabileceği düşüncesi hâkimdir (Avşar, 1999:148).

Parlamento komiserinin genel olarak görevi, idarenin her türlü eylem ve işlemi neticesinde, hakları zarara uğrayan bireyler tarafından yapılacak şikâyet başvuruları

üzerine gerekli inceleme ve soruşturmaları yürütmektir. Burada hedeflenen gaye idarenin kötü yönetimin iyileştirilmesidir. Kötü yönetimden kasıt ise; idarenin eylem ya da işlemlerini ön yargılı, taraflı, özensiz, keyfi, yavaş ve yersiz tutumlar içinde gerçekleştirmesidir (Örücü, 1993:259). Bu durumda şikâyet konusu idari eylem ve işlemlerin hukuki yönden irdelenmesinin parlamento komiserinin yetkisi dışında kaldığını söyleyebiliriz.

Parlamento komiserinin yetki alanına giren ve girmeyen kurum ve kuruluşlar sayma yoluyla tek tek belirlenmiştir. Buna göre yetki alanına giren 44 bakanlık ve kuruluş listelenmek suretiyle tek tek belirtilmiştir. Fakat zamanla yetki alanının çapı genişleyerek öncesinde yetki alanı dışında bırakılan yerel yönetimler, sağlık hizmetleri ile polis hizmetleri de 1967 yılında yapılan yasal düzenleme çerçevesinde yetki alanı kapsamına dâhil edilmiştir (Köksal, 1993:91). Bununla beraber diplomatik ilişkiler, yargısal işlemler, personele ilişkin işlemler ise yetki denetimi dışında tutulmaya devam edilmiştir. Komiser yetkisine giren konularda kendisine yapılan şikâyet başvuruları üzerine yetkili olduğu tüm kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgi ve belgeleri isteme noktasında yüksek mahkemelerle aynı yetkilere sahiptir. Ancak Komiserin araştırmalarına kabineye ait belgelerle, kabine zabıtlarını isteme konusunda kısıtlama getirilmiştir (Köksal, 1993:92,93).

Parlamento komiserinin, İskandinav ülkelerindeki ombudsman uygulamalarından farklı olarak resen inceleme ve soruşturma yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca bireyler doğrudan parlamento komiserine ulaşmamakta, ancak bir parlamenter vasıtasıyla şikâyetlerini iletebilmektedirler. Şikâyetlerin yalnızca parlamenterler vasıtasıyla yapılabilmesinin, hem parlamenterlerin saygınlığının korunacağı, hem de parlamenterlerin şikâyet başvuruları konusunda bir nevi süzgeç vazifesi görmek suretiyle, Komiserin iş yükünü hafifleteceği düşüncesine hizmet ettiği söylenebilir (Tortop, 1974:44).

Bireyler yalnızca Avam Kamarası üyeleri vasıtasıyla şikâyette bulunabilirler. Parlamento komiseri, ülkemizdeki Danıştay benzeri bir kurum olan “The Council on Tribunals”ın doğal üyesi olma özelliğine sahiptir. Parlamenterlere, hakkında dava açılmış ya da açılacak hususlarla ilgili olarak şikâyet başvurusu yapılamaz. Ancak

durumun vahametine binaen takdir hakkı çerçevesinde, yapılan başvurular kabul edilebilir (Avşar, 2007:185).

İdarenin eylem ve işlemleri nedeniyle haksızlığa uğrayan kişinin bizzat kendisi ya da yasal temsilcisi şikâyet başvurusunda bulunabilir. Diğer yandan, şikâyette bulunan kişinin, İngiltere'de ikamet ettiği ya da bulunduğu sırada, idarenin haksız eylem ya da işlemine maruz kalması veyahut da İngiltere'de yaşamamakla birlikte şikâyet konusu eylem ya da işlemin 1964 tarihinde yürürlüğe giren, Kıta Sahanelığı Kanunu'nda yer verilen platform, işletme, gemi veya uçakta gerçekleşmiş olması şartı aranmaktadır (Ataman, 1993:229, 230).

Ayrıca bir diğer hususta şikâyetin, idarenin zarar verici eylem ve işleminin öğrenildiği tarihten itibaren 12 aylık süre zarfında gerçekleşmesi gerekmektedir. Özel durumlarda haklı sebeplere dayanan gecikmelerde süre konusunda esneklik gösterilebilir (Oytan, 1975:201).

Komiser kendisine parlamenter vasıtasıyla yapılan başvuru üzerine şikâyet konusu hakkında yetkili olup, olmadığı hususunda ön inceleme yapar, yetkili olmadığı kanaatine varırsa, durumu parlamentere raporla bildirir, yaptığı inceleme neticesinde değerlendirmesi yetkili olduğu yönündeyse, şikâyet konusunun ilgili olduğu dairenin sekreterine durumu izah ederek, bu kişiden olayla ilgili görüş ve düşüncelerini bildirmesini talep eder. Konuyla ilgili cevap için idareye genellikle 14 günlük süre verilir (Arslan, 1986:169,170). İdarenin konuyla ilgili verdiği cevap olumlu ise, haksızlığı kabul etmek suretiyle tazmin yoluna gitmesi durumunda soruşturmaya devam olunmaz. Ancak idare müştekinin başvurusunun haksız olduğunu iddia ediyorsa, parlamento komiseri, şikâyet konusu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi inceler ve gerek görürse konuyla ilgili inceleme ve soruşturma yapabilir, hatta gerek görürse ilgili kamu personeline de sorgulayabilir. Komiser söz konusu çalışmaları neticesinde düzenlediği raporu ilgili dairenin en yetkili amirine, ilgili kamu personeline ve de ilgili parlamentere verir. Komiser başvurular üzerine yürüttüğü soruşturmalara ilişkin olarak basına, bilgi ya da rapor veremez. Ancak parlamenter ya da şikâyette bulunan kişi dilerse komiser tarafından düzenlenen raporları basına verebilir (Arslan, 1986:169,170).

Parlamento komiserinin, yürüttüğü soruşturmalar neticesinde vardığı kanaatler doğrultusunda, yönetimin eylem ve işlemine karşı; tavsiye, teklif ya da uygun bulma

şeklindeki tespitlerine dayanan tazmin şekillerini üç sınıfta kategorize edebiliriz. Bu kategoriler; idarenin özür dilemesi, verilen zararın maddi yönden tazmini ve son olarak takdir hakkı kapsamında verilen kararların tekrar gözden geçirilmesi şeklindedir. Komiserin, şikâyet konusu ile ilgili tespiti, idari eylem ve işlemin haksızlık içerdiği yönünde olsa dahi, idari eylem ve işlemi; durdurma, yavaşlatma, hızlandırma, ortadan kaldırma, geri alma ya da tazminat ödenmesine hükmetme gibi icrai nitelikte bir karar veremez, yetkisi şikâyet konusu ile ilgili inceleme ve soruşturma yaparak, rapor düzenlemek şeklindedir (Ataman, 1993:236).

Parlamento komiserinin, parlamenterler vasıtasıyla kendisine yapılan başvurular üzerine gerçekleştirdiği soruşturma neticesinde, bağlayıcı nitelikte icrai karar alma yetkisi bulunmamasına rağmen, başvurular kapsamında yapılan çalışmaların yıl içinde yürütülen faaliyetler kapsamında Avam Kamarasına rapor olarak sunuluyor olması etkinliğini artırmaktadır. Öyle ki kötü yönetimin önlenmesi, zararların tazmin edilmesi noktasındaki kanaatler menfi ise, parlamentonun her iki kamarasına da detaylı bir rapor hazırlamaktadır (Avşar, 2007:184,185). Şüphesiz bu durum Komiserin soruşturmalarının önemini oldukça artırmaktadır. Parlamento desteğine sahip olması nedeniyle de yönetim organlarının, Komiserin tavsiye ve tekliflerine karşı kayıtsız kalması zor görünmektedir.

3.2.2. Yeni Zelanda Ombudsmanı

Uzunca bir dönem İngiltere sömürgesi altında yaşayan, günümüzde de İngiliz Uluslar Topluluğu içinde yer almakta olan Yeni Zelanda'da 1962 tarihli Parlamento Ombudsmanı Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle ombudsman kurulmuştur. Böylece Yeni Zelanda, İskandinav ülkeleri dışında ombudsman kurumunun kurulduğu ilk ülke olma özelliğini kazanmıştır (Avşar, 1999:154). İlk kurulduğunda tek ombudsman tarafından faaliyetler yürütülmekte iken, 1975 yılında çıkarılan Ombudsman Yasası ile biri baş ombudsman olmak kaydıyla, birden fazla ombudsman atanabileceği düzenlenmiştir (Avşar, 1999:154).

Yeni Zelanda Ombudsmanı, Temsilciler Meclisi'nin tavsiyesi üzerine genel vali tarafından beş yıl süreyle görev yapmak üzere seçilmektedir. Görev süresi dolduktan sonra tekrar seçilmesine ilişkin bir engel yoktur (Avşar, 2007:188). Görevleri süresince

parlamento üyeliği ya da yerel yöneticilik yapamazlar. Ayrıca başbakanın onayı alınmadan ticaret amaçlı bir iş yapamaz, kendisine herhangi bir menfaat sağlayacak görevi de üstlenemezler (Avşar, 2007:188).

Yeni Zelanda Ombudsmanı, yürüttüğü faaliyetlerinde başarılı olamaması, yetersiz kalması, görevlerini ifa ederken ihmalkâr davranması ya da iletişim noktasında zafiyet göstermesi gibi durumlarda görev süresinin dolması beklenmeksizin, parlamentonun ikazı üzerine genel vali tarafından görevden alınması mümkündür (Temizel, 1997:102-105).

Ombudsmanın özlük hakları, bakanlar kurulu ve genel vali tarafından düzenlenmektedir. Ombudsman kendisine bağlı olarak çalışacak mesai arkadaşlarını bizzat seçebilmektedir. Ancak ombudsman tarafından seçilen personelin sayısı, başbakan, çalışma koşulları ve özlük hakları ise maliye bakanlığı tarafından belirlenmektedir (Baylan, 1978:74). Bu noktada, ombudsmanın atanması, görevden alınması, özlük haklarının belirlenmesi gibi sayısını daha da artırabileceğimiz birçok konuda idareye doğrudan ya da dolaylı olarak bağımlı durumda çalışması ombudsman kurumunun bağımsız, tarafsız faaliyet yürütmesini zora sokmaktadır.

Yeni Zelanda Ombudsmanının İskandinav ülkeleri ombudsmanları ile kıyaslandığında, daha kısıtlı yetkilerle donatıldığı söylenebilir. Yeni Zelanda Ombudsmanının yetkisinin kapsamına baktığımızda, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarında görev yapmakta olan memurların her türlü eylem ve işlemlerinin hukukiliğini denetleyebilmekte iken, adli ve özel idari yargı organlarının yetkisine giren uyuşmazlıklar denetim kapsamının dışındadır (Baylan, 1978:72). 1975 yılında yürürlüğe giren Ombudsman Yasasıyla belediyeler de ombudsmanın denetim yetkisi kapsamına alınmıştır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:43).

Ombudsman Kanunu'nda, kurumun yetki alanındaki kurum ve kuruluşların tek tek belirtilerek kanun metnine liste halinde eklendiği görülmektedir. İngiltere hariç olmak üzere diğer ülkelerin mevzuatlarında, ombudsmanın sorumluluk alanının, bu şekilde kanun metninde yer verilmek suretiyle belirlendiği görülmemiştir (Sağlam, 2012:83).

Yeni Zelanda Ombudsmanının resen araştırma yetkisi yoktur (Altuğ, 1968:166). Ombudsman kendisine yapılan başvuru üzerine yetkisi dâhilinde, idarenin şikâyet

konusu eylem ya da işleminin kötü yönetimden kaynaklanıp, kaynaklanmadığı hususunda gerekli inceleme ve araştırmaları yapabilmektedir. Ancak idarenin şikâyet konusu işlem ya da eylemini ortadan kaldırma ya da değiştirme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır (Avşar, 2007:188).

Ombudsman başvuru üzerine inceleme ve araştırma yapacağı konuyla ilgili gerekli tüm bilgi, belge ve dosyaları isteyebilir. Dışişleri ve ulusal güvenlik açısından risk oluşturan belgelerle, bakanlar kurulunun gizli nitelikteki belgelerinin istenmesi durumlarında, adalet bakanı tarafından talep reddedilebilir. Aksi hallerde ise, ombudsman tarafından istenen belgelerin verilmesi gerekmektedir (Altuğ, 1968:167).

Ayrıca ombudsman yetkisi kapsamına giren kurum ve kuruluşlara denetim gezileri düzenleyebilir. Fakat söz konusu denetimin bakanlık müsteşarından gizli yapılması gereken durumlarda, başsavcının izni gerekmektedir (Baylan, 1978:73). Denetim gezisinde herhangi bir kamu görevlisinin haksız bir uygulamasına rastlanması halinde ilgili personel hakkında doğrudan; idari yönden, disiplin, adli yönden, cezai kovuşturma yürütemez. Ancak durumu ilgili kurum ve kuruluşlara bildirebilir ve kamuoyuna açıklayabilir (Baylan, 1978:73).

Haklarının zarara uğratıldığını düşünen herkes ombudsmana başvuruda bulunabilmektedir. Ancak şimdiye kadar gördüğümüz uygulamaların aksine, başvuru harca tabidir. İstisnai bazı durumlarda harç alınmaksızın başvuru kabul edilebilir. Şikâyetler sadece yazılı dilekçe ile deliller eşliğinde yapılabilmektedir. (Baylan, 1978:75).

Ombudsmana başvuru şekillerinin olabildiğince sınırlı tutulması, başvurucuya ispat yükümlülüğünün yüklenmesi, başvuruların ücret karşılığında kabul edilebilmesi, resen araştırma yetkisinin bulunmaması gibi hususlar kurumun varlık gayesi açısından çok büyük bir tehdittir. Ombudsman bu şartlarda işlevsellikten uzak, ortaya çıkış gayesiyle alakasız bir kurum niteliğine bürünmüştür.

3.3. KARA AVRUPA ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN KURUMU

Ombudsman kurumunun uzunca bir süre sadece İskandinav ülkelerinde uygulama alanı bulduğunu, bu durumun, ombudsman kurumunun yalnızca yüzölçümü

küçük, nüfusu az ve kitle iletişim araçlarının etkin kullanıldığı ülkelerde başarılı olabileceği düşüncesinden kaynaklandığını, ancak İngiltere'de başarılı bir şekilde uygulanmasının ardından, ombudsmana ilişkin ön yargının kırılarak, Anglo Sakson ülkelerinde de hızla yayılmaya başladığını belirtmiştik.

Ombudsmanın Anglo Sakson ülkelerinde yayılmaya başlaması ardından bu kez de kurumun idari yargı rejiminin benimsendiği ülkelerde uygulanmasının mümkün olmadığı yönünde görüşler ileri sürülmüştür. Bu nedenle çalışmamızın bu kısmında idari yargı rejiminin beşiği sayılan Türkiye'nin idari yargı rejimi noktasında referans aldığı bir ülke olan Fransa ile yine idari yargı rejimine sahip olan Almanya'daki ombudsman kurumlarını izaha çalışacağız.

3.3.1. Almanya Ombudsmanı

Ombudsman kurumu, II. Dünya Savaşı sonrasında ciddi sıkıntılar çeken Alman halkının beklentileri doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Şöyle ki halk, yakın zamanda yaşanan savaşlar nedeniyle ordunun politik tutumundan çok ciddi rahatsızlıklar duyuyordu. Bu nedenle ordunun, parlamento denetimine alınması ve böylece belli bir zümrenin siyasi aracına dönüşmesinin önüne geçilmesi isteniyordu (Oytan, 1977:611).

Nitekim ombudsmanın, Almanya uygulaması, temel hak ve özgürlüklerin rahatça kullanılabilirdiği bir ortam hazırlama ve parlamento denetimine yardımcı olma amaçlarına hizmet etmek üzere, 1956 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrasında "Parlamento Savunma Delegesi" seçilmesi suretiyle başlamıştır. Bu nedenle Almanya'da ombudsmana, "Parlamento Savunma Delegesi" denilmektedir (Tortop, 1974:42). Anayasa değişikliği sonrasında 1957 yılında Parlamento Savunma Delegesi Kanunu yürürlüğe girmiş, 1959 yılında da ilk kez delege ataması yapılmıştır (Oytan, 1975:204).

Parlamento savunma delegesi, parlamentonun gizli oturumla yaptığı seçimde, üye tam sayısının en az salt çoğunluğunun oyunun alınması suretiyle, 5 yıl süreyle görev yapmak üzere seçilmektedir. Gerek parlamento tarafından seçilmesi, gerekse parlamento başkanının hiyerarşik disiplini altında olması nedeniyle parlamentonun kontrolündedir. Kaldı ki, milli savunma komisyonunun isteği doğrultusunda, parlamento üyelerinin çoğunun oyuyla görevden alınabilmektedir ki, bu durum

bağımsızlık açısından çok önemli bir tehdittir (Erhürman, 1995:65). Ayrıca Delege, görev alanıyla ilgili olarak parlamentonun bir memuru gibi çalıştığından, yetki itibarıyla parlamentonun yetkisinin üzerinde bir yetkiye sahip değildir (Büyükkaragöz, 1997:44).

Parlamento savunma delegesinin görevleri, diğer ülkelerdeki ombudsman uygulamalarına göre farklılık arz etmektedir. Genel olarak görev alanı, askeri konulara ilişkin olup; parlamenterlerin, asker kişilerin ya da basın yayın ve her türlü kitle iletişim organlarının ikazı üzerine, ordunun yasal statüsüne uygun olarak yasalar çerçevesinde belirlenen hak ve ödevlerin, kötüye kullanılıp, kullanılmadığını denetlemektir (Oytan, 1975:204). Bu kapsamda parlamento savunma delegesinin görevleri şu şekilde kategorize edilebilir:

- *Askerlerin ve Ordu Bakanlığı memurlarının temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını üzerine almak,*
- *Ordu kuvvetlerinin parlamenter denetimi yapılırken parlamentoda hazır bulunmak,*
- *İnsanların sevk ve idaresinde, subaylar tarafından tutarlı ve iyi niyetli ilkelerin uygulanmasını sağlamaktır. (Tortop, 1974:43).*

Parlamento savunma delegesini, yukarıda belirtilen görevler kapsamında; birliklere ziyaret gezileri düzenleyebilir, önceden haber vermeksizin, üniteleri teftiş edebilir, sorumlular hakkında yürüttüğü soruşturma ile ilgili bilgi ve belgeleri, milli savunma bakanlığı ya da ilgili diğer kurumlardan isteyebilir. Ancak gizlilik özelliği taşıyan bilgi ya da belgelere yönelik talepler reddedilebilir (Oytan, 1975:204). Ayrıca diğer ombudsmanlar gibi parlamento savunma delegesini de yıl içinde yürüttüğü çalışmalarla ilgili olarak parlamentoya rapor sunar.

Parlamento savunma delegesine memur ve asker kişilerin başvuru yapabilmek için herhangi bir vasıta kullanma ya da bürokratik silsile takip etme zorunlulukları yoktur. Delege, kendisine yapılan başvurular üzerine yaptığı soruşturma neticesinde sorumlu olduğu kanısına vardığı kişiler hakkında disiplin ve/veya ceza soruşturmalarının başlatılmasını isteyebilir. Delegenin denetim yetkisi kapsamında görüş ve düşüncelerini belirtmesi suretiyle, ordu mensuplarının yargılanmasında uygulanan ceza adaletinin layıkıyla tesis edilmesi sağlanarak, subay ve amirlerin davranışlarının düzeltilmesi, aynı zamanda da yasama organının bu konuda görülen

eksikliklere ilişkin olarak gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmesi hedeflenmektedir (Tortop, İspir ve Aykaç, 1999:184).

Almanya uygulamasında henüz sivil denetimi sağlamaya yönelik bir ombudsman sistemi bulunmamaktadır. Bunun yerine vatandaşların kötü yönetime karşı haklarını savunmak amacıyla başvuruda bulunabileceği Parlamento Dilekçe Komisyonu kurulmuştur (Demir, 2002:154). Ayrıca ulusal düzeyde sadece ordunun denetimini gerçekleştiren ombudsmanın dışında yerel düzeyde, idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıklarda arabuluculuk yapmak ve uyuşmazlıkları dostane önerilerle çözmek üzere, üç farklı eyalette farklı zamanlarda ombudsman büroları kurulmuştur.

Alman Ombudsmanı, askeri idarenin; dokunulmaz, bağımsız, denetimsiz yapısının törpülenerek, demokratik hukuk devleti anlayışının yerleşmesi açısından oldukça önemlidir (Erhürman, 1995:66). Aksi halde askeri vesayeti koruyan bir sistem de demokratik hukuk devletinden söz etmek mümkün olmadığı gibi temel hak ve özgürlüklerinde korunması oldukça güçtür.

3.3.2. Fransa Ombudsmanı

Fransız Ombudsmanının ortaya çıkışı ve uygulama usulüne mercek tutulmasının, Türk Ombudsmanı için özel bir önemi bulunmaktadır. Bilindiği üzere idari yargı rejimine sahip olan ülkemizin bu noktadaki referans kaynağı yine idari yargı rejimine sahip olan Fransa'dır. Bu noktada ülkemizde kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun yapısal özelliklerinin belirlenmesi, idari yargı sisteminde oluşabilecek aksaklıkların giderilmesi noktasında referans alınabilmesi yönüyle Fransız Ombudsmanı ayrı bir öneme sahiptir.

Ombudsman kurumu, ihdas edildiği ülkelerde bireylerin idareye karşı hak ve özgürlüklerinin korunması ve kötü yönetimin iyileştirilmesi amacına matuf bir düşünceyle ortaya çıkmıştır. Fransa uygulamasına bakıldığında, hâlihazırda bireylerin, haksız olduğunu düşündükleri, idari eylem ve işlemlere karşı iptal davası açmak suretiyle yargısal süreci başlattığı ve bağlayıcı nitelikte icraî karar alma yetisine sahip bir organ tarafından hak ve özgürlüklerinin korunduğu söylenebilir. Bu noktada kurumun, yargısal başvuru kanalları ortadan kaldırılmaksızın, bu kanallara ek olarak

bireylerin birtakım şikâyetlerini daha kolay, hızlı ve ucuz iletebileceği bir mekanizmaya duyulan ihtiyaç sonucu ortaya çıktığı söylenebilir.

Yukarıda bahsedildiği üzere, Fransa'da hali hazırda güçlü bir idari yargı rejiminin uygulanmakta olması nedeniyle ombudsman kurumuna gerek olmadığı yönünde yoğun eleştiriler getirilmiş, ombudsman kurumunun, diğer ülkelerde yönetimin iyileştirilmesine yönelik pozitif katkılarına rağmen, Fransa özelinde olumsuz yansımalarının olacağı ve mevcut yapıya zarar vereceği yönünde çekinceler ileri sürülmüştür.

Ombudsman kurumuna ilişkin söz konusu eleştirilere kısaca değinecek olursak; Fransa'da, idari eylem ve işlemleri, hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik yönünden denetleyebilen Danıştay gibi etkin bir kurumun bulunduğu, kalabalık nüfusa sahip bir ülkede ombudsman gibi bir kurumun, bireylerden gelen başvuruları zamanında ve layıkıyla karşılmasının güç olduğu, dolayısıyla başarılı bir uygulama alanı bulması ihtimalinin zayıf olduğu, diğer yandan böyle bir kurumun faaliyete geçmesi halinde ombudsmanın sadece saygın bir otorite olarak görülmeceği, bir nevi bürokratların şefi rolüne bürüneceği bu durumda, kurumun uygulandığı diğer ülkelerden farklı özellikler ihtiva eden devlet yapısına zarar vereceği ileri sürülmüştür (Atay, 1999:280).

Ombudsman kurumuna ilişkin bu yoğun eleştirilere rağmen, birçok akademisyen ve siyasetçi ise, Kurum'un Fransa'da kurulması halinde, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında, mevcut durumdan çok daha güçlü bir denetim mekanizmasının sağlanacağını ileri sürmüşlerdir (Tortop, 1974:39). Şüphesiz çok sayıda akademisyen ve siyasetçinin, Fransa'da ombudsmanın gerekliliği konusundaki bu düşüncelerinde, mevcut sistemin bireylerden gelen yoğun şikâyetleri karşılayabilecek bir hukuki zemine sahip olmadığı yönünde somut verilere dayanan tespitler etkili olmuştur. Çünkü hali hazırda mevcut sistemde bireylerden; Cumhurbaşkanı'na yılda yüz elli bin şikâyet gelmekte iken, her bir parlamentere de yine 100 bin ile 150 bin arasında değişen sayılarda şikâyet gelmekteydi (Demir, 2002:150).

Bu noktada Fransa'da ombudsman kurumunun kurulması gerekliliğini savunanlar; parlamenter sistemin hakim olduğu ülkelerde, ombudsmanın, mevcut yapıya herhangi bir zararı olmaksızın uygulandığını, diğer yandan ombudsmanın yargının görev alanına bir müdahale ya da yargıyı devre dışı bırakma gibi bir

durumunun olmadığını, aksine yargısal faaliyetlere yardımcı bir rol oynayarak bireyleri, idarenin haksız uygulamalarına karşı daha güçlü kıldığını iddia ederek, Kurum'un devlet yapısının saygınlığının artmasına katkı sağlayacağını ileri sürmüşlerdir (Tortop, 1974:39). O dönem siyasi iradenin ombudsmana bakışını görme noktasında Başbakan Pierre Messmer'in 1972 yılında yaptığı konuşması bize ışık tutabilir. Pierre Messmer, ombudsmanın yetki ve görevlerini: “*Kamu denetçisi, hüküm verme, tazminat ve emir verme yetkisi olmaksızın, gerektiğinde denetleme organlarının da yardımını sağlayarak, onsuz çözüm yollarının bulunamayan konulara bir yön verme, çabuklaştırma, düzeltme ve doğru yola sokma görevi yapacaktır*” şeklinde özetlemektedir (Tortop, 1974:45).

Fransa'da, ombudsman kurumunun, mevcut sistemde gerekli olup, olmadığı yönündeki ciddi tartışmalar sonrasında, nihayet, 3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan yasayla uygulanmaya başlandığı görülmüştür. Kurum, “Le Mediateur” (arabulucu) adı ile bilinmektedir. Ombudsman kurumunun, güçlü bir idari yargı rejimine sahip olan bir ülkede dahi uygulanması, uygulanabilirlik açısından evrensel niteliklere sahip olduğunu göstermektedir (Uler , 2003:472).

Fransız Ombudsmanı hükümet tarafından genel olarak üst düzey kamu yöneticileri ile yüksek yargı organlarında görev yapmış kişiler arasından 6 yıl süreyle görev yapmak üzere atanmakta ve görev süresi sonunda tekrar seçilememektedir (Avşar, 2007:186).

Ombudsmanın, görev süresinin parlamentonun görev süresinden uzun tutulması ve de görev süresi sonunda tekrar seçilmesinin engellenmesi suretiyle bağımsız faaliyet yürütmesine engel olabilecek hususlar törpülenmeye çalışılmış ise de bizzat hükümet tarafından atanıyor olması, görevin bağımsız olarak sürdürülmesi açısından önemli bir tehdittir (Erhürman, 1995:67).

Ombudsmanın görev süresi boyunca başka bir kamu görevini üstlenmesi mümkün değildir. Yanında çalışacak mesai arkadaşlarını, asker, sivil fark etmeksizin, kamu görevlileri arasından seçebileceği gibi, özel sektörde çalışan kişiler arasından da seçebilir. Seçilen kişilerin görev süreleri dolduktan sonra eski görevlerine dönmelerine herhangi bir mani bulunmamaktadır. Kurumun giderleri başbakanlık tarafından finanse edilmektedir (Oytan, 1977:620).

Fransız Ombudsmanı (Mediateur) görevlerinin gereğini yerine getirirken yürüttüğü faaliyetler ya da sarf ettiği sözler nedeniyle; kovuşturulmaz, kendisine arama tedbiri uygulanamaz, tutuklanamaz ve mahkûm edilemez. Bu yönleriyle geniş bir dokunulmazlık zırhına sahiptir (Avşar, 2007:186). Ayrıca görev süresi dolmaksızın, görevden alınabilmesi için, Cumhurbaşkanı'nın çağrısıyla toplanabilen, Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan bir kurulun oybirliğiyle karar alması gerekmektedir. Söz konusu kurulun, ombudsmanın görevden alınmasına karar verebilmesi için, her türlü inceleme ve araştırmayı gerçekleştirdikten sonra, ombudsmanın görevini layıkıyla yapmasına engel bir durum olduğu yönünde kanaate ulaşması gerekmektedir (Oytan, 1977:620).

Fransız Ombudsmanının yetkisi, İskandinav ülkeleri ombudsmanlarıyla kıyaslandığında dar bir kapsama sahip olduğu görülmekte iken, İngiliz Parlamento Komiseri ile kıyaslandığında ise, çok daha geniş bir kapsama sahip olduğu görülecektir (Tortop, 1974:339). Bu durumun Fransa'da ombudsmanın adından da anlaşıldığı üzere Mediateur yani arabulucu olarak görülmesinden kaynaklandığını söyleyebiliriz. Yani bir anlamda görüşerek, ikna etmeye çabalayan, uzlaştırmaya yoluna giderek, sorunları çözmeye çalışan bir kurum niteliğindedir (Atay, 1999:284).

Fransız Ombudsmanının (Mediateur), yetki alanına merkezi ve yerel yönetim kurumları ile bunların dışında kamu hizmeti yapan diğer kurumlar girmektedir. Genel olarak görevi ise, söz konusu kurumların uygulamalarından kaynaklanan sorunlara ilişkin vatandaşların şikayetleri dinlenilerek, idare ile birey arasında uyuşmazlıkları, iki taraf içinde kabul edilebilir düzeyde makul, mantıklı çözüm önerileri getirmek suretiyle çözmek, idare ile bireyler arasındaki bağları güçlendirmek ve de idarenin yürüttüğü faaliyetlerine ilişkin olarak çeşitli öneriler sunularak, söz konusu faaliyetlerin kalitesini yükseltmeye çalışmaktır (Kaya, 1997:12). Ancak, Fransız Ombudsmanının adli ve idari mahkemelerin görev alanına giren konularda hiçbir yetkisinin bulunmadığı gibi idare ile memurlar arasındaki uyuşmazlıklar da görev alanının dışında tutulmuştur (Avşar, 2007:186).

Fransız Ombudsmanına (Mediateur) başvuru, İngiltere'deki gibi bir parlamenter vasıtasıyla yapılmakta, burada da aynı şekilde parlamenter kendisine gelen başvuruları ön incelemeden geçirerek bir nevi süzgeç vazifesi görmektedir. Başvuru için herhangi

bir süre ve şekil şartı olmaksızın, basit bir mektup ile dahi yapılması mümkündür (Avşar, 1999:150). Başvuruda bulunabilecekler için ise geniş bir çerçeve belirlenmiş, Fransız vatandaşlarının, Fransa'da yaşayan yabancılar ve tüzel kişilerin başvuru yapabileceği öngörülmüştür (Şengül, 2003:34).

Fransız Ombudsmanı (Mediateur) kendisine intikal eden şikayet konusuyla ilgili olarak yetki alanında kalmak kaydıyla, kendisine verilen inceleme yetkisi çerçevesinde her türlü bilgi, belge ve dosyayı isteyebilir. Devlet güvenliği, milli savunma ve dış ilişkiler haricinde gizlilik gerekçesiyle istenen belgelerin verilmesinden kaçınılamaz. Ombudsman gerekli incelemeleri yaptıktan sonra gerek görmesi halinde, bakanlar dahil olmak üzere her kamu görevlisinden yardım talep edebilir (Avşar, 2007:186).

Fransız Ombudsmanı (Mediateur) yürüttüğü faaliyetler neticesinde idarenin işlem ya da eyleminin haksız olduğunu tespit etmesi durumunda, söz konusu eylem ya da işlemin makul şekilde düzeltilmesi noktasında öneriler sunabilir. İlgili kamu görevlisinin bu duruma kayıtsız kalması durumunda da kamu görevlisinin hiyerarşik üstüne, gerekli disiplin tedbirlerinin uygulanmasını, hatta gerekiyorsa cezai soruşturmanın başlatılması için harekete geçilmesini teklif edebilir. Ayrıca Fransız Ombudsmanı, yıl içinde yürüttüğü faaliyetler ve bu faaliyetlerin neticelerine ilişkin olarak hazırladığı detaylı bir raporu, parlamento ve cumhurbaşkanına sunar, sunulan bu rapor ilan edilmek suretiyle de kamuoyu ile paylaşılır. Bu durum kamu görevlilerinin, ombudsmanın tavsiyelerine uyma yönündeki eğilimine katkı sağlamaktadır (Versan, 1990:125).

Fransız Ombudsmanın, idarenin eylem ve işlemlerini iptal etme, ortadan kaldırma, idarenin yerine geçerek farklı bir işlem tesis etme gibi yetkileri bulunmamaktadır (Avşar, 2007:186). Ancak, ombudsmanın, zaten asıl önemli fonksiyonu mevzuata uygun, fakat hakkaniyete aykırı olan yönetim uygulamalarında kendini göstermektedir. Çünkü bu noktada hem idarenin, hem de yargının eli kolu bağlıdır. Ombudsman ise kendisine yapılan şikâyet konusu somut olayda, hakkaniyete aykırılık tespit ettiği durumlarla ilgili öneriler sunabilmektedir (Demir, 2002:151,152). Böylece belki de hakkaniyete aykırı olduğunu kabul eden, ancak sorumluluk almaya çekinen kamu görevlilerinin, ombudsmanın önerisi vesilesiyle haksız yönetim uygulamasını düzeltebilmesi mümkün olabilecektir. Ayrıca haksızlığın tüm çabalara

rağmen düzeltilemediği hallerde de ombudsman konuya ilişkin yasa önerilerini parlamentoya sunabilmektedir (Demir, 2002:151, 152).

3.4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI

Avrupa Birliğinin, ülkemizin yıllardır üye olma yolunda çaba sarf ettiği bir topluluk olduğu hepimizin malumudur. Konumuzu çok ilgilendirmediği için bu bölümde Avrupa Birliğinin tarihsel süreciyle Türkiye'nin birliğe katılmaya dönük tarihsel sürecine değinilmeyecektir.

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu adıyla ekonomik temeller üzerine kurulan topluluk, ortaklığın süreç içinde; ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal alanları da kapsayacak şekilde genişletilmesi yönündeki eğilim doğrultusunda, farklı anlaşmalarla her geçen gün gelişmiş, nihayet, 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması'yla Avrupa Birliği adı altında çıkış noktasına göre oldukça kapsamlı bir hale dönüşmüştür. Hatta gelinen süreçte, ortak para birimi kullanılması da dâhil olmak üzere birçok başka gelişme yaşanmış olmakla beraber konumuz dışında olduğu için bu konuda daha fazla ayrıntıya girilmeyecektir.

Avrupa Birliğinde, ombudsman kurumu kurulmasına, ihtiyaç duyulmasının altında yatan nedenlere bakıldığında; uluslararası bir topluluk olmanın getirdiği bazı farklılıklar olmakla beraber, genel anlamda ulus devletlerde ombudsman kurumunun kurulmasına duyulan ihtiyaçlarla paralellik arz ettiği, hemen hemen benzer gerekçelere dayandığı görülmektedir.

Avrupa Birliği özelinde duruma baktığımızda, Adalet Divanına yapılan başvuruların; sıradan insanlar açısından çetrefilli bir prosedür çerçevesinde gerçekleşmesi, pahalı olması, sürecin uzun olması büyük bir handikap olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra yargılama neticesinde uyuşmazlıklar açısından hakkaniyet ilkelerinden ziyade, yasal mevzuata uygunluk çerçevesinde denetim yapılması nedeniyle alternatif yollara ihtiyaç duyulmuş ve bu durum yeni denetim mekanizması arayışlarını da beraberinde getirmiştir (Köseoğlu, 2010:38).

Diğer yandan Avrupa Birliği'nde, Avrupa Parlamentosu üyelerinin harekete geçirilebilmesi açısından ülkeden ülkeye değişen prosedürlerin olması nedeniyle üye

Ülkelerin vatandaşları açısından eşitliğe aykırı bir durum ortaya çıkıyordu. Ayrıca birliğe ye ülkelerin sayısının da artması, doğal olarak nüfusun artmasına sebep olmuş, bu durumda zaten yoğun olan bürokrasiyi daha da yoğunlaştırmıştı. Ortaya çıkan bu tablo, bireylerin şikayetlerinin çözümünü daha da güçleştirmiş ve birlik kurumlarının haksız uygulamalarının denetlenmesi için alternatif kurumlara duyulan ihtiyaı daha da hissedilir hale getirmiştir (Köseoğlu, 2010:38).

Bu noktada Maastricht Anlaşması'yla demokratik haklara saygılı, keyfilikten uzak, saydam, hesap verebilen bir yönetimin gerekliliği yönündeki talepler karşılanmaya çalışılmış, kötü yönetimin nlenmesine ilişkin çeşitli tedbirler ngrlmştir. Bu kapsamda anılan Anlaşma'nın 195. maddesi uyarınca Avrupa Birliği Ombudsmanı kurulmuştur (Temizel, 1997:36). Bu durum anılan Anlaşma'nın 138/e maddesiyle de daha somut hale brnmştir. şöyle ki ombudsman tarafından; bireylerin yönetime ilişkin şikayetleri dinlenilerek, birlik kurumlarının, yüksek demokratik standartlar doğrultusunda bireylere yardımcı olmasını sağlamak suretiyle birlik kurumlarının, şeffaf yönetim anlayışını benimsemesi sağlanacak, bu sayede bireylerin birlik kurumlarına olan güvenleri pekiştirilecek ve birlik kurumlarının demokratikleşmesine de pozitif ivme kazandırılacaktır (Temizel, 1997:36).

Ombudsmanın görevi ise; Avrupa Birliği kurum ve organlarının kötü yönetim olgusunu çağrıştıran uygulamalarına karşı, başvuru hakkı tanınan bireylerce yapılan şikâyetleri incelemek ve bu konularda gerekli soruştırmaları yürütmek olarak belirlenmiştir. Ancak, ilk derece mahkemeleri ile Avrupa Adalet Divanı, ombudsmanın denetimi kapsamı dışında tutulmuştur (Temizel, 1997:36).

Ombudsman kurumunun ihdas edilmesi sonrasında, 1994 yılında yapılan Avrupa Parlamentosu seçimleri akabinde, Avrupa Parlamentosu tarafından, 5 yıl süreyle görev yapmak üzere Finlandiya eski Ombudsmanı Jacop Söderman seçilmiştir. İlk Avrupa Birliği Ombudsmanı olan Jacop Söderman, görevini 1995-2003 yılları arasında srdrmştir. Hali hazırda ise, söz konusu görev, 2003 yılından bu yana, P. Nikiforos Diamandouros tarafından yürütülmektedir (Fendoğlu, 2011:91,92).

Avrupa Birliği Ombudsmanı parlamento seçimlerinin ardından yasama dönemi ile eş zamanlı olarak atanmaktadır. Avrupa Birliği Ombudsmanının, görevinin başında olduğu süre zarfında, ücret alıp, almadığına, ya da ücret dışında herhangi başkaca bir

menfaat elde edip, etmediğine bakılmaksızın, herhangi bir meslekle uğraşmasına müsaade edilmemektedir (Arıkan, 2007:135).

Avrupa Birliği Ombudsmanı faaliyetlerini yürütürken bağımsız ve tarafsız hareket eder, herhangi bir ülke, kurum ve kuruluş tarafından yönlendirilmesi ya da talimat verilmesi mümkün değildir. Kurumun merkezi Strasburg'daki Avrupa Parlamentosu binasının içindedir. Ombudsman, Avrupa Adalet Divanı'nda görev yapan yargıçla aynı statüye sahiptir. Görevini layıkıyla yerine getirmesine engel, sağlık sorunlarının bulunması ya da sahip olduğu yetkileri kötüye kullandığının tespit edilmesi hallerinde Avrupa Parlamentosu'nun isteği ile her zaman görevinden alınabilmektedir (Özer, 2007:186,187).

Avrupa Birliği Ombudsmanı yetkisi alanındaki kurum ya da organların uygulamalarının kötü yönetime ilişkin olup, olmadığını denetlemektedir. Bu noktada Avrupa Parlamentosu'nca kabul edilen haliyle kötü yönetimin kapsamına; AB hukukuna veya Adalet Divanı'nca verilen bir karara, aykırı hareket edilmesi, yetki tecavüzünde bulunulması, kanunsuz prosedürler uygulanması, idari usulsüzlükler yapılması, ayrımcı bir tutum takınılması, ihmalkar davranılması, yanlış bilgilendirmeye sebep olunması ve gereksiz yere erteleme yoluna gidilmesi gibi hususlar girmektedir (Köksal, 2005:44).

Avrupa Birliği Ombudsmanının önüne gelen şikâyetlerin; idari eylem ya da işlemlerde yaşanan gecikmeler, idari uygulamalardaki şeffaflığın yetersizliği ve bilgi edinme taleplerinin reddedilmesi konularında yoğunlaştığı görülmektedir. Ayrıca ombudsman, Birlik kurumlarının, kendi personeliyle arasındaki ilişkilerden kaynaklanan şikâyetlere de muhatap olabilmektedir. Örneğin Birlik kurumunca, personelin işe alınması, rekabet kurallarının uygulanmaması gibi sorunlara dayanan şikâyet konularıyla karşılaşmaktadır (Altuğ, 2002:155).

Avrupa Birliği'nce kuvvetler ayrılığı prensibinin benimsenmesinin doğal sonucu olarak Avrupa Birliği Ombudsmanının yargısal alana ilişkin yetkisi bulunmamaktadır. Fakat ombudsman, yargı kararlarının uygulanma şeklini ya da yargının idari yönden işleyişini tenkit edebilir, hatalı gördüğü hususların düzeltilmesi yönünde tavsiyelerde bulunabilir (Özer, 2007:187). Ancak yargı organlarına intikal eden konularla ilgilenemez, yargılama neticesinde verilen kararın hukukiliğini sorgulayamaz. Ayrıca

Birlik kurum ve organları dışında herhangi bir merciin yürüttüğü faaliyetleri denetleyemez (Arıkan, 2007:135).

Avrupa Birliği Ombudsmanına Avrupa Birliğine üye ülkelerin vatandaşları ile üye ülke vatandaşı olmamakla beraber, üye ülkelerden birinde ikamet etmekte olan veya üye ülkelerden birinde kayıtlı iş yeri bulunan gerçek ya da tüzel kişiler başvuruda bulunabilmektedir (Şahin, 2004:82).

Ombudsmana, Avrupa Birliği'nin kabul ettiği resmi dillerden herhangi birisi kullanılmak suretiyle; şikâyet konusu olay, şikâyette bulunulan kurum ya da organın ismi ve şikâyetçinin kimlik bilgilerinin yer aldığı bir dilekçe vasıtasıyla başvuruda bulunulabilir (Arıkan, 2007:138). Şikâyet konusu olaya dayanak teşkil eden gerekçelerin öğrenilmesi üzerine başlayacak olan iki yıllık süre zarfında her zaman başvuru yapılabilir. Ayrıca ombudsman önüne gelen başvurunun, sürmekte olan bir prosedüre ilişkin olduğu ya da hukuki prosedür itibarıyla sona erdiği ve yeni bir işlem yapılmasının da mümkün olmadığı kanaatine vardığı şikâyetlerle ilgili olarak, araştırmayı sonlandırması gerekiyorsa, öncesinde yaptığı araştırmalara ilişkin raporları rafa kaldırabilir (Altuğ, 2002:155).

Avrupa Birliği Ombudsmanı kendisine yapılan şikâyet başvurusu üzerine ya da resen harekete geçerek, incelemeye başladığı olayı, ilgili kurum ya da organa bildirir. İlgili kurum ya da organ ombudsmanın istediği her türlü bilgi ve belgeyi vermek durumundadır. Bu durumun istisnası gizlilik arz eden bilgi ve belgelerdir (Arıkan, 2007:135,136). Ombudsman yaptığı inceleme ve soruşturma neticesinde şikâyet konusunun, kötü yönetimden kaynaklandığı kanaatine varırsa, ilgili kurum ya da organa durumu bildirir. Ombudsmanın bu tespiti üzerine, ilgili kurum ya da organ konuyla ilgili görüşlerini, üç aylık bir süre zarfında hazırladığı raporla sunar. Bunun üzerine ombudsman tarafından da, Avrupa Parlamentosu ve ilgili kuruma sunulmak üzere bir rapor hazırlanır. Ayrıca şikâyet başvurusunda bulunan kişi de nihai durumla ilgili olarak bilgilendirilir (Arıkan, 2007:136).

Avrupa Birliği Ombudsmanı, görevi kapsamında yaptığı inceleme sırasında, ceza yargılamasına ilişkin bir olaya rastlaması halinde, Avrupa Topluluğu Üye Devletler Daimi Temsilciliği vasıtasıyla ilgili ulusal yargı organlarına durumu bildirir. Ayrıca yürütmekte olduğu bir araştırmayla ilgili olarak, faydalı olacağı mülahazasını

taşıyorsa, yasaların imkan verdiği ölçülerde ulusal ombudsman ya da benzeri kuruluşlarla iş birliği yapabilir (Arıkan, 2007:136).

Avrupa Birliği Ombudsmanı önüne gelen konularla ilgili geniş çaplı araştırma yetkisi bulunmakla birlikte, araştırma neticesinde kötü yönetime ilişkin kanaate ulaşması durumunda çözüm noktasındaki yetkileri oldukça sınırlıdır. Bu noktada uyuşmazlığı çözmek adına hem şikâyetçiye, hem de ilgili kuruma, dostane öneriler sunabilmekte, sunulan önerilerin çözüme katkısı olmaması halinde de Avrupa Parlamentosu'na bu durumu rapor edebilmektedir (Arıkan, 2007:138).

Avrupa Birliği'nce hukuk devleti ve insan haklarının korunması açısından varlığı elzem görülen kurumun en önemli özelliği Avrupa Birliği müktesebatına göre birey ile birliğin kurum ve organları arasında arabuluculuk misyonunu eda etmesidir (Şahin, 2004:83).

Avrupa Birliği'ne üyelik hususunda müzakereler yürütmekte olan ülkemizin, üyeliğe kabulü için sayılan binlerce koşuldan birisi de, ombudsman kurumunun kurularak faaliyete geçirilmesidir ki, daha önce de değindiğimiz üzere 2013 yılı itibarıyla ülkemizde ombudsman kurumu (Kamu Denetçiliği Kurumu) faaliyete geçmiştir. Tabi burada ombudsman kurumunun kurulması, sadece ülkemize has bir zorunluluk değildir. Hali hazırda Avrupa Birliği üyesi devletlerin tamamında ombudsman kurumu mevcuttur.

3.5. ABD'DE OMBUDSMAN KURUMU

Amerika Birleşik Devletleri'nin tarihsel sürecine baktığımızda, 1492 yılında Kristof Kolomb'un kıtayı keşfinden sonra vatan arayışında olan çoğunluğunu İngiliz kökenlilerin oluşturduğu, Avrupa göçmenlerinin göçü ile kurulduğu ve 1776 yılından, bağımsızlığını ilan ettiği döneme kadar da, İngiltere Krallığı'na vergi ödemekle yükümlü olduğu görülecektir. 1787 yılında kabul edilen, 1789 yılında tüm eyaletlerin onayı ile yürürlüğe giren ülke anayasasında, güçlü merkezi yapıyı benimsenmiş, devletin dışa karşı savunulması ve temsil edilmesi konuları federal devletin uhdesinde bırakılmıştır. Ancak dış güvenlik ve temsil konuları dışında, kalan hizmetler yönünden

eyaletlere geniş yetkiler verilmiştir. Bu anlamda federe devletlere yerel yönetim özerkliği sağlanmıştır (Erdengi, 2009:98,99).

Amerika Birleşik Devletleri'nde, federal düzeyde görev ve yetkilere sahip bir ombudsman kurumundan söz etmemiz mümkün olmamakla beraber, görev ve yetkileri çerçevesinde eyalet düzeyinde, faaliyet yürüten ombudsman uygulamalarından söz etmemiz mümkündür. Bu noktada ombudsmanın uygulandığı ülkeden, ülkeye göre farklılaşan yapısının, federal yönetime sahip bir ülkede uygulanma biçimi dikkat çekici bir özelliğe sahiptir.

Bugün gelinen noktada, farklı konulara ilişkin birçok ombudsmanın türünün faaliyet gösterdiği, Amerika Birleşik Devletleri'nde ombudsmanın kuruluş süreci yoğun tartışmalardan sonra gerçekleşmiştir (Özden, 2005:69). Tartışılan konulara bakıldığında, kuruma ilişkin çekincelerin başında ülke yüzölçümünün çok geniş olması ve kalabalık bir nüfusun bulunması nedeniyle ombudsmanın başarı şansının bulunmadığı, diğer yandan hali hazırda ombudsman tarzında denetim faaliyetleri yürüten kurumlar vasıtasıyla bireylerin haklarının korunduğu, kaldı ki yargı organlarının da bu noktada gayet başarılı olduğu ileri sürülerek yeni bir mekanizmaya ihtiyaç bulunmadığı yönünden görüşler ifade edilmiştir (Özden, 2005:69,70).

Ombudsman kurumunun uygulandığı ülkenin koşullarına göre tasarlanan bir yapısı olduğunu belirtmiştik. Bu tespitten hareketle ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik olarak ileri sürülen çekincelerin benzerleri diğer bir çok ülkede de tartışılmış ve kurumun kurulmasına engel teşkil edecek nitelikte sorunlar olmadığı fikri ağır basmıştır.

Kaldı ki, kurumun başarılı olmasına engel olarak görülen hususlar çözülemeyecek nitelikte sorunlar değildir. Örneğin kalabalık nüfusa sahip olunması durumu, ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda belirlenebilecek birden fazla ombudsman görevlendirilmesiyle çözülebilir. Diğer yandan geniş yüzölçümüne sahip olunması da kurum açısından bir sorun değildir. Ülkenin coğrafi ve beşeri yapısının özelliklerine göre birden fazla sayıda görevlendirilmiş olan ombudsmanların arasında yapılacak etkin bir yetki dağılımı ile pekala çözülebilecek niteliktedir (Özden, 2005:70).

Ayrıca mevcut sistemde denetim faaliyeti yürüten kurumlar ve yargı organlarının bulunması da, ombudsman kurumunun uygulanması açısından engel

oluşturabilecek bir durum değildir. Bugün bakıldığında, ombudsman kurumunun uygulandığı ülkelerin hemen hepsinde iyi ya da kötü birtakım denetim sistemleri mevcuttur. Aynı durum yargı organlarının mevcudiyeti için de geçerlidir. Yargı organlarının başarılı faaliyet yürütmesi kurumun gerekliliği açısından tartışma konusu yapılmaması gerekir. Çünkü ombudsman yargı organlarına alternatif olan, onların yerini ikame edecek bir kurum olmaktan ziyade, mevcut denetim sistemlerine ek olarak bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında onlara yardımcı olmaya matuf faaliyetler yürüten bir kurum hüviyetindedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde federal düzeyde ombudsman kurumunun kurulması noktasında 1960 ile 1970 yılları arasında kanun tasarıları sunulmuş, ancak yasalaşamamıştır. Federal devletten ziyade, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde kurulacak bir ombudsmanın ihtiyacı karşılayabileceği düşünülmüştür (Erdengi, 2009:103,104).

Amerika Birleşik Devletleri'nde, ulusal düzeyde ombudsman kurulması yönündeki kanun tekliflerinden sonuç alınamamasına karşılık, eyaletler düzeyinde faaliyet gösterecek ombudsmanların kurulması, federe devletin, federal devletin ötesinde bir denetim mekanizmasına sahip olması yönüyle ilginç bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır (Erdengi, 2009:104).

Amerika Birleşik Devletleri'nde, yerel yönetimler ve federe devletler düzeyinde örgüt yapısına sahip olan ve belirlenen yetki ve görevleri çerçevesinde faaliyet gösteren, klasik ombudsmanlara göre çok farklı türlerde ombudsmanlar bulunmaktadır. Bu türlere birkaç örnek verecek olursak; Üniversite, Vergi, Çevre, İskan, Cezaevi, Azınlıklar, Kamu Şirketleri, Tüketici, İşveren Sorunları, Sağlık, Yaşlı, Aile, Çocuk Ombudsmanları gibi daha sayısını artırtabileceğimiz birçok ombudsman türü sayabiliriz (Özden, 2005:69). Ancak sadece beş eyalette klasik manada ombudsman kurumunun faaliyet gösterdiğinden söz edebiliriz. Bunlardan ilki, 1969 yılında kurulan Hawaii Ombudsmanı, diğerleri ise sırasıyla 1971, 1972, 1975, 1996 yıllarında kurulan Nebraska, Iowa, Alaska ve Arizona Ombudsmanlarıdır. Söz konusu eyaletlerde ombudsman kurumu Harvard Journal on Legislation'da hazırlanan bir yasa örneği referans alınarak kurulmuştur (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:55).

Yukarıda da belirttiğimiz üzere Amerika Birleşik Devletleri'nde farklı türlerde birçok ombudsman kurumu bulunmaktadır. Bu kapsamda, 40 eyalette farklı konularda faaliyet gösteren ombudsman bulunmakta, bunlardan 27 ombudsman valiliklerin, 2 ombudsman savcılıkların, geriye kalan ombudsmanlar ise konularına göre ilgili oldukları kamu kurumlarının bünyesinde faaliyet göstermektedirler. ABD'de her federe devletin ombudsman sistemi farklı özelliklere sahiptir (Fendoğlu, 2010:9).

ABD'de ombudsmanlar genel olarak görev alanıyla ilgili olmak üzere halktan gelen şikâyet başvurularını dikkate alarak, ilgili kurum hakkında gerekli inceleme ve araştırmaları gerçekleştirir. Ordu ve yargı organları genelde denetim kapsamlarının dışında tutulmaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:55). Tabi her kuralda olduğu gibi bu durumun da istisnası mevcuttur. Klasik manada ombudsmanın kurulduğu ilk eyalet olan Hawaii'de idari kurumlar ve mahkemeler denetim kapsamında tutulmuştur (Fendoğlu, 2010:9). Diğer ombudsmanlara göre nispeten daha geniş yetkileri olmakla beraber, görev alanı itibarıyla; “*Eyalet valisi, vali yardımcısı, bunların büroları, yasama organı ve büroları, yargı organı ve büroları, belediye başkanları ve büroları, federal hükümet, birden fazla eyaleti ilgilendiren kurumlar ile sivil toplum kuruluşları*” Hawaii Ombudsmanı'nın denetim yetkisi dışında tutulmuştur (Erdengi, 2009:111).

Eyaletler düzeyinde kurulan ombudsmanların uygulamada kendi içinde farklılıklar arz ettiğini belirtmiş olmakla beraber, genel uygulamalara baktığımızda, şikâyet başvuruları ombudsmanlara doğrudan yapılabildiği görülmektedir. Ayrıca ombudsmanın harekete geçebilmesi için şikâyette bulunulması şartı yoktur. Herhangi bir şikâyet olmasa da aldığı duyum üzerine harekete geçebilmektedir (Esgün, 1996:260). Bu noktada konuyu çok fazla dağıtmamak için örneklem yoluyla klasik manada kurulan Hawaii Ombudsmanı'nı mercek altına alacağız.

Hawaii Ombudsmanı, altı yıl süreyle görev yapmak üzere eyalet meclisince en fazla üç dönem için seçilebilmektedir. Ombudsman mesai arkadaşlarını bizzat belirleyebilme ve görevden alabilme yetkilerine sahiptir. Federe devlet ve yerel yönetim kurumlarının, idari eylem ve işlemlerine yönelik şikâyetlerini inceleme konusu yapmaktadır. Yukarıda bahsedilen kişi, kurum ve kuruluşlar ise denetim yetkisi dışındadır (Erdengi, 2009:111). Ombudsmana başvuru telefon ya da şikâyet formu doldurulması suretiyle gerçekleştirilebilir. Ombudsman şikâyet üzerine yaptığı inceleme

ve araştırma sonucunda şikâyet edilen kurum ya da organın haksız bir uygulaması olduğu kanaatine varması halinde, ilgili kurum ya da organı uyarabilmekte ya da söz konusu haksız uygulamaların düzeltilmesi için mevzuatta yapılması gereken düzenlemeler hakkında önerilerde bulunabilmektedir. Ayrıca yıl içinde yürüttüğü faaliyetlerle ilgili olarak eyalet meclisine rapor sunmaktadır (Erdengi, 2009:111).

Amerika Birleşik Devletleri'nde ombudsman kurumu anayasal düzenleme yapılmasına gerek olmaksızın, yasal düzenleme ile kurulabilmektedir. Ombudsman yürüttüğü faaliyetler kapsamında soruşturma için gerekli her türlü yetkiye sahiptir Bu kapsamda gerekli bilgi ve belgeyi isteyebilir. Ancak her eyaletin ombudsman sistemi kendi içinde farklılıklar barındırdığından tek bir eyaletin ombudsman sistemine bakılarak genel bir değerlendirme yapmak mümkün değildir (Fendoğlu, 2010:9).

Amerika Birleşik Devletleri'nde ombudsmanlık kurumunun her geçen gün daha fazla yaygınlaştığı, hemen her alanda ombudsman kurumlarının ihdas edildiği görülmektedir. 1977 yılında bütün yerel, bölgesel, federe düzeydeki ombudsmanları aynı çatı altında toplayan ABD Ombudsmanlar Birliği (The United States Ombudsman Association = USOA) kurulmuştur (Fendoğlu, 2010:9).

Ombudsman kurumunun ABD uygulamasına bakıldığında, konumuzun başında değindiğimiz hususlar nedeniyle ulusal düzeyde yetki ve görevlere sahip ombudsman örgütlenmesinin bulunmadığı, ancak klasik anlamda örgütlenen 5 eyalet ombudsmanı ile yerel düzeyde farklı görev konularına sahip olmak üzere kurulan birçok ombudsman kurumunun bulunduğu görülmektedir.

Bazı yazarlar her geçen gün hızla yayılan farklı türdeki ombudsman uygulamalarının, kurumu asıl fonksiyonundan uzaklaştırdığı, üstlendiği rolün ifa edilmesi ve bağımsız faaliyet yürütmeleri noktasında kuşkuların oluşmasına sebep olduğu, dolayısıyla ombudsman kurumunun ortaya çıkmasına sebep olan ihtiyaçlara cevap verme misyonunun zarar gördüğü yönünde görüşler ileri sürmüşlerdir (Erdengi, 2009:115). ABD'de ombudsman kurumun kurulması sırasında makale ve kitaplarıyla sürece ışık tutan Donal Rowat, Amerika ombudsman uygulamasının, yasama ombudsmanından uzaklaştığını iddia ettiği makalesinde, ombudsman alanında ciddi çalışmaları olan başka bir araştırmacı Bernard Frank'ın "*Amerikaluların ombudsman konseptini değil ama kelimesini sevdiği*" yönündeki sözlerine yer vermiştir (Erdengi,

2009:115,116). Amerika Birleşik Devletleri'nde eyalet ve yerel düzeyde örgütlenmiş ombudsman kurumlarının işlevselliğine dair eleştirileri bir kenara bıraktığımızda, netice itibarıyla bireylerin idare organlarına karşı korunması amacıyla mevcut denetim sistemlerini de ötelemeksizin, faaliyet yürütmesi ve yönetimin düzeltilmesine katkı sunabilme potansiyeline sahip olması nedeniyle kurumun varlığının Amerika Birleşik Devletleri açısından sakıncası bulunmamaktadır. Bu noktada kurumun amaçlarına yönelik başarısının az ya da çok olması farklı bir konudur ki, bununla ilgili analizler yapılarak gerekli yapısal değişiklikler gerçekleştirilebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İDARİ YARGI İLİŞKİSİ

Tez çalışmamızın daha önceki bölümlerinde genel olarak bireyler karşısında kamu gücünü elinde bulunduran, geniş yetki ve sorumluluklara sahip olan yönetimin, kontrol altında tutulması amacına hizmet eden denetim sistemlerine ve söz konusu denetim yollarına bir alternatif olarak değil belki ama onların aksayan yönlerini düzeltebilme potansiyeli olan bir kurum olarak ombudsmana ve de bu kurumun dünyanın farklı ülkelerindeki uygulamalarına değinmeye çalıştık.

Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde tezimizin ana konusunu oluşturan ülkemizde, 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğine ilişkin referandum neticesinde 1982 Anayasasına giren Kamu Denetçiliği Kurumunun, Türkiye'deki tarihsel süreci, uygulanabilirliği, mevcut sisteme etkileri (olumlu, olumsuz), idari yargı denetimiyle ilişkisi üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

4.1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN GEREKLİLİĞİ HUSUSUNDAKİ ELEŞTİRİLER

II Dünya Savaşı sonrasında dünya genelinde hızla yayılan ombudsman kurumu ülkemizde ise 1960'lı yılların sonlarına doğru ilk kez Prof. Dr. Yılmaz Altuğ'un kaleme aldığı, İsveç, Norveç, İngiltere ve Hindistan gibi ülkelerdeki uygulamalara değindiği makalesiyle gündeme gelmiştir (Altuğ, 1968:159-173). Prof. Tahsin Bekir Balta tarafından da ilk kez ombudsman kurumuna benzer yapıdan “Kamu Denetçisi” adıyla bahsedilmiştir (Erdengi, 2009:180). Ombudsman, 1970'li yıllara gelindiğinde ise, ülkemiz hukuk literatüründe tartışılmaya başlanmış ve çeşitli eserler yayınlanmak

suretiyle kamuoyunda bu konuda bir gündem oluşturulması sağlanmıştır (Erhürman, 2000:155).⁴

Türkiye'de 1970'li yıllardan itibaren özellikle akademik camiada tartışılmayan başlanan ombudsman sistemine ilişkin olarak, Türkiye'de uygulanmasının gerekliliği hususunda da çeşitli tartışmalar yaşanmıştır. Kimi yazarlar kurumun Türkiye'de uygulanmasına çeşitli gerekçeler ileri sürerek karşı çıkarken, kimi yazarlar bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına katkı sunacağı iddiasıyla mutlaka gerekli olduğunu ileri sürmüştür. Kimi yazarlar ise, kurumun gerekliliğini savunurken, kurumla ilgili menfi düşünceye sahip yazarların, çekincelerinin giderilmesi noktasında da çeşitli reçeteler sunmuşlardır. Bu kapsamda, kurumun mevcut sisteme pozitif katkı sunabilmesi için; ne şekilde bir örgütlenme yapısına sahip olması, hangi yetki ve görevlerle donatılması ve nasıl bir çalışma usulü benimsemesi gerektiğine dair formüller geliştirmişlerdir.

Türkiye'de ombudsmana (kamu denetçisi) ihtiyaç olup, olmadığı, uygulanması halinde başarılı olup, olamayacağı ile ilgili tartışmaları özetleyeceğimiz bu bölümde ombudsman sisteminin uygulanmasına ilişkin olarak getirilen eleştirilerden söz edilecek ve bu eleştirilerin haklılık düzeyi irdelenmeye çalışılacaktır.

Öncelikle ombudsman denetimine ilişkin olarak getirilen eleştirilerin genel çerçevesini maddeler halinde şöyle sıralayabiliriz (Isır, 2002:272-277):

1. Türkiye'de uygulanmakta olan denetim sistemleri yeterlidir. Yeni bir kurum mükerrer denetime neden olabilir. Bunun yerine mevcut denetim sistemlerinin aksayan, yetersiz kalan yönlerinin revize edilmesi daha isabetli olur.

2. Türkiye'de idari yargı rejimi uygulanmakta olması nedeniyle, her türlü idari eylem ve işlem yargısal denetime tabidir. Dolayısıyla idari yargı rejimine sahip bir ülkede kamu denetçiliği gibi bir kuruma ihtiyaç yoktur.

3. Vatandaşın şikâyet konusuyla ilgili Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurması yeni bir prosedürü beraberinde getirecek, şikâyet üzerine yapılacak inceleme ve

4 Bu dönemde yazılan örnek eserler; Baylan, Ö., (1978), Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara; Akgüner, T., (1977), "Ombudsman", Yargı, S. 14, s. 12-17; Oytan, M., (1977), "Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye Armağan, AÜHF Yayınları, Ankara; Aktan A., (1977), "İdare Hukukunda Yeni Bir Adım: Arabulucu", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 49, s. 6-7.

araştırma sonucunda karar verilecek aşamaya gelene kadar zaman geçecek ve bu durum kimi zaman hak düşürücü sürelerin dolmasına sebep olacaktır.

4. Kamu Denetçiliği Kurumunun şikâyet başvurusu üzerine yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde verdiği kararlar, bağlayıcı nitelikte değildir. Dolayısıyla yönetimin, söz konusu kararlara karşı kayıtsız kalması ihtimal dâhilindedir.

5. Türkiye’de merkezi yönetimin etkin olması nedeniyle kamu denetçiliğinin uygulanmasında çeşitli zorluklarla karşılaşılacaktır.

6. Kamu denetçiliği İskandinav ülkeleri gibi nüfusu az olan ülkelerde başarılı ve etkin şekilde uygulanması mümkün iken, Türkiye gibi kalabalık nüfusa sahip bir ülkede başarılı ve etkin bir şekilde uygulanma şansı zayıftır.

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’de gerekliliğine ilişkin eleştirileri, yukarıda belirtilen çerçeve ekseninde tartışmaya çalışacağız. Söz konusu eleştirilerden hali hazırda yönetim mekanizmalarının mevcut olduğu, bu anlamda yeni bir kuruma ihtiyaç olmadığı yönündeki iddiayı, “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuna Benzetilen Kurum ve Kuruluşlar” başlığı altında ayrıca ele alacağız ve mevcut denetim sistemlerinin revize edilerek, yeni bir mekanizma kurulmasına gerek olmaksızın, kamu denetçisini ikame edecek bir şekle dönüştürülüp, dönüştürülemeyeceği incelenecektir.

Ancak burada kısaca söz konusu eleştiriyi ele alacak olursak; kamu denetçisine, birey hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında yönetimin denetlenmesi için uygulanmakta olan geleneksel denetim yollarının yeterli güvenceyi sağlayamaması nedeniyle ihtiyaç duyulduğu söylenebilir. Şüphesiz bu durumun ortaya çıkmasında modern devletin, her geçen gün görev ve yetkilerinin artmasına paralel olarak yönetimin bireylerin hak ve özgürlüklerini ihlal etmesi riskinin artmasından kaynaklanan ihtiyaca binaen ortaya çıktığı ve her ülkenin kendi dinamikleriyle uyumlu şekilde kurulmak suretiyle başarılı bir uygulamayı beraberinde getirdiği söylenebilir (Isır, 2002:272).

Bu noktada kamu denetçiliği kurumunun, etkin bir şekilde çalışmasını sağlayacak özelliklerle donatılması ve başarısını engelleyecek çekincelerden arındırılmasının önemi yadsınamaz. Bu hususlara dikkat edilerek, örgütlenen bir kurumun, diğer denetim sistemlerini ötelemekten, onlara bir nevi alternatif olmaktan ziyade, onlarla entegre olarak karşılıklı dayanışma içinde olması, genel anlamda

yönetim denetiminin kalitesini artıracak, böylece bireyler yönetim karşısında kendilerini daha güvende hissedeceklerdir.

Kamu denetçiliği kurumunun gerekliliğine getirilen eleştirilerden bir diğerine gelindiğinde; Türkiye'de idari yargı rejiminin mevcut olması ve idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olması hususu kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına engel değildir. Her ne kadar idari yargı rejimi vasıtasıyla yönetimin denetlenmesi sağlanmakta ise de, çalışmamızın ilk bölümlerinde de belirttiğimiz üzere yargı denetiminin; şekil kurallarının yoğun olması, belirli bir ücret gerektirmesi (başvuru harcı, karar harcı, posta gideri vb.), usule yönelik birtakım prosedürler içermesi ve iş yoğunluğunun fazla olması nedeniyle yavaş işleyen bir mekanizmaya sahip olması ve de toplumun özellikle daha eğitilmiş ve/veya zengin kişilerince kullanılabilmesi nedeniyle bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında tam manasıyla etkili olduğu söylenemez. Ayrıca idari yargı rejiminin beşiği olarak kabul edilen, Fransa uygulamasında dahi kamu denetçiliğinin başarılı bir şekilde uygulanıyor olması bu çekincenin yersiz olduğunu gözler önüne sermektedir.

Türkiye'de idari yargı rejiminin olduğunu, bu nedenle kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç olmadığını ileri süren yazarlar, idari yargı rejiminin mevcut aksaklıklarının giderilerek, daha etkin bir denetimin sağlanabileceğini, bu kapsamda yeni bir “İdari Usul Yasası” çıkarılması gerektiğini savunmaktadırlar. Ayrıca yargı düzenine getirilecek “İdari Savcılık Kurumu” vasıtasıyla da yargısal denetim neticesinde verilen kararların infazının sağlanacağı, dolayısıyla da kamu denetçiliğine ihtiyaç duyulmasına sebep olan nedenlerin ortadan kalkacağını ileri sürmektedirler (Bereket ve Demirkol, 1996:49-51).

İdari yargı rejimine etkin bir “İdari Savcılık Kurumu” kazandırılmasının gerektiğini savunan başka bir yazar Osman Ermumcu ise; “İdari Savcılık Kurumu”, idareyi sınırlandırabilecek, yolsuzlukların vakit kaybetmeksizin peşine düşerek, hukuk adına hesap sorabilecek bir kurum özelliği taşıyabileceğini kabul etmekle beraber, kurulması teklif edilen bu kurumun, gerçekçi bir denetim yapıp, etkin bir sonuç alabilmesi için kesinlikle idareden bağımsız hareket edebilme kabiliyetine haiz olması gerekliliğine de vurgu yapmaktadır. Ayrıca Ermumcu, yargı bünyesinde yargı güvencesiyle hareket eden “İdari Savcılık Kurumu” nun yaygınlaştırılarak, işlevsel hale

getirilmesinin, yönetim denetiminin sağlanması noktasında en makul çözüm olacağını da savunmaktadır.

Ermumcu bu tezini, kamu denetçiliği kurumunun kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle ülkemizde herhangi bir etkinliğinin olmayacağı düşüncesine dayandırmakta, idarecilerin, bağlayıcılığı olan mahkeme kararlarını dahi uygulamaktan imtina ederken, bağlayıcı karar alamayan, sadece kamuoyuna şikayet etme kabiliyeti olan kamu denetçisinin kararlarına kayıtsız kalmasının, kuvvetle muhtemel olduğunu ileri sürmektedir.

Bu konuda ileri sürülen eleştiriyi değerlendirecek olursak, yer verilen tespitlerin bir bölümüne katılmakla beraber “İdari Savcılık Kurumu”nun idari yargı denetiminin etkinliğini artırması mümkün iken, gerçek anlamda kamu denetçiliğine ilişkin ihtiyacı karşılayamayacağı düşünülmektedir. Bu noktada kamu denetçisinin bağımsız hareket edebilmesi için yargı bünyesi içinde kurulmasına gerek yoktur. Çünkü yasal, hatta anayasal bir düzenleme ile söz konusu güvencenin sağlanması mümkündür. Hatta bu anlamda yargıda sahip olduğu güvenceyi bizatihi anayasal düzenlemeden almaktadır.

Diğer yandan yargı bünyesinde kurulacak bir kurum yargı denetimine ilişkin yukarıda bahsettiğimiz çekinceleri (şekilci, masraflı, uzun prosedür vb.) içinde barındırma riskini de taşıyabilir. Ayrıca Danıştay nezdinde hali hazırda mevcut olan başsavcılık makamının yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin olarak etkinleştirilmesinin, idari yargı denetimi açısından sisteme katkısının çok daha fazla olacağı düşünülmektedir. Çünkü mevcut sistemde yargı yerleri verdiği kararların infaz sürecini takip etmemektedir. İdari yargı yerleri bakmakta oldukları dava dosyaları hakkında verdikleri kararları taraflara tebliğ ettikten sonra kararın uygulanma sürecine müdahil olmaz. Davalı idare tebligat üzerine (karar kesinleşmişse) doğrudan kararı uygulayabileceği gibi davacı tarafından, kendisine tebliğ edilen mahkeme kararının lehine olması (kısmen ya da tamamen) durumunda, uygulanması talebiyle davalı idareye yapılacak başvuru üzerine de uygulanabilir. Ancak yargı kararının hiç uygulanmaması ya da gereği gibi uygulanmaması durumunda, davacının tek yapabileceği, yargı kararının gereği gibi yerine getirilmediği iddiasıyla yeni bir dava açmaktır. Tabii bu durum kişiler açısından birtakım yeni mağduriyetlerin oluşmasına sebep olabilmektedir. Oysaki Danıştay Başsavcılığına kararların gereği gibi yerine

getirilmesi noktasında bir görev yüklenmiş olsaydı, yeniden dava açılmasına gerek kalmaksızın şikâyet mekanizması işletilerek harekete geçirilen savcılık makamının müdahalesiyle daha kısa zamanda yargı kararlarının gereği gibi yerine getirilmesinin sağlanabileceği düşünülmektedir.

Yukarıda yazarında yargı kararlarının uygulanması konusunda belirttiği üzere, aslında ülkemizde idari yargı denetiminden istenilen düzeyde verim alınamamasının gerekçeleri içinde en öne çıkan durum, idarecilerin yargı kararlarını uygulama konusunda yeterli hassasiyeti göstermemesidir. Yargı kararlarının uygulanmamasının hukuki sorumlulukları mevzuatta⁵ düzenlenmesine rağmen, kamu görevlileri yargı kararlarının gereğini yerine getirme noktasında, hukuki zeminde farklı yollara tevessül ederek, yargı kararının etkinliğini zayıflatma yoluna gidebilmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye de oluşturulmasına yönelik ileri sürülen çekincelerden bir diğeri de, kamu denetçisinin kararlarının zaman alacağı dolayısıyla hak ihlallerinin oluşacağı kaygısıdır. Aslına bakılırsa kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasının altında yatan sebeplere bakıldığında, bu çekincenin mesnetsiz olduğu görülecektir. Çünkü kurum ucuz, basit, şekil koşulu olmaksızın seri bir şekilde bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması amacına hizmet etmek üzere oluşturulmuştur. Ayrıca kamu denetçiliğinin uygulandığı ülkelerin çoğunda, oluşturulan mekanizmanın harekete geçirilebilmesi için bireylerin mevcut idari başvuru yollarını tüketmiş olması şartının getirildiği görülmektedir. Kaldı ki, idari başvuru yolları tüketilmeksizin kamu denetçiliğine başvurulabilmesinin mümkün olduğu uygulamalar açısından da bu durumun hak kaybına sebep olması engellenebilir. Şöyle ki kamu denetçisine başvurulması halinde işleyen zamanaşımı ve hak düşürücü sürelerin durdurulması gibi mevzuatta yapılacak çeşitli düzenlemelerle söz konusu çekince ortadan kaldırılabilir.

Kamu denetçisinin kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle etkili olamayacağı yönündeki eleştirilere tekrar gelecek olursak; bu durumun, kurumun doğasının gereği olarak, uygulandığı ülkelerin hemen hemen hepsinde ortak olan bir özellik olduğunu söyleyebiliriz. Günümüz modern, demokratik, hukuk devletlerinde kamuoyu baskısının bağlayıcı yargı kararlarından daha etkili olabildiği durumların azımsanamayacak

5 Bkz. 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu “Kararların Sonuçları” başlıklı 28. Madde

boyutlarda olduğu gör÷lmektedir. Kaldı ki ÷lkemizde bağlayıcı nitelikte olan yargı kararlarının gör÷nüşte uygulandığı, fakat esasen uygulanmadığı örnekler oldukça fazladır. İsim zikretmeksizin bir örnek verecek olursak; ÷lkemizde X belediyesi tarafından, şehir içi otobüs bilet ücretlerine yapılan zammın iptali istemiyle idari yargıda açılan bir davada, idare mahkemesince verilen iptal kararı üzerine, davalı idare, yargı kararının gereğini yerine getirdiği iddiasıyla otobüs bilet ücretinde “1 kuruş” indirimine gitmiş ve kendince yargı kararını uygulamıştır. Elbette söz konusu idari işleme karşı tekrar iptal davası açılabilir. Ancak, takdir edersiniz ki, bu durum süreci tekrar başa saracaktır. (idari yargıda bulunan “yürütmenin durdurulması” kurumuna, talebe bağlı olması ve verilen örneğin vurgulayıcılığı açısından özellikle değinilmemiştir.) Kaldı ki idari yargının yerindelik denetimi yapması da mümkün değildir.

Yukarıda verilen örnekten uzaklaşmadan bir noktanın daha altını çizerek olursak, idari yargının iş yükünün oldukça fazla olması nedeniyle idarenin eylem ya da işlemine karşı iptal istemiyle açılan davanın sonuçlanmasına kadar geçen zaman diliminde iptali istenilen işlem hakkında verilen kararın bir öneminin kalmadığı durumlar da olabilmektedir. Yukarıda yer verilen örnekten hareketle, şehir içi otobüs bilet ücretlerinin artırılması işleminin iptali istemiyle açılan dava en az üç, dört yıllık bir sürede neticelenmektedir ki bu durum hak ihlallerinin layıkıyla önlenmesini engellemektedir. Bu nedenle kamu denetçisinin verdiği kararların bağlayıcı olmasından ziyade, kendisine yapılan şikâyet başvurusu üzerine gerçekleştirdiği inceleme ve araştırma neticesinde hazırladığı raporların ilan edilmesi suretiyle yönetim üzerinde oluşturabileceği kamuoyu baskısının boyutu önem arz etmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunun merkezi yönetimin güçlü olduğu ÷lkemizde uygulanamayacağı yönündeki eleştirilere baktığımızda; gerçekten de ÷lkemizde çok güçlü bir merkezi yönetimin bulunduğunu, hemen hemen bütün konuların merkezi yönetimin emir ve direktifleri doğrultusunda çözüldüğünü söyleyebiliriz. Bu durumun Türk-devlet geleneğinden kaynaklandığı, tarih boyunca merkezi yönetimin hep güçlü olduğu bilinen bir gerçektir. Bu nokta da çalışmamızın ilk bölümlerinde belirttiğimiz üzere, kamu denetçiliğinin (ombudsman) ortaya çıkışı itibarıyla, tarihsel kökenimizde kendine yer bulan kurumlardan esinlendiğini anımsadıığımızda, kurumun, ÷lkemizde kamu yönetime ilişkin olarak gerçekleştirilecek çeşitli düzenlemelerle etkin bir şekilde

uygulanabileceği düşünülmektedir. Nitekim bugün merkezi yönetimin güçlü olduğu birçok ülkede kurum başarılı bir şekilde faaliyet göstermektedir.

Son olarak nüfusu kalabalık olan ülkemizde kamu denetçiliği kurumunun başarısız olacağı yönündeki eleştirilere gelecek olursak; aslında söz konusu eleştirinin yeni bir konu olmadığı görülecektir. Zira kurumun İsveç'te ortaya çıkması ve uzun bir süre İskandinav toprakları dışında yayılamamasının en büyük nedeninin sadece nüfusu az olan ülkelerde başarıyla uygulanabilecek bir kurum olduğu yönündeki inanıştan kaynaklandığını belirtmiştik.

Nitekim bazı yazarlar, ülkemizde nüfusun kalabalık olması nedeniyle kamu denetçiliği kurumuna fazlaca başvuru yapılacağını, bu nedenle iş yoğunluğu altında ezilen kamu denetçisinin önüne gelen şikâyetlerle ilgili yeterli düzeyde, detaylı bir araştırma yapmasının güç olduğunu ileri sürmektedirler. Dolayısıyla sağlıklı bir inceleme ve araştırma faaliyeti yürütemeyen kamu denetçisinin bireylerin haklarının korunması noktasında tatmin edici kararlar vermesinin mümkün olmadığını savunmaktadırlar (Gözübüyük, 2000:297). Söz konusu eleştiri, ülkenin mevcut durumuna göre gerçekleştirilecek bir teşkilatlanma yapısının oluşturulmasıyla çözülebilecek bir husustur. Kaldı ki bu konuda canlı örnekler vermek mümkündür. Almanya, İngiltere, Fransa gibi nüfusu fazla olan birçok ülkede başarıyla uygulandığı bilinmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının gerekliliği konusunda menfi düşünen yazarların eleştiri ve çekinceleri incelendiğinde, öne çıkan hususun ülkemizde halihazırda idari yargı denetimi aracılığıyla yönetimin denetlenmesi mevzusu olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü diğer çekincelerin büyük oranda idari yargı denetimi çatısı altında toplanabileceğini söyleyebiliriz. Bu noktada ülkemizde mevcut yargısal denetime biraz mercek tutmanın yararlı olacağını düşündüğümüz için bu konuyu çalışma konumuzdan çok uzaklaşmama saikinden hareketle yüzeysel olarak ayrı bir başlık altında ele alacağız.

4.2. TÜRKİYE'DE YÖNETİMİN YARGISAL DENETİMİ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 2. Maddesinde; *“Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.”* (T.C. Anayasası) hükmü yer almaktadır. Çalışmamızın bu bölümünün giriş başlığı altında ele aldığımız üzere günümüz modern devletlerinde hukuk devleti ilkesi olmazsa olmaz bir niteliğe haizdir. Hukuk devleti olduğunu, Anayasasının 2. maddesinde deklare eden ülkemizde de yönetim anlayışı bu esas doğrultusunda şekillendirilmeye çalışılmış, bu anlamda sadece kurallar koyulmamış, herhangi bir kişi sınıf ve zümreye imtiyaz tanınmaksızın⁶ söz konusu kurallara gerek yöneten, gerekse yönetilenlerin bağlı olduğu, idarenin eylem ve işlemlerinde hukukun referans alındığı ve bireylerin hukuk güvenliğinin öncelendiği bir yönetim anlayışı benimsenmeye çalışılmıştır. Ancak bilindiği üzere modern yönetim anlayışının benimsendiğinin deklare edilmesi tek başına yeterli değildir. Bu nedenle benimsenen yönetim anlayışının sigortası niteliğinde olan denetim mekanizmalarının da aynı mevzuatta düzenlenmesi gerekmektedir.

Hukuk devletinin egemen olduğu yönetimlerde, kamu gücünün kullanılmasının birtakım sınırlandırılmaları tabi tutulması, idarenin faaliyetlerinin hukuki süzgeçten geçirilerek, bireylerin hukukunun güvence altına alınması bir nevi zorunluluktur. İdarenin eylem ve işlemlerine yönelik olarak yargısal denetim, hukuk devleti ilkesinin benimsenmesinden daha sonraki süreçte sistemin yol açtığı aksaklıklara bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü hukuk devletinde idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olduğu karinesi esastır. Bu durum yönetilenler açısından hukuk güvenliğini tehlikeye düşürebilmektedir. İdarenin yargısal denetiminde iki farklı sistem olduğunu ve bu

6 T.C.Anayasası

X. Kanun önünde eşitlik

MADDE 10- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

(Ek fıkra: 7/5/2004-5170/1 md.) Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin aşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. (Ek cümle: 12/9/2010-5982/1 md.) Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/1 md.) Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

sistemlerin “yargı birliği” ve “idari yargı birliği” şeklinde ikiye ayrıldığını, ülkemizde ise idari yargı sisteminin esas alındığını çalışmamızın önceki bölümlerinde belirtmiştik. Ülkemizde uygulanmakta olan idari yargı sisteminin örgütlenmesi incelendiğinde, ilk derece idare ve vergi mahkemeleri ile itiraz mercii olarak bölge idare mahkemelerinin, temyiz mercii olarak ise Danıştay'ın bulunduğu görülecektir. Ayrıca idari yargı sistemimiz içinde istisnai nitelikte bir yargı organı sayılabilecek, Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında sayılan asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete müteallik idari eylem ve işlerin hukukilik denetimini gerçekleştirmek üzere Askeri Yüksek İdare Mahkemesi teşkilatlanması mevcuttur. Söz konusu mahkeme'nin alt mahkemeleri bulunmamakta olup, yargılama usulü, görev ve yetkileri özel olarak 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu'yla düzenlenmiştir. İdari yargıda birlik sağlamak adına yüksek mahkemelerin Danıştay çatısı altında birleştirilmesi hususu zaman zaman tartışılmaktadır.

Ülkemizde uygulanmakta olan ve ilk kez Fransa'da ortaya çıkan idari yargı sisteminin, kuvvetler ayrılığı ilkesinin yorumlanma şeklinin değişmesiyle ortaya çıktığı söylenebilir. Şöyle ki, ilk zamanlarda kuvvetlerin bağımsız ve ayrı bir şekilde örgütleneceği ve birbirine müdahale edemeyeceği şeklindeki yorumun bir tezahürü olarak; idarenin kendi içinde örgütlediği yargı yetkisine haiz olmayan itiraz kurulları vasıtasıyla yürütmenin denetlenmesi hedeflenmiş, fakat kuvvetler ayrılığı ilkesine ilişkin yorumun zamanla yumuşamasıyla söz konusu kurullar bağımsız yargı faaliyetini icra eden idari yargının ortaya çıkmasını sağlamıştır (Gözübüyük ve Tan, 2003:30). Bu noktada kuvvetler ayrılığı ilkesinin özüne uygun yorumlanmasının önemi yadsınamaz. Sonuç olarak yargının misyonu sadece önüne gelen uyuşmazlıklarda kanunu uygulamak değildir. Aynı zamanda gerek yasamanın, gerekse yürütmenin faaliyetlerinin denetlenmesi suretiyle bu kuvvetlerin hukuk sınırları içinde kalmalarını sağlayarak adaletin tesis etmesine hizmet etmektir. Bu da ancak bağımsız bir yargısal denetimle mümkün olabilecektir (Özay, 1982:56).

İdari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde tek tip bir uygulama bulunmamaktadır. Bu anlamda ilk ayırım idari yargı mercilerinin faaliyet çeşitliliğine göre belirlenmektedir. İdari yargı mercilerine bazı ülkelerde salt yargısal faaliyetlere ilişkin görevler verilirken bazı ülkelerde ise yargısal faaliyetlerin dışında idari nitelikte birtakım görevler de verilebilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2003:15).

Bu konudaki bir diğ er ayırım ise, idari yargı mercilerinin görevleri yönündendir. Şöyle ki, ilk grupta idarenin tüm işlem ve eylemlerinin idari davaya konu edilerek uyuşmazlıkların idari yargı mercilerince çözüldüğü “geniş görevli” olarak tabir edilen bir idari yargı sisteminden bahsedilmektedir. Diğ er sistem ise, yönetimin mali sorumluluğunu ilgilendiren konularda uyuşmazlıkların adli yargı mercileri tarafından çözüldüğü, mali sorumluluk gerektirmeyen idari işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların ise idari yargı mercilerince çözüldüğü “dar görevli” olarak tabir edilen idari yargı sistemidir (Gözübüyük ve Tan, 2003:15).

Ülkemizdeki uygulama incelendiğ inde, melez bir yapının olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü idari yargı teşkilatlanmasının en üstündeki yüksek mahkeme olan Danıştay'ın yargısal faaliyetleri dışında idari nitelikte bazı görevleri⁷ bulunmakta iken, ilk derece mahkemelerinin yargısal faaliyet dışında görevleri bulunmamaktadır. Görev konusundaki ayırım içinde aynı durum söz konusudur. Ülkemiz idari yargı sisteminde yönetimin mali sorumluluğunu gerektiren davalar için adli yargı görevli kılınmamış ve idari yargıya geniş bir görev alanı bırakılmıştır. Ancak burada altı çizilmesi gereken nokta Danıştay ve Askeri Yüksek Mahkemesi'nin her ikisi de Anayasa'da özel olarak düzenlenmesine rağmen kanun koyucu Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin görev alanına ilişkin sınırı yukarıda da belirtildiği şekliyle daha net çizerken Danıştay için aynı iradeyi sergilememiştir.⁸

İdari yargının görev alanına giren uyuşmazlıklar için kuralın, idarenin yürüttüğü faaliyetlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar olduğu söylenebilir. Tabi genel kuralın dışında da idari yargı denetimine açık uyuşmazlıklar bulunmaktadır. Organik anlamda idarenin dışında yer alan yasama ve yargı organlarının idari nitelikteki faaliyetlerinden

7 2575 sayılı Danıştay Kanunu

Danıştayın görevleri

Madde 23–Danıştay:

a) (Değ iş ik: 22/3/1990-3619/3 md.) İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karara bağ lar.

b) Bu Kanunda yazılı idari davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağ lar.

c) Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüşünü bildirir.

d) (Değ iş ik:18/12/1999-4492/1 md.)Tüzük tasarılarını inceler; kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaş ma ve sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirir

e) Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen iş ler hakkında görüşünü bildirir.

f) Bu Kanunla ve diğ er kanunlarla verilen görevleri yapar.

8 Bkz. TC. Anayasası madde 155,157

kaynaklanan uyuşmazlıklarda yine idari yargı denetimine açıktır. Bu konuda kriter işlemi tesis eden makamdan ziyade, işlemin idari nitelikte olmasıdır (Gözler, 2009:39). Elbette burada işlemi tesis eden makamın özel hukuk kişisi olmaması önemlidir. Örneğin özel bir temizlik şirketinin çalıştırdığı personeline karşı idari nitelikteki sayılabilecek tasarrufları idari yargı denetiminin dışındadır. Özel hukuk kişinin idari nitelikteki eylem ve işlemlerinin idari yargı denetiminin dışında tutulmasının istisnaları bulunmakla beraber, konumuzdan uzaklaşmamak adına ayrıntıya girilmeyecektir.

Bazı uyuşmazlıklar açısından adli, idari, askeri yargının görev alanlarına ilişkin ayırım çok net olmadığı gibi bir uyuşmazlığın bir kısmı adli yargının, bir kısmı idari yargının, hatta bir kısmı da askeri yargının görev alanına girebilmektedir. Öyle ki örneğin uygulamada bir uyuşmazlıkla ilgili olarak hem adli yargı, hem de idari yargı kendisini görevli görebilmekte iken, bu durumun tam tersi de söz konusu olabilmektedir. Tam da bu durumlar nedeniyle yargı sistemimizde Uyuşmazlık Mahkemesi bulunmakta ve olumlu, olumsuz görev uyuşmazlıklarının çözümünde görevli olan yargı kolunu belirlemektedir.

İdarenin faaliyetlerinin nitelik itibarıyla kamu ve özel hukuku aynı anda içinde harmanlayabilen, kendine özgü yapısı nedeniyle idare hukukunun çerçevesini net çizgilerle belirleme noktasında sıkıntılar yaşanabilmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasını doğrudan idare hukukunun alanına giren uyuşmazlıkların, görüm ve çözümünün adli yargının görev alanına bırakılması da tetiklemektedir (Ünlüçay, 2003:47). Örnek vermek gerekirse İçişleri Bakanlığına bağlı Nüfus İşleri Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen nüfus kayıtlarının düzenlenmesi, nüfus işlerinin yürütülmesi işlemleri kamu hizmeti çerçevesinde yürütülen idari nitelikte işlemler olmalarına rağmen adli yargı denetimine bırakılmıştır. Hatta bu yönde Uyuşmazlık Mahkemesi kararları dahi mevcuttur.

Ülkemizde mevcut olan idari yargı teşkilatlanmasında, idare ve vergi mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemeleri'ne ilişkin görev ve yetkiler, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'la düzenlenmiş, Danıştay'ın görev ve yetkileri ise, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'yla ayrıca belirlenmiştir.

Türk idari yargı sisteminde ilk derece mahkemeleri olarak idare ve vergi mahkemelerinin önüne gelen uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdiği nihai kararlara davanın konusuna göre farklı kanun yolları öngörülmüştür. Genel kural, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz kanun yoluyla Danıştay'a başvurulmasıdır. Fakat istisnai olarak dava konusuna göre itirazın bölge idare mahkemesine başvurulması öngörülen, temyizden Danıştay'a başvuru yolu kapalı olan, bölge idare mahkemesinin kararıyla kesinleşen dava konuları⁹ ayrıca düzenlenmiştir. Bölge idare mahkemelerinin istinaf mahkemelerine dönüştürülmesi hedefi henüz teknik alt yapı ve personel eksilikleri giderilemediğinden gerçekleşmemiştir. Hali hazırda iki dereceli yapıya sahip olan Türk

9 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu

İtiraz:

Madde 45 – 1. (Değişik: 2/7/2012 - 6352/61 md.) *İdare ve vergi mahkemelerinin;*

a) *İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçme, not tespiti, kayıt, nakil, ilişik kesme ve disiplin cezalarına ilişkin işlemler ile yükseköğretim öğrencilerinin sınıf geçme ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden,*

b) *Valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler ile bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilâtındaki yetkili organları tarafından kamu görevlileri hakkında tesis edilen geçici görevlendirme, ikinci görev, vekaleten atama, görev ve unvan değişikliği içermeyen il içi naklen atama, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden,*

c) *Kamu görevlilerine uyarı ve kınama cezası verilmesine ilişkin işlemlerden,*

d) *Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının üyeleri hakkında verdiği mesleki faaliyeti sona erdirmeyen her türlü disiplin ve sınav işlemlerinden,*

e) *Asker ailelerine yardım ile ilgili işlemlerden,*

f) *2/7/1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanununun uygulanmasından,*

g) *1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık*

Bağlanmasında Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan,

h) *4/12/1984 tarihli ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından,*

ı) *9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun uygulanmasından,*

kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hâkimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir.

2. (Değişik: 8/6/2000-4577/7 md.) *İdare ve vergi mahkemelerinin yukarıdaki fıkra uyarınca verdikleri nihai kararlara karşı itiraz süresi, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gündür.*

3. *İtiraz, temyiz şekli ve usullerine tabidir.*

4. *Bölge idare mahkemesi evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeter görürse veya itiraz sadece hukuki noktalara ilişkin ise veya itiraz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise işin esası hakkında karar verir. Aksi halde gerekli inceleme ve tahkikatı kendisi yaparak esas hakkında yeniden karar verir. (Ek cümle: 5/4/1990 - 3622/15 md.) Ancak, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan itirazı haklı bulduğu veya davaya görevsiz hakim tarafından bakılmış olması hallerinde kararı bozmakla birlikte dosyayı geri gönderir, bölge idare mahkemesinin bu kararları kesindir.*

5. *Bölge idare mahkemesinin kararları kesindir; temyiz yoluna başvurulamaz.*

6. (Değişik: 8/6/2000-4577/7 md.) *İtiraza konu edilen kararı veren ya da karara katılan hâkim, aynı davanın itiraz yoluyla bölge idare mahkemesince incelenmesinde bulunamaz*

idari yargısı bölge idare mahkemelerinin istinaf mahkemelerine dönüşmesi ile üç dereceli bir yapıya dönüşecektir.

Danıştay'ın idari yargı sisteminde yüksek mahkeme olması özelliği ona aynı zamanda içtihat mahkemesi olma sorumluluğu da yüklemektedir. Ancak Danıştay'ın mevcut iş yükü içtihat mahkemesi gibi çalışmasının önünde en büyük engeldir. Söz konusu iş yükünün gerekçesi birden çok parametreye dayanmakla birlikte bu başlık altında bu konuda detaya girilmeyecek, kamu denetçiliği kurumunun idari yargının iş yüküne etkisini değerlendirirken bu konuya tekrar değinilecektir. Ancak dosya yoğunluğunun artmasındaki en büyük etken olan idari yargıdaki hemen hemen her dava konusunun temyizden incelenmek üzere Danıştay'ın önüne gelmesiyle ilgili olarak, 2012 yılında İdari Yargılama Usul Kanunu'nda yapılan düzenleme çerçevesinde bazı dava konularının bölge idare mahkemelerine devredildiğini söyleyebiliriz.

4.2.1. Türkiye'de İdari Yargının Çalışma Prensipleri

Çalışmamızın, yönetimin denetimine ilişkin türlerine yer verdiğimiz ilk bölümünde yönetimin yargısal denetimi başlığı altında; yargısal denetimin ikiye ayrıldığını bunlardan birincisinin, Anglo Amerikan ülkelerinde uygulanmakta olan yargı birliği çerçevesinde yapılan denetim iken, ikincisinin ise, Kara Avrupası ülkelerinde, idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan ve taraflarından birinin idare olduğu uyuşmazlıklar yönünden bağımsız olarak teşkilatlanan “idari yargı” denetimi olduğunu, ülkemizde ise Kara Avrupasında uygulanan idari yargı sisteminin uygulandığını belirtmiştik.

Ülkemizde her ne kadar idari yargının kökeni Osmanlı döneminde 1868 yılında padişah Abdülaziz zamanında mevcut adliye ikiye ayrılarak, bugünkü Danıştay'ın görevini icra etmek üzere kurulan Şurayı Devlet'e dayanmakta ise de, kamuoyunda adli yargı kadar bilinen bir yargı kolu değildir. Şüphesiz bu durumun oluşmasında 1982 yılına kadar alt mahkeme teşkilatlanmasının olmamasının çok büyük etkisi vardır. İdari yargıda uyuşmazlık konuları, idarenin kendine özgü yapısı nedeniyle, içtihat hukukunun önem kazandığı bir yargı koludur. İchtihatlarla oluşan “kamu yararı”, “kamu düzeni” ve “kamu hizmetinin gerekleri” gibi kavramlar uyuşmazlıkların çözümünde belirleyici olmaktadır. Bugün Kamu Denetçiliği Kurumu içinde aynı durum geçerlidir. Henüz

2013 yılında faaliyete geçen kurumun zamanla toplum nazarında bilinirliğinin artmasıyla, önüne gelen başvuru sayısı ve başvuruların çeşitliliği de artacak ve şikâyetlerin çözümünde kurumca yeni usuller geliştirilecektir.

Bilindiği üzere ombudsmanın ortaya çıkmasındaki tetikleyici güç, idarenin kamu gücünü kullanırken, bireylerin hak ve özgürlüklerini ihlal etmesini engellemek ve bunun dolaylı bir sonucu olarak da kötü yönetimi düzeltmektir. Bu anlamda idari yargının da temel amacı kamu gücüne sahip idare karşısında, savunmasız olan bireyin temel hak ve özgürlüklerini korumaktır. Bu noktada kişilerin hukukunu üstün tutulması, maddi hukuka ilişkin bir durum olup, yargılama usulüne ilişkin olmadığı belirtilmesinde yarar vardır. Çünkü yargılama usulünde adli yargıda olduğu gibi “silahların eşitliği” ilkesi esastır. Aksi halde maddi gerçeğin ortaya çıkması güçleşir. Her ne kadar idari yargı, bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasını hedeflemekte ise de, diğer yandan kamu yararını da gözetmektedir. İdarenin eylem ve işlemlerini tesis ederken, kamu yararını hedeflemesi gerektiğinden hareketle davacı ile davalı idareye eşit imkânlar tanınması önemlidir. İdari yargı denetimine ilişkin usul esaslar 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nda düzenlenmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun “İdari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı” başlıklı 2. maddesi şu şekildedir:

1. (Değişik: 10/6/1994 - 4001/1 md.) İdari dava türleri şunlardır:

- a) (İptal: Ana.Mah.nin 21/9/1995 tarih ve E:1995/27, K:1995/47 sayılı kararı ile; Yeniden Düzenleme: 8/6/2000- 4577/5 md.) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları,*
 - b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları,*
 - c) (Değişik: 18/12/1999-4492/6 md.) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar.*
- 2. İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler.*

3. Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemler idari yargı denetimi dışındadır.

Kanun maddesinden anlaşıldığı üzere, idari yargı yerlerince; idari işlemler 5 farklı kriter (yetki, şekil, sebep, konu ve maksat) yönünden ayrı ayrı değerlendirilerek hukukilik denetimi yapılmaktadır. İdari yargıda iptal, tam yargı ve idari sözleşmelerden doğan davalar olmak üzere üç farklı dava türü mevcuttur. Bu nedenle bahsedilen dava türleri dışındaki talepleri içeren uyuşmazlıklar idari yargıda dava konusu edilemez. Örneğin hukuk davalarında bulunan tespit davası idari yargıda bulunmamaktadır. Ancak adli yargıda açılan tespit davası neticesinde alınan hüküm, idari yargıda açılması muhtemel idari yargı konusuna giren davada delil olarak Mahkemeye sunulabilir. Yine idari yargı yerlerince yapılacak denetimin hukukilik denetimi ile sınırlı olduğu, yerindelik denetimi yapılamayacağı, takdir yetkisini ortadan kaldırarak şekilde karar verilemeyeceği hüküm altına alınmış ve Cumhurbaşkanı'nın birtakım işlemlerine karşı yargı denetimi yolu kapatılmıştır.

İdari yargıda dava açılması için ehliyet şartı aranmaktadır. Yani idari eylem ya da işleme karşı dava açılabilmesi için dava açan gerçek ya da tüzel kişinin yargı yerlerince kabul edilebilir bir menfaatinin bulunması aranır. Menfaatin etkilenmiş olması şart değildir. Etkilenme potansiyeli bulunması da yeterli kabul edilebilmektedir. Örneğin kişi yaşadığı şehirde idarenin hidroelektrik santrali kurulmasına ilişkin işlemine karşı açtığı davada, ehliyetli görülmüştür. Ancak menfaat kavramı özellikle bazı uyuşmazlıklarda ciddi tartışmalara sebep olabilmektedir. Hatta uygulamada dönemsel olarak farklı içtihatlar da görülmektedir. Örneğin bir dernek tarafından dava konusu edilen bir idari işlem hakkında esastan karar verilirken, başka benzer bir uyuşmazlıkta, aynı dernek ehliyetli görülmediğinden, davanın esasına girilmeksizin usulden reddedildiğine dair örnekler mevcuttur.

İptal davalarında amaç idarenin faaliyetlerini yürütürken, hukuka aykırı kararlar almasını, takdir yetkisini keyfi bir şekilde kullanmasını engellemek suretiyle idareyi hukuk sınırları içinde davranmaya yöneltmek ve hukuka aykırılığını tespit ettiği idari işlemleri iptal ederek hukuk düzeninin bozulmasını engellemektir. Bu noktada idari yargıdaki iptal hükmünün özelliğinin altını çizmek gerekir. Şöyle ki idari yargıda iptal edilen bir idari işlem hukuk dünyasında hiç doğmamış gibi kabul edilerek tüm etkileriyle ortadan kalkmaktadır. Örneğin, Anayasa yargısında iptal kararları geriye

yürütülemediği için iptal edilinceye kadar söz konusu kanuna dayanılarak tesis edilen işlemler iptal hükmünden sonra da geçerliliğini korur. Kamu denetçiliği kurumunun idari eylem ya da işlemi iptal etme yetkisi bulunmamakta, ancak bu konuda idareye tavsiyeler de bulunabilmektedir.

Tam yargı davalarında menfaatin ötesine geçilerek, idari işlem ve eylem nedeniyle bireyin hakkının ihlal edilip, edilmediği göz önünde bulundurulur. Tam yargı davalarında idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğunu hüküm altına alan, Anayasa'nın 125. maddesi en önemli referanslardan biridir. Yine bu konuda yargı kararlarıyla oluşan içtihatlar oldukça etkilidir. Tam yargı davalarında; özelde bireyin subjektif hakkı korunurken, genelde ise idareye hukuka bağlı kalması gerektiği, aksi halde faturasını ödemek zorunda olduğu hatırlatılarak, genel hukuk düzeni korunmaktadır.

İdari yargıda dava açılabilmesi birtakım şekil kuralarına tabidir. İdari davaya konu edilecek uyuşmazlıkla ilgili dava açabilmek için ilgili dava konusunda görevli olan idari yargı yerine hitaben yazılacak dilekçe vasıtasıyla dava açılabilir. Dilekçede bulunması gerekli olan hususlar, 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Genel kural her idari işlem için ayrı ayrı dava açılması olmakla birlikte bu kuralın iki istisnası bulunmaktadır. Bu istisnalardan ilki, maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı aynı anda dava açılabilmesi iken, ikincisi ise davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması halinde birden fazla şahsın müşterek dilekçe ile dava açabilmesi durumudur (Bkz. 2577 Yasa 5. madde).

Yazılı yargılama usulünün hakim olduğu idari yargıda dilekçeler üzerine kanunda belirtilen sıra çerçevesinde ilk inceleme yapıldıktan sonra davanın esasına geçilmesine ilişkin prosedür takip edilir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanununun 14/3. maddesinde bu sıra şu şekilde:

(Değişik:5/4/1990-3622/5 md.) Dilekçeler, Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından:

- a) Görev ve yetki,
- b) İdari merci tecavüzü,
- c) Ehliyet,

d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,

e) Süre aşımı,

f) Husumet,

g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları,

yönlerinden sırasıyla incelenir.

hüküm altına alınmıştır. Dilekçenin incelenmesiyle sayılan hususlardan biri yönüyle dosyanın esasına geçilmesi mümkün değilse daha alt sıradaki hususun incelenmesine gerek yoktur. Örneğin dava konusu edilen uyuşmazlığın idari yargının görev alanına girmeyen bir husus olduğu anlaşılırsa idari merci tecavüzü, ehliyet gibi hususların artık bir önemi kalmayacaktır. İlk inceleme üzerine verilecek kararlar da yine kanunda düzenlenmiştir.

İdari yargıda, idari eylem ve işlemlerin, kendine has özelliği nedeniyle yargılama usulünün özel olarak düzenlenmesi önemlidir. Ancak yasa koyucunun, İdari Yargılama Usul Kanununda bazı hususları¹⁰ özel olarak düzenlemek yerine, 1086 sayılı Hukuk Muhakemeleri Usul Kanuna atıf yaptığı görülmektedir. Ancak atıf yapılan ilgili mevzuat hükümlerinin idari yargıda karşılan durumlara net çözümler üretmediği, uygulamada birtakım sorunlara sebep olduğu ve yargılamayı sekteye uğrattığı gözlemlenmektedir. Bu nedenle idari yargılama usulüne ilişkin bütün hususların özel olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Atıf yoluna gidilmesi uygun değildir (Odyakmaz, 2001:150).

Bireylerin idare karşısında açık, hızlı ve adil bir şekilde hakkını arayabilmesi için yargılama usulünün her türlü muğlâklıktan uzak ve ihtiyaçları karşılayabilecek düzenlenmeleri içermesi zorunludur. Bugün bireylerin hak ve özgürlüklerinin

10 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu

Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile Vergi Usul Kanununun uygulanacağı haller:

Madde 31 – 1. Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hakimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sükununu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır. (Ek cümle: 5/4/1990 - 3622/11 md.; Değişik:10/6/1994-4001/14 md.) Ancak, davanın ihbarı ve bilirkişi seçimi Danıştay, mahkeme veya hakim tarafından re'sen yapılır.

2. Bu Kanun ve yukarıdaki fıkra uyarınca Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa atıfta bulunulan haller saklı kalmak üzere, vergi uyuşmazlıklarının çözümünde Vergi Usul Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.

korunmasında yargısal denetimin yeterli görülmemesi ve kamu denetçiliği gibi kurumlarında sisteme dâhil edilmesi ihtiyacında bu durumda şüphesiz etkisi vardır.

İdari yargılama usulünün karakteristik özelliğine baktığımızda, yazılılık ilkesi ile resen araştırma ilkesinin öne çıktığı görülmektedir. Bu durum, idari yargıda taraflardan birinin daima idare olması ve idarelerin her türlü eylem ve işlemlerini resmi bir prosedür dahilinde gerçekleştirmesinin bir tezahürüdür. Tam da burada devreye resen araştırma ilkesi girmektedir. İdari yargı yerleri önüne gelen uyuşmazlıkta idarenin tesis ettiği işlem ya da eylemin gerekçesini sorabilir ve uyuşmazlıkla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir.

İdari davalarda yazılılık ilkesinin anlaşılması açısından dosyanın tekemmül süreci incelendiğinde ise, davacı tarafından dava açılması için gerekli prosedürler tamamlandıktan sonra, mahkemeye hitaben verilen dava dilekçesi üzerine, mahkemece ilk inceleme yapılmakta, ilk inceleme sonucunda herhangi bir eksiklik bulunmaması halinde, dava dilekçesi, hasım mevkiinde bulunan idareye tebligata çıkarılmaktadır¹¹. Davalı idare, dava dilekçesinin kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren 30 gün içinde dava dilekçesine karşı savunma dilekçesini mahkemeye sunar¹², davalı idare tarafından verilen savunma dilekçesi bu defa davacıya tebligata çıkarılır, bunun üzerine, davacı, davalı idarenin savunma dilekçesinde ileri sürdüğü hususlara ilişkin itirazlarını içeren dilekçesini, davalı idare cevabının kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren 30 gün içinde mahkemeye sunabilir, son olarak, davalı idare de dilerse, davacının ikinci dilekçesine (vermiş olması halinde) karşı 30 gün içinde cevap verebilir. Davalı idarenin cevabının, mahkemeye sunulması ile dosya tekemmül eder, davalı idarenin davacının ikinci dilekçesine cevap vermemesi halinde ise 30 günlük cevap verme süresinin (tebliğ edildiği tarihten itibaren) dolmasıyla yine dosya tekemmül etmiş sayılır¹³. Ayrıca mahkeme gerekli gördüğü hallerde tarafların ileri sürdüğü hususlarla ilgili olarak “Ara

11 Davacı tarafından, yanlış ya da eksik hasım gösterilmiş ise, mahkeme resen hasım düzeltme kararı vererek, doğru hasım ya da hasımlara tebligat yapabilir. Birden fazla davalı idarenin hasım mevkiinde olduğu durumlarda tekemmülün gerçekleşebilmesi için her iki idareye de gerekli tebligatların yapılması şarttır.

12 Davalı idare, cevap süresinin uzatılmasını mahkemeden talep edebilir. Diğer yandan, davalı idare öngörülen süre içinde savunma yapmazsa, mahkeme resen de “Ara Kararı” ile gerekli bilgi ve belgeyi isteyebilir.

13 Yürütmenin durdurulması istemli dava dosyalarında, yürütmenin durdurulması isteminin karara bağlanması ve bölge idare mahkemesine itiraz süreçleri bulunduğu tekemmül sürecinde birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Ayrıca Danıştay’da ilk derece olarak görülmekte olan davalar için savcı görüşünün alınmasına ilişkin bir prosedür de bulunmaktadır.

Kararı” ile hem davacıdan, hem de davalı idareden birtakım bilgi ve belgeler de isteyebilir. Hatta uyuşmazlığın çözümünde aydınlatılmasını gerekli gördüğü teknik konulara ilişkin olarak bilirkişi incelemesi de yaptırabilir. Özel hukuktan farklı olarak sözlü yargılama imkânı bulunmamaktadır.

Ancak idari yargıda bulunan “duruşma” müessesinin yazılı yargılamaya aykırı olduğu düşünülmemelidir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanununun 17. ve 18. maddelerinde idari yargıda duruşmanın hangi hallerde yapılması gerektiği belirlenerek, duruşmanın gerçekleştirilme usulüne ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Bu anlamda duruşmanın aslında yargılama sürecinde sunulan bilgi ve belgelerin içeriğinin sözlü olarak tekrar edilmesinden ibaret olduğu söylenebilir. Gerçi idari yargıda duruşmanın adli yargıdaki uygulanma şekliyle tatbik edilmesi, yani duruşmada tarafların beyanlarının aynen zapta geçirilmesine ve yargılamada duruşmanın etkisinin artırılmasına yönelik kuralların getirilmesi gerektiğine dair görüşler ileri sürülmektedir. Ancak ben şahsen bu görüşlere katılmıyorum.

Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma usulünü irdelediğimiz kısımda daha net anlaşılacağı üzere, kamu denetçiliği kurumu ile idari yargının çalışma usulü birçok konuda paralellik arz etmektedir. Her iki denetim sisteminin ayrıldıkları noktalar ise, kamu denetçiliği kurumunun, idari yargı yerlerinin aksine, kararlarının bağlayıcı olmaması, idari eylem ya da işlemleri iptal etme, ortadan kaldırma, geri alma, idareyi tazminata mahkûm etme gibi yetkilerinin bulunmamasıdır. Diğer yandan her iki denetim sisteminde başvuru açısından da bir farklılık göze çarpmaktadır. Bu anlamda kamu denetçisine başvurunun, hızlı ve etkin bir şekilde sonuca ulaşma amacından hareketle, idari yargıya göre çok daha basit, ucuz ve şekilcilikten uzak olduğunu belirtebiliriz.

Kamu denetçiliği kurumunun kararları bağlayıcılığı olmadığından, bu kararlara yönelik olarak itiraz, temyiz gibi kanun yolları da öngörülmemiştir. Yargı kararlarının ise yukarıda belirtildiği üzere bağlayıcı olduğu kabul edilmiş, idari yargı yerlerince, önüne gelen uyuşmazlıklarla ilgili verilen kararlar için kanunda öngörülen sürelerde başvurulabilecek kanun yolları belirtilmiş ve bu yollar tüketildikten sonra verilen nihai kararların bağlayıcı olduğu, uygulanması gerektiği düzenlenmiştir (Bkz. 2577 sayılı Yasa 28. madde). Zaten bu durum hukuk devleti olmanın da bir gereğidir.

Bu anlamda yargı dışı denetim sistemleri içinde federal ya da üniter ayrımı gözetilmeksizin, dünyanın birçok ülkesinde uygulanmakta olan ombudsmanın (kamu denetçisi) etkisine bakıldığında ise, kurumun demokratik yönetimlerde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin muhafaza edilmesi ve kötü yönetimin düzeltilmesinde önemli bir rol oynadığı ve idarenin hukuka uygun bir biçimde şeffaf, hesap verebilen, insan merkezli faaliyet sürdürmesine katkı sunduğu görülecektir (Şengül, 2013:72). Bu nedenle her ne kadar kararları bağlayıcı olmasa da, kamu denetçisinin yetki, görev ve çalışma usulünün, mevcut sistemin özellikleri göz önünde bulundurularak, tasarlanması durumunda yönetimin denetimine katkı sağlayacağı şüphesizdir.

Sonuç olarak; bir hukuk devletinde, yönetimin yargısal denetimin dışında tutulması düşünülemez. Kamu denetçiliği kurumu bulunmaması ise hukuk devleti için zorunlu değildir. Ancak günümüz modern hukuk devletleri için yukarıda belirtilen gerekçeler çerçevesinde bireylerin hak ve özgürlüklerinin daha etkin korunması noktasında önemli bir ihtiyaç olduğu kabul edilmelidir.

4.3. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA BENZETİLEN KURUM VE KURULUŞLAR

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumuna ihtiyaç olmadığını ileri süren yazarlar, mevcut sistemde hali hazırda bu nitelikte görev yapan kurum ve kuruluşlar olduğunu ileri sürmüşlerdir. Şüphesiz bu görüşün savunulmasında, denetim sistemi içerisinde yer alan bazı kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin, kamu denetçiliği kurumunun görev ve yetkileri ile benzerlik göstermesinin etkisi büyüktür. Fakat söz konusu kurum ve kuruluşlar irdelendiğinde fonksiyonel açıdan kamu denetçiliği kurumuna benzerlikler göstermelerine rağmen, birçok yönden kamu denetçiliğinden farklılık arz ettikleri ve kamu denetçisi gibi nitelendirilemeyecekleri anlaşılacaktır.

Söz konusu kurum ve kuruluşlar, demokratik yönetim anlayışına olumlu katkılar sunmalarına rağmen, klasik anlamda bahsedilen ombudsman ile pek uyuşmamaktadırlar. Kısmen ombudsman ile benzer yönleri olmakla beraber, genel olarak; özerklik, tarafsızlık, amaç ve hareket serbestliği gibi yönlerden ombudsman ile ayrılan bu kurum ve kuruluşların, Türk Ombudsmanı şeklinde tanımlanması mümkün değildir. Ancak söz konusu kurum ve kuruluşların, ombudsmana giden yolda birer adım

olduklarını söyleyebiliriz. Bu nedenle çalışmamızın bu kısmında, Cumhuriyet dönemi kurum ve kuruluşlarından faaliyet itibarıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'na benzetilenlerden bazıları, alt başlıklar halinde kısaca irdelenmeye çalışılırken, ilgili kurum ve kuruluşların benzeyen ve farklılık arz eden noktalarına değinilecektir.

4.3.1. Devlet Denetleme Kurulu

Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilen kurumlar arasında belki de ilk sırada yer alan Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarihinde kabul edilen, 3 Nisan 1981 tarihli, 17299 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesiyle kurulmuş, 1982 Anayasası ile de anayasal statüye kavuşmuştur.

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesinde, “...Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir...” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) denilmek suretiyle Cumhurbaşkanı'na yüklenen misyon, aynı maddenin “Yürütme alanına ilişkin olanlar” alt başlığı altında yer verilen “...Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak, Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak...”(Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) şeklindeki ifadelerle somut hale bürünmüş ve devlet organlarının ahenk içinde çalışmasını tesis etme amacına hizmet etmek üzere, Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerinin seçimi, Başkanı'nın atanması ve Kurul'un çalışma konularını belirleme görevi, Cumhurbaşkanı'nın uhdesine bırakılmıştır.

Anayasa'nın “Devlet Denetleme Kurulu” başlıklı 108. maddesinde Kurul'a ilişkin hükümlere şu şekilde yer verilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası):

“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına 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 denetlemeleri yapar.

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.”

Devlet Denetleme Kurulu'nun görevleri, kurulun oluşma şekli, çalışma düzeni, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri, üyeler ve başkanın seçimi ve görev süreleri gibi hususlar, Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'da özel olarak düzenlenmiştir.

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un, “Kurulun oluşması” başlıklı 3. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir (2443 sayılı Kanun)¹⁴:

“(Değişik birinci fıkrâ: 16/1/1990-KHK-406/1 md.) Devlet Denetleme Kurulu dokuz üyeden oluşur. Bu üyeler, yüksek öğrenimlerini bitirdikten sonra en az 12 yıl Devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. İki yılda bir Kurul üyelerinden üçte biri yenilenir.

Devlet Denetleme Kurulu Başkanını üyeler arasından Cumhurbaşkanını seçer. Başkanın görev süresi iki yıldır.

Kurul Başkanlığının ve Kurul üyeliğinin boşalması halinde, yeni seçilenler eskilerinin sürelerini tamamlarlar.

(Değişik: 16/1/1990-KHK-406/1 md.) Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilirler. Bu Kanunda belirtilen süreleri dolmadan atamalarındaki usule uygun olarak görevlerinden alınabilirler.

Kurulun idari hizmetleri Kurul Sekreterliğince yürütülür. Kurul Sekreterliği idari personelinin atanmaları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterince yapılır.

Devlet Denetleme Kurulu gerekli gördüğü hallerde ve sürelerde sözleşmeli olarak uzman çalıştırabilir.”

Devlet Denetleme Kurulunun göreviyle ilgili resen harekete geçerek, inceleme, araştırma ve denetleme kabiliyeti yoktur. Kurul, Cumhurbaşkanı'nın istemi doğrultusunda harekete geçebilmekte ve Cumhurbaşkanı'nın görevlendirdiği konuda gerekli inceleme ve araştırmaları yürütmektedir. Bu kapsamda ilgili kurum ya da kuruluş, Kurul tarafından istenen tüm bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdür. Cumhurbaşkanı tarafından verilen görev üzerine, yapılması gereken inceleme ve araştırma, somut olayın durumuna göre bir veya birden çok üye tarafından

14 T.C. Resmi Gazete, *Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun*, 3 Nisan 1981 Sayı:17299 Başbakanlık Basımevi, Ankara.

yapılabileceği gibi bir komisyon marifetiyle de gerçekleştirilebilir (Gözübüyük ve Tan, 1998:73).

Devlet Denetleme Kurulu'nun gerçekleştirdiği çalışmalar sonucunda rapor hazırlaması ve ilgili raporu Cumhurbaşkanı'na sunması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı uygun gördüğü takdirde kendisine sunulan raporları, başbakanlık ve diğer kamu kuruluşlarına gönderebilir. Böylece başbakanlık da devreye girerek, kararının gereğinin yapılıp, yapılmadığını takip etmekte, sonucu da Cumhurbaşkanı'na bildirmektedir (Karatepe, 1993:107).

Bazı yazarlar, Devlet Denetleme Kurulu'nun ombudsmana (kamu denetçisi) benzeyen tek yönünün, Kurul'un yetki alanına giren konularda yaptığı çalışmalarla ilgili olarak kurum ve kuruluşlardan (yetki alanına giren ve kurum ve kuruluşlar kastedilmektedir.) istediği, her türlü bilgi ve belgenin verilmesi zorunluluğu olduğunu savunmaktadırlar (Kılavuz ve diğerleri, 2003:63).

Bu durum kurumların benzetilmesi noktasında önemli bir argümandır. Gerçekten her iki kurum da denetim alanlarına giren kurum ve kuruluşlardan inceleme ve araştırmaları için gerekli gördükleri bilgi ve belgeleri istemekte, gerekli inceleme ve araştırmalarını tamamladıktan sonra rapor hazırlayarak ilgili yerlere sunmakta, fakat denetim sonucunda herhangi bir yaptırım uygulayamamaktadırlar (Erhürman, 1995:83). Ancak Devlet Denetleme Kurulu'nun, ombudsmandan (kamu denetçisi) farklı olarak, yaptığı inceleme, araştırma ve denetlemeler sonucunda verdiği kararları, “Devlet adına“ vermesi, idarenin hukuka uygun davranmasının, yanı sıra düzenli ve verimli çalışmasının da sağlanması gibi bir düşünceden hareketle, merkezi idare içinde yer alan, danışma ve yardımcı kurulların arasında konumlandığı kabul edilmektedir (Kuyaksil, 1994:79).

Diğer taraftan, Devlet Denetleme Kurulu'nca yapılan inceleme ve araştırma sonucu hazırlanan raporlar, ilgili mercilere, Kurul tarafından değil, bizzat Cumhurbaşkanı vasıtasıyla iletilmekte ve yürütme yetkisine sahip bir makamın iradesi ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle, Devlet Denetleme Kurulu'nca uygulanan denetim, bağımsız bir organ olan ombudsmanın uyguladığı denetimden farklılık arz etmektedir (Erhürman, 1995:81-85).

Çünkü ombudsman herhangi bir kurum kuruluş ya da makamdan emir ve talimat almaksızın, idare organları karşısında bağımsız bir denetim yetkisine sahiptir. Kaldı ki bu durumun aksinin düşünülmesi ombudsmanın varoluş gayesine aykırı olmakla beraber, kurumu, idarenin bünyesinde, idareye bağlı olarak faaliyet yürüten, çok sayıdaki denetim organlarından biri haline dönüştürür. Dolayısıyla idare içinde konumlanan yeni bir denetim organının, diğer denetim organları yanında artı bir katma değer getirmesi ve istenen düzeyde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlaması güçtür.

Devlet Denetleme Kurulu'nun faaliyetleri, idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli çalışması amacına hizmet ederken, bireylerin hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesinin de engellenebileceği düşünülebilir. Ancak bu asıl amacın getirebileceği muhtemel sonuçlar arasındadır. Ombudsmanın faaliyetlerini yürütürken güttüğü amaca baktığımızda, doğrudan bireylerin idarenin her türlü eylem ve işlemlerinden kaynaklanan şikâyet başvurularını inceleyerek, zarar gören kişinin hakkını korumaya çalışmak olduğu görülecektir. Bu noktada, iki kurum arasındaki amaçsal farklılık çalışma şekline de yansımaktadır. Devlet Denetleme Kurulu, yalnızca Cumhurbaşkanı'nın talimatı ile harekete geçebilmekte iken, ombudsman bireylerden gelen başvurular üzerine harekete geçebileceği, gibi çoğu ülke uygulamasında resen de harekete geçebilmektedir. Ülkemizde kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resen harekete geçme kabiliyeti yoktur.

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü'nün, bir kurumun ombudsman olarak kabul edilebilmesi için parlamentoya bağlılık koşulunu aradığı bilinmektedir. Ayrıca ombudsmana bağımsız çalışma ortamının sağlanabilmesi için, idari ve mali özerklik tanınmasına da önem verildiği görülmektedir. Fakat Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'na bağlı çalışmakta, üyeleri Cumhurbaşkanı'nca atanmakta, idari bakımdan da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği bünyesinde faaliyet yürütmektedir (Esgün, 1996:264).

Öte yandan denetim alanları bakımından da, Devlet Denetleme Kurulu ile ombudsman arasında çeşitli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin Kurul sadece kamu kurumlarını değil, aynı zamanda işçi ve işveren meslek teşekküllerini, kamuya yararlı dernekleri ve vakıfları da denetleyebilmekte iken, ombudsmanın denetim kapsamında

yalnızca kamu kurum ve kuruluşları girmektedir. Silahlı kuvvetler ve yargı organları ise Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim kapsamında sayılmamıştır¹⁵ (Esgün, 1996:264).

Sonuç olarak Devlet Denetleme Kurulu'nun ombudsman kurumuna duyulan ihtiyaca cevap verebilecek bir kurum olduğu yönündeki iddialara itibar etmek güçtür. Nitekim Kurulun çalışma şekline bakıldığında, Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmasında yardımcı bir devlet örgütü olarak faaliyet yürüttüğünü söyleyebiliriz (Soybay, 1984:109). Kurul, Cumhurbaşkanının isteği üzerine silahlı kuvvetler ve yargı organları dışındaki herhangi bir kurumda araştırma, inceleme ve denetlemelerde bulunmak suretiyle konuyla ilgili rapor hazırlama ve hazırladığı raporu Cumhurbaşkanına sunma şeklinde sınırlı bir faaliyet alanına sahiptir. Oysaki en basitinden görev alanına ilişkin kısıtlamaya baktığımızda dahi ombudsman ile aralarında birtakım farklılıklar olduğu görülmektedir. Ombudsmanın görevlerine ilişkin olarak çalışmamızın ilk bölümlerinde bahsettiğimiz üzere, ülkeden ülkeye değişen görev tanımları olmakla birlikte, birçok ülkede askeri kurumları idari yönlerden, yargı organlarını ise yargılama sürelerinin uzunluğu gibi konularda gerek resen, gerekse şikâyet üzerine denetleme yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle her iki kurum gerek faaliyetlerindeki amaçları ve çalışma usulleri, gerekse görev ve yetkileri itibarıyla birbirinden farklı kurumlar olup, birbirlerini ikame etmeleri mümkün değildir. Bu noktada ülkemizde kurularak, faaliyete geçen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev ve yetkileri ile çalışma usulünü çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde irdedeceğimiz için şimdilik bu yönde karşılaştırmaya gitmiyoruz.

4.3.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

Dilekçe hakkı bireylere yönetime başvurarak, şikâyetlerini bildirmeleri ya da çeşitli taleplerde bulunabilmeleri imkân veren hukuk devletinde olmazsa olmaz nitelikte bir haktır. Geçmişe baktığımızda önceki anayasalarımızda da farklı adlarla da olsa kendine yer bulmuş bir hak olduğu görülecektir.

1982 Anayasasında ise “siyasi haklar ve ödevler” bölümünde 74. maddede düzenlenmiştir. Söz konusu maddede vatandaşlara ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla, Türkiye’de ikamet eden yabancılara, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve

15 Bkz. 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunu 2. madde.

şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazılı dilekçeyle başvurma hakkı tanınmıştır. Yine aynı maddeye sonradan eklenen fıkra ile başvuru sonuçlarının, gecikmeksizin, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası). Anayasa ile tanınan dilekçe hakkının kullanılması 1.11.1984 günlü Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un yürürlüğe girmesiyle gerçekleşebilmiştir (MEB Mevzuat, 2013).

Dilekçe hakkının kullanılması bağlamında, vatandaşların ve karşılıklılık esası doğrultusunda Türkiye'de ikamet eden yabancıların, yönetime karşı dilek ve şikâyetlerine ilişkin olarak yaptığı başvurular, TBMM'nin on yedi ihtisas komisyonundan biri olan Meclis Dilekçe Komisyonu'na değerlendirilmeye alınmakta ve bunlarla ilgili araştırma, inceleme ve denetimlerde bulunmaktadır. Komisyon, yapılan başvuruları değerlendirerek, ilgili tüm bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin neticelendirilmesi noktasında gerekli bilgi ve belgeleri isteme yetkileriyle donatılmıştır.

Dilekçe Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde başvuruları incelemek üzere kurulmuştur. Komisyon üyeleri mecliste bulunan siyasi parti grupları ile bağımsız milletvekillerinin sayısal oranlarına göre belirlenmekte, bu oran doğrultusunda komisyonda temsil yetkisine sahip olunmaktadır. Yine komisyonun başkan ve başkan vekilleri seçimi de bu doğrultuda gerçekleştirilir.

Dilekçe komisyonu ve ombudsmanın benzer ve farklılık arz eden noktalarına değinecek olursak; her ikisi de parlamento ile sıkı bir ilişki içinde faaliyet yürütmekte, kendilerine yapılan başvurularla ilgili olarak parlamento raporlar sunmaktadırlar. Hatta bazı ülke uygulamalarında İngiltere örneğinde olduğu gibi parlamento üyesi aracılığıyla harekete geçen ombudsman uygulamalarından söz etmek de mümkündür. Ancak bu durumda dikkat edilmesi gereken nokta, komisyon üyeleri TBMM bünyesinde siyasi parti ve bağımsız parlamenterlerin sayısal oranlarına göre parlamento üyelerinden teşekkül etmekte iken, ombudsman parlamento üyesi değildir. Parlamento üyesi şikâyetlerin ombudsmana ulaştırılmasında sadece bir aracıdır (Altuğ, 2002:92). Ayrıca bir diğer husus da, kuruluş gayelerinin farklılıklar arz etmesidir. Şöyle ki, ombudsmanın kurulmasındaki temel amaç bireylerin hak ve özgürlüklerinin idarenin eylem ve işlemleriyle ihlal edilmesini önlemek iken, dilekçe komisyonu, idarenin

yasama denetimini güçlendirmek, suç unsurlarına ilişkin bulguların varlığı halinde ilgili makamları harekete geçirmek ve vatandaşlarla milletvekilleri arasındaki şikâyet trafiğini azaltmak amaçlarına hizmet etmek üzere kurulmuştur (Esgün, 1996:268).

Diğer yandan dilekçe komisyonunun yapılan başvurular üzerine hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapabilmesi nedeniyle meclisin iradesini temsil etmesinin de etkisiyle yerindelik denetimi yapamayan yargısal denetimden çok daha etkili olabildiği durumlar ortaya çıkabilmektedir.

Demokrasi kültürünün gelişmesi, kitle iletişim araçlarının etkinliğinin artması, eğitim ve kültür seviyesinin yükselmesiyle artan sosyal ilgi, bireylerin yönetimde etkinliklerini artırma taleplerinin yanı sıra yönetimin şeffaflaşması yönündeki beklentileri de yükseltmiştir. Bu durum yönetimin görev ve sorumluluklarına ilişkin tanımlamayı revize ettiği gibi idarenin her türlü eylem ve işleminin de kamuoyu gözetim ve denetimine açılmasını zorunlu kılmış ve bu kapsamda bireylere, yönetime ilişkin bilgi ve belgelere ulaşabilme imkânı verilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1999:323).

Bu bağlamda demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmaları amacına hizmet etmek üzere 9.10.2003 tarihinde kabul edilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu¹⁶ ile yasal zeminde tanınan hak 2010 yılı Anayasa değişiklikleri ile anayasal güvenceye kavuşmuştur.

Dilekçe komisyonu marifetiyle yürütülen dilekçe hakkı mevzuatta ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olmasına rağmen, kuruma ilişkin istatistik bilgilerinden de anlaşıldığı üzere istenen seviyede fonksiyon ifa edilememektedir.

Bu noktada her ne kadar çalışmamızın ilgili başlığı altında değinecek isek de, yeri gelmiş iken, tez çalışmamızın konusunu teşkil eden, 2010 yılında anayasa değişikliklerine ilişkin olarak gerçekleştirilen referandum neticesinde, anayasal zemine kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun da, 1982 Anayasasının “Siyasi Haklar ve Ödevler” bölümünde yer alan 74. maddesinde kendine yer bulduğunu belirtmemiz gerektiği düşünülmektedir. Aslında bu durum dahi bize göstermektedir ki, yasa koyucunun iradesinden de anlaşıldığı üzere, gerek “Dilekçe Komisyonu”, gerekse

16 Bkz. Resmi Gazete, Ekim 2013.

“Kamu Denetçiliği Kurumu” aynı maddede düzenlenerek benzer yönleri kabul edilmekle beraber, ayrı ayrı düzenlenmiş ve birbirini ikame etmedikleri kabul edilmiştir. Nitekim aynı maddeye sonradan getirilen kamu denetçisine başvuru hakkı, TBMM'ne başvuru hakkını ortadan kaldırmamış, bilakis iki kurum aynı anda faaliyette bulundurulmuş, birey hak ve özgürlüklerinin korunması güçlendirilmeye çalışılmış, idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkların seri, etkin ve kolay bir şekilde çözüme kavuşturulması hususundaki eksikliğin giderilmesi hedeflenmiştir.

4.3.3. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kurulan 17 ihtisas komisyonundan biri olan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 1987 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (şimdiki adıyla Avrupa Birliği) yapılan tam üyelik başvurusu sonrası, insan hakları ihlallerine çekilen dikkat üzerine gündeme gelmiş ve bu konuda faaliyet yürütmek üzere 5.10.1990 tarihinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun kabul edilmesiyle faaliyete geçmiştir (3686 sayılı Kanun)¹⁷. Söz konusu yasal düzenlemeyle kurulan komisyonun amacı; dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı konusundaki gelişmeler izlenerek, ülkemiz uygulamalarının bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve bu noktada insan haklarının ihlaline yönelik başvuruları incelemek olarak belirlendiği görülmektedir (3886 sayılı Kanun).

Komisyonun görevleri, 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun “Komisyonun Görevleri” başlıklı 4. maddesinde:

a) Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek,

b) Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası andlaşmalarla 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) Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek,

d) Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası andlaşmalara, Anayasa ve Kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek,

17 T.C. Resmi Gazete, 1990

e) İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya 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 çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurt içi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak.

şeklinde sayılmak suretiyle tahdidi olarak belirlendiği görülmüştür.

İnsan hakları İnceleme Komisyonu, TBMM'nin bünyesinde kurulması, komisyonun başkan ve başkan vekillerinin seçimi, üye teşekkülü, çalışma usulü, başvuruları inceleme yetkileri, parlamentoya rapor sunma gibi birçok ortak özellikleri nedeniyle Dilekçe Komisyonuna benzediği görülmektedir. Ancak bu iki komisyonun birtakım farklılıkları bulunmaktadır. Örneğin dilekçe komisyonu daha geniş bir görev konusuna sahip olup, kendisine gelen başvurular üzerine harekete geçerek, idari eylem ve işlemlerin hukukilik ve yerindelik denetimini yapabilmektedir. Oysaki İnsan Hakları İnceleme komisyonu insan hakları ihlalleri ile sınırlı olmak kaydıyla resen harekete geçerek de inceleme yapabilmektedir. Ayrıca, insan hakları inceleme komisyonunun görevinin konusuna giren, insan haklarının çerçevesi de kanunda özel olarak düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemede, “T.C. Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyannameşi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarını kapsar” denilmek suretiyle insan haklarından anlaşılması gereken sınırlar belirlenmiştir.

İncelediği başvurularla ilgili geniş yetkilere sahip olmasına rağmen, görev konusu itibarıyla insan hakları ihlalleriyle sınırlı bir hareket serbestisinin bulunması, hatta insan hakları ihlallerinin de yukarıda yer verilen çerçeveye kısıtlanmış olması, komisyonun hareket alanını oldukça daraltmaktadır. Bu yönüyle idarenin işlem ya da eylemleriyle zarara uğrayan bireylerin başvuruları önemli oranda sınırlamaya uğrayabilecektir. Dolayısıyla komisyonun tam anlamıyla ombudsman fonksiyonu göreceğini söylemek güçtür.

Yine “Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu” başlığı altında da değindiğimiz üzere insan hakları inceleme komisyonunun da meclis bünyesinde kurulması ve üyelerinin mecliste bulunan siyasi parti grupları ve bağımsız

parlamenteerler arasından sayısal oranlar nispetinde belirlenmesi durumu, parlamento üyesi olmayan ombudsmana göre farklılık arz etmektedir. Dolayısıyla parlamenteer olmayan ombudsmanın siyasi bir sorumluluğu olmaması nedeniyle daha bağımsız ve tarafsız hareket edebileceği söylenebilir. Bu noktada her ne kadar gerektiğinde uzman yardımı alabilmesi mümkün olsa da komisyon üyelerinin insan hakları konusunda yeterince donanımlı ve uzman kişilerden oluşmaması da ayrı bir sorundur.

4.4. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMUNUN KURULMASINA İLİŞKİN ÇALIŞMALAR

Ombudsman kurumu, diğer denetim türlerine göre yönetenler ile yönetilenler arasında bilindik denetim türlerinden farklı bir mekanizmaya sahiptir. Söz konusu denetim mekanizmasında, yoğun prosedürlere yer verilmemekte, somut olayın durumuna göre, gerektiğinde kamunun, gerektiğinde ise bireylerin tarafında yer alınmakta, uzlaştırma esası çerçevesinde uyuşmazlık çözülmeye çalışılmaktadır (Abdioğlu, 2007:89). Ombudsman kurumun (kamu denetçiliği) tartışılmaya başlandığı dönemden, 2013 yılı itibarıyla yürürlüğe girerek faaliyetlerine başladığı döneme kadar, kurumun kurulmasına ihtiyaç olmadığı yönündeki eleştirileri bastırabilecek bir yoğunlukta kurumun önemine vurgu yapılmış, Türkiye'nin idari yapısı için gerekli olduğu ileri sürülmüştür. Bu kapsamda kurumun Türkiye'de kurulması için farklı kanallardan çeşitli çabalar sarf edilmiştir. Çalışmamızın bu bölümünde bu çalışmaları başlıklar altında ele almaya çalışacağız.

4.4.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi – 1982

1970'li yıllardan sonra akademik düzeyde yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanan ombudsmanın (kamu denetçisi) Türkiye'de kurulması yönündeki ilk çalışmanın 1982 Anayasa yapım çalışmaları sırasında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin hazırladığı “Gerekçeli Anayasa Önerisi” olduğunu söyleyebiliriz (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:136-139). Söz konusu çalışmanın 114/a-b maddelerinde kamu kurumlarının denetimine vurgu yapılmış, denetim görevini yürütmek üzere “Kamu Denetçileri Kurulu” ihdası yönünde öneri getirilmiştir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin "İdarenin açıklığı" başlıklı 114/a maddesinde; idarenin tüm yönetsel işlemlerinde gerekçe göstermesi, söz konusu işlemlere karşı yapılabilecek başvuru yollarının açıkça belirtilmesi zorunluluğunun yanı sıra yasa ile aksinin öngörülmediği durumlarda idarenin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olması gerektiği ve hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak nitelikte gizlilik kararı verilemeyeceği hususlarına değinilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:137). "Kamu Denetçileri Kurulu" başlıklı 114/b maddesi ise, Kamu Denetçileri Kurulu kurulmasıyla ilgilidir. Söz konusu maddede; Cumhurbaşkanı'nın; Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Danıştay, Sayıştay, TBMM ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı gösterecekleri ikişer aday arasından birer kişiyi beş yıl süreyle görev yapmak üzere ataması suretiyle teşekkül ettirilecek beş kişilik Kamu Denetçileri Kurulu'nun, vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlayacağı belirtilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:138).

Ayrıca aynı maddede, Kamu Denetçileri Kurulu'nca gerekli görülen özel durumlar için rapor hazırlanmasının yanı sıra her yıl düzenli olarak da, yürüttüğü faaliyetler ve temel hak ve özgürlüklerin korunması hususunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Cumhurbaşkanı'na rapor sunulacağı, ilgili raporların Resmi Gazete'de yayımlanacağı düzenlenmiş, Kurul'un kuruluş, işleyiş, görev ve yetkilerinin yasal düzenlemeyle belirlenmesi de hüküm altına alınmıştır (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:138).

Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin gerekçesine 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 şikayetlerini 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 şikayetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır." (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:139).

Akademisyenler tarafından getirilen bu öneri 1982 Anayasası'nı hazırlayanlarca kabul görmemiştir. Akademisyenlerin "Kamu Denetçileri Kurulu" kurulması önerisine

karşılık günümüzde de Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak denetim faaliyeti yürütmekte olan “Devlet Denetleme Kurulu” anayasal bir kurum olarak düzenlenmiştir (Özden, 2005:104).

Ayrıca daha sonraki dönemde siyasi partiler tarafından da ombudsman benzeri bir kurum kurulması yönünde çeşitli öneriler getirilmiştir. Bu duruma bir örnek verecek olursak, 1991 yılında Doğru Yol Partisi tarafından “Vatandaş Dilekçeleri Baş Takipçiliği” adında bir komisyon kurulması önerilmiştir (Ertekin ve Akın, 1998:535).

1982 Anayasasında “Kamu Denetçiliği Kurumu” yerine kurulan ve ombudsmana benzetilen “Devlet Denetleme Kurumu” özel olarak bir başlık altında incelediğimiz için burada daha fazla detaya girilmeyecektir.

4.4.2. TÜSİAD (1983-1997)

Türkiye'nin önde gelen sivil toplum kuruluşlarından biri olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından da 1983 ve 1997 yıllarında kamu yönetimine dair yapılan farklı araştırmaların neticesinde kamuoyuna sunulan raporlarda kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç duyulduğu yönündeki tespitlere yer verilmiştir (TÜSİAD, 1983:90; TÜSİAD, Türkiye'de Demokratikleşme...”, 1997:162,163; TÜSİAD, “Ombudsman Kurumu...”, 1997:29,30).

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) 1983 yılında gerçekleştirdiği araştırma neticesinde hazırladığı “Kamu Bürokrasisi” adı verilen raporunda; “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 ihtiyaçtan ...” söz edilmiş İskandinav ülkelerinde uygulanmakta olan ombudsman benzeri meclise bağlı olarak faaliyet yürütecek bir kurumun ihdasının gerekliliğine vurgu yapılmış, böylece kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken vatandaşlar karşısında daha özenli ve hoşgörülü olmasının sağlanacağı tespitlerine yer verilmiştir (TÜSİAD, 1983:90). Söz konusu raporda; kurumun, meclise bağlı olarak faaliyet yürütmesi nedeniyle tarafsız faaliyet yürütebilme yetisi kazanacağı, vatandaşlardan gelecek şikayetleri dinleyerek, konuyla ilgili gerekli soruşturmayı

yapacağı ve nihayetinde de uyuşmazlığın çözümü yolunda tavsiyelerde bulunacağı belirtilmiştir (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003:63).

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından 1997 yılında akademisyenlere hazırlatılan başka bir raporda; ombudsman kurumunun yapısı, işleyişi, faaliyet alanları tanıtılmış, uygulandığı ülke örneklerine yer verilmiş ve ülkemizde bulunan kamu kurumlarının işleyişindeki aksaklık ve yetersizliklerden söz edilerek, mevcut sistemin düzeltilmesine katkı sağlayacak, ihtiyaçlara cevap verebilecek tarzda bir kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması yolunda çalışmalara başlanması gerektiği tespitlerine yer verilmiştir (TÜSİAD, “*Ombudsman Kurumu...*” 1997:29,30). Ayrıca raporda, kamu denetçisinin bağımsız ve tarafsız çalışabilmesi için gerekli şartların yerine getirilmesinin elzem olacağı, esasen bu noktada gücünün kaynağının korunması ve verdiği kararların kamu kurum ve kuruluşlarınca dikkate alınmasının sağlanması halinde yürüttüğü faaliyetlerde başarılı olabileceği ileri sürülmüş, kamu denetçisinin hangi merci tarafından atanacağı ya da kimler arasından seçileceği gibi hususların ise tali nitelikte olduğu belirtilmiştir (TÜSİAD, “*Ombudsman Kurumu...*” 1997:29,30).

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından aynı yıl hazırlanan ve TBMM'ne de sunulan “Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri” başlıklı bir diğer raporda ise; Türkiye'de idarenin denetimi noktasında boşlukların bulunduğu, mevcut yargı denetiminin yavaş işlemesi nedeniyle denetimin etkin bir şekilde yürütülemediği belirtilerek, söz konusu boşluğun giderilebilmesi için kamu denetçiliği sisteminin gerekliliği vurgulanmıştır (TÜSİAD, “Türkiye'de Demokratikleşme...”, 1997:162,163). Yasama gücünün desteğini arkasına alan bir kamu denetçiliği kurumunun; karmaşık prosedürlerden uzak, kolayca erişilebilecek bir şikâyet mekanizması oluşturulmasıyla, şikâyet üzerine doğrudan harekete geçebilmesi ve hızlı bir çalışma prensibi benimsemesi halinde etkin bir denetim gerçekleştirmesinin mümkün olacağı, bu sayede mevcut sistemin demokratikleşmesi adına önemli bir yol kat edileceği tespitlerine yer verilmiştir (TÜSİAD, 1997:162,163).

4.4.3. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA-1991)

Türkiye’de ombudsmanın kurulması ile ilgili yapılan çalışmalar kapsamında getirilen önerilerden biri de kamu yönetimine ilişkin olarak hazırlanan KAYA projesi olarak da anılan Kamu Yönetimi Araştırma Raporudur. Söz konusu genel raporda; Devlet Denetleme Kurumu'nun, yasal mevzuat çerçevesinde yeniden düzenlenerek bir nevi kamu denetçisi (ombudsman) işlevine sahip bir kuruma dönüştürülmesi gerektiği tespitine yer verilmiştir (TODAİE, (KAYA), 1991:43).

Kamu Yönetimi Araştırma Raporu; Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) 1988 tarihli talebi doğrultusunda Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından üç yıllık hazırlık süreci sonunda 1991 yılında hazırlanarak kamuoyuna sunulmuştur (Yılmazöz, 2009:298).

Devlet Planlama Teşkilatının söz konusu araştırmanın yapılmasını talep etme gerekçesinin;

“Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, dar boğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak...”

olduğu görülmektedir (TODAİE, (KAYA), 1991:43).

Bu kapsamda Kamu Yönetimi Araştırma Raporunun amacı;

“kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir.”

şeklinde belirlenmiştir (TODAİE, (KAYA), 1991:43).

Raporun denetim başlıklı öneriler kısmında, denetim sistemindeki aksaklıkların düzeltilmesi noktasında yapılması gerekli görülen tavsiyeler belirtilmiştir. Bu önerilerin 7. maddesinde:

“Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.”

şeklinde bir tespite yer verilmiştir (TODAİE, (KAYA), 1991:43).

Söz konusu araştırma raporunda, kamu yönetimindeki aksaklıkların düzeltilmesine ilişkin önerilerin denetime ilişkin bölümünde yeni bir kurum oluşturmaktan bahsedilmemiş belki ama halihazırda bulunan Devlet Denetleme Kurumu'nun kamu denetçisi hüviyetine bürünmesi yolunda yasal düzenleme yapılması gerekliliğine işaret edilmiştir. Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun ancak 2013 yılında faaliyete geçtiğini ve halen de Devlet Denetleme Kurumu'nun o dönemdeki yapısal statüsünü koruduğunu düşündüğümüzde, söz konusu önerinin o dönemde dikkate alınmadığını söyleyebiliriz. Ancak sonraki süreçte, gerek yasama organının, gerekse idari otoritenin kamu denetçiliğinin kurulması yönündeki iradesinin şekillenmesinde az ya da çok muhakkak bir katkısı olduğu düşünülmektedir.

4.4.4. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Çalışmaları

Ülkemizde kamu denetçiliği kurumunun tartışılmaya başlanması sonrası kurum bazında faaliyet yürütmek üzere kurulan kamu denetçiliği benzeri sistemlerin, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ulusal düzeyde genel kapsamlı olarak faaliyete geçirilmesi sürecine olumlu katkıları olmuştur. Bu noktada Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda kurulan “Yönetmelik Ombudsman” (Yönetmelik Kamu Denetçisi) sisteminin dikkate değer bir gelişme olduğu düşünülmektedir.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda 1998 yılında “Yönetmelik Ombudsman” sisteminin kurulması bir kamu kuruluşunda gerçekleştirilen, ilk uygulama olması nedeniyle önem arz etmektedir.

Bakanlık ve ilgili kuruluşları arasında gerçekleştirilen bir protokol çerçevesinde, ombudsman (kamu denetçisi) denetimi faaliyete geçirilmiştir. Bu kapsamda bakanlığın “hizmet politikası”, “kamuoyuna açıklanan sözü” ve “vizyonu” konularında denetim yapılması kararlaştırılmıştır. Bakanlığın bağlı ve ilgili tüm birimlerinde gözetim yapmak üzere de, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Esnaf ve

Sanatkarlar Konfederasyonu ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin başkanlarının baş ombudsman olarak görevlendirilmesi, illerde teşkilatlanan bakanlık birimlerinde gözetim yapmak üzere ise, illerdeki oda başkanlarının ombudsman olarak görevlendirilmesi hüküm altına alınmıştır (Sezen, 2001:80).

Söz konusu protokol doğrultusunda kurulan yönetsel ombudsman sisteminde; kuruluş ve bu kuruluşlara bağlı tüzel kişiler ile üye veya ortak sıfatıyla hukuki ilişki içinde bulunan gerçek ve tüzel kişilerin, bakanlığın hizmet alanları ve yürüttüğü hizmetlerin niteliğine dair konulardaki şikayetleri üzerine, bakanlık birimlerinde; baş ombudsmanlar, bakanlığın il düzeyindeki birimlerinde ise; ombudsmanlar gerekli incelemelerin yapılması, ulaşılan sonuçların rapor halinde bakanlığa sunulması ve kamuoyuna açıklanarak sonucun takibinin sağlanması görev ve yetkileriyle donatılmıştır (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 1998:1).

Yönetsel Ombudsman (Yönetsel Kamu Denetçisi) işlevsel bir çalışma şekli kazanıp, kurumsallaşması tamamlanamadan, dönemin sanayi ve ticaret bakanının değişmesi sonrasında yeterli ilginin gösterilmemesi nedeniyle itibar kaybına uğrayarak uygulanmasına son verilmiştir (Sezen, 2001:80). Bu noktada kamu denetçiliğinin kişisel tercihlerin ötesine geçilerek, yasal mevzuatla teminat altına alınmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Yasal mevzuata dayanan bir kurumunda kaldırılması mümkün olmakla birlikte, şüphesiz yasal düzenlemeye sahip bir kurum, bir kişinin siyasi kariyerine bağlı olan kuruma göre çok daha fazla teminata sahiptir.

4.4.5. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Çalışmaları

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ülkemizde kurulmasına yönelik çalışmalardan bir diğeri de, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarıdır. Devlet Planlama Teşkilatının hazırladığı beş yıllık kalkınma planlarına baktığımızda, ilk defa Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) kamu denetçiliğinin kurulması öngörülmüştür.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 3. Kesim'inde yer alan “Kamu Hizmetleri” başlıklı 8. Bölümün, “Adalet Hizmetleri” alt başlığında yer verilen “İlkeler ve Politikalar” kısmında “*Uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılacak bir «Devlet Avukatlığı Kurumu» oluşturulacak, kurum etkinliğini*

ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulacaktır.” (DPT, 1979:484) ifadeleriyle yargı yükünü azaltmayı hedefleyen kamu denetçiliğine benzer bir kurumdan söz edilmiş ancak fiiliyata geçirilememiştir. Devam eden süreçte Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında kamu denetçiliği ya da benzer herhangi bir kurumdan söz edilmemiştir. Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planlarına baktığımızda ise, planların hedefleri arasında kamu denetçiliği kurumunun bulunduğu görülmektedir. Bu nedenle ilgili planlar ayrı başlıklar altında özel olarak ele alınacaktır.

4.4.5.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Devlet Planlama Teşkilatının 1996-2000 yılları arasındaki kalkınma hedeflerine ilişkin olarak hazırladığı planda ilk kez kamu denetçisi (ombudsman) kurumundan bahsedilmekte, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması için kamu denetçiliğine ilişkin bir kurumun kurulması hedefler arasına alınmaktadır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na baktığımızda, “Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında kamu yönetiminin; örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının, mevcut şartlarda ihtiyaca cevap vermediği, zamanın değişen koşullarına uyumlu bir değişimin, dönüşümün gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1995:117,118). Bu kapsamda kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması için teşkilat yapısının küçültülerek daha işlevsel hale büründürülmesi, şeffaf, katılımcı, halka dönük bir yönetim anlayışı benimsenerek, kamu yönetimin yeni bir yapıya kavuşturulması gerektiği tespitlerine yer verilmiştir (DPT, 1995:117,118). Ayrıca, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda;

“Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların 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 çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır.”

ifadelerine yer verilmiştir (DPT, 1995:119).

Söz konusu plan hazırlanış tarihi itibarıyla 1995 yılı Gümrük Birliği Anlaşmasının gerçekleştirildiği, Avrupa Birliği'ne üyelik konusunda heyecanların arttığı

dönemlere denk gelmektedir. Bu kapsamda kalkınma planları hedeflerinin, Avrupa Birliği'ne uyumlu bir biçimde şekillendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Devam eden süreçte de bu çizginin dışına çıkılmamıştır.

4.4.5.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na bakıldığında, bir önceki beş yıllık kalkınma planındaki ombudsmana ilişkin hususlara aynen değinildiği görülmüştür. Kamu yönetiminin denetiminde; planlanan işlerin amaç ve hedeflere ulaşacak şekilde gerçekleştirilip, gerçekleştirilmediğinin kontrol edildiği ve kontrol sonunda tespit edilen saptamalara derhal müdahale edilmek suretiyle sorunların çözüldüğü bir sisteme sahip olunmasının önemi vurgulanmıştır (DPT, 2000:191,192). Ayrıca mevcut denetim sistemlerinin etkinliğinin artırılması noktasında gerekli görülen değişiklikler belirtilmiş ve mevcut denetim sistemlerinin yanı sıra ombudsman kurumunun da kurulması gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 2000:193). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında;

“Yönetim vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların 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 çıkmış olan, halkın şikayetleriyle ilgili bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanmalıdır. Ancak yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapı oluşturulmalı ve sistem istisnasız tüm kurumları kapsamına almalıdır. Bu arada, “yakınma hukuku” tekrar gözden geçirilmeli ve mevcut denetim birimlerinin bu sisteme uyumu ve özerklikleri sağlanmalıdır.”

İfadelerine yer verilmiştir (DPT, 2000:193). Planda yer verilen metinden anlaşılacağı üzere Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmuş olmasının tek başına yeterli olmayacağı, işlevsiz bir denetim sisteminin kurulmaması için gerekli etütlerin yapılarak elverişli bir kurum oluşturulması ve mümkün olacak en geniş görev alanında faaliyet yürütülmesinin yanı sıra diğer denetim sistemleriyle entegrasyonunun sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Planlarında kamu denetçiliğine yer verilmesine rağmen söz konusu dönemde gerekli yasal düzenlemelerin yapılmadığı görülmektedir.

4.4.5.3. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, önceki iki planın aksine, ombudsman (kamu denetçisi) ayrı bir başlık altında ele alınarak kurumunun tarihçesi, işleyişi, yapısı, görev ve yetkileri gibi konulara ilişkin geniş bir değerlendirme yapılmıştır (DPT, 2007:11,13).

Söz konusu Raporda; Türkiye’de hali hazırda ombudsman işlevine haiz bir denetim sisteminin kurulmadığı, ancak bu konuda girişimlerin başlatıldığı, bu kapsamda adalet bakanlığı tarafından, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısının hazırlandığı belirtilmiştir (DPT, 2007:21).

Öte yandan, aynı Rapor'da;

“Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) bir an önce hayata geçirilmelidir. Kamu denetçisi olacak kişi ehil kişiler arasından doğru seçilmeli, hukukun üstünlüğü ve yönetimin hukuka bağlılığı önündeki temel engeller aşılarak, siyasal ve yönetsel kadroların eylem ve işlemlerine bu ilkelerin yön vermesi sağlanmalı, kamu denetçisi kendi inisiyatifi üzerine harekete geçebilmeli, yaptırım yetkisi olmaması nedeniyle kamu denetçiliği kurumunun anayasal dayanağı olmalıdır. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanları kurulmadan önce ulusal ombudsmanın kurulması sağlanmalıdır. Kamu denetçiliği kurumunun kurulması halinde TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Üst Kurulunun varlık ve işlevleri de gözden geçirilmelidir. Bunun yanı sıra, Kamu Denetçiliği kurumunun büyük ve karmaşık bir örgüt yapısına sahip olmasından kaçınılarak, gereksiz bürokratik formalitelerin oluşturulmamasına dikkat edilmelidir.”

ifadelerine yer verilmiştir (DPT, 2007:37).

Bu durumda ilgili raporda ombudsman kurumunun gerek yasal dayanağı, yapısal işleyişi, kamu denetçisi seçilecek kişinin ehliyeti, sahip olması gereken yetkileri, gerekse de diğer kurumlarla etkileşimi ve karşılıklı konum değerlendirmelerine ilişkin olarak önemli konuların altı çizildiği görülmektedir.

4.4.5.4. Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyelik Süreci İlerleme Raporları

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik süreci bilindiği üzere elli yılı aşkın bir maziye sahiptir. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) 1958 yılında kurulmasının ardından, Türkiye 1959 yılında, “tam üyelik” için başvuruda bulunmuştur. Ülkemizin kalkınma düzeyinin tam üyelik koşullarının altında olduğu gerekçesiyle tam üyelik

şartlarına kavuşuncaya kadar geçerli olmak üzere “Ortaklık Anlaşması” yapılması hususunda karşılıklı irade birliği sağlanmış ve 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Anlaşması imzalanmıştır (AB Üyelik Tarihi Süreci, 2013)

Türkiye'nin 1987 yılında yeniden “tam üyelik” için başvuruda bulunduğu dönem AET'nin içinde bulunduğu süreç açısından oldukça farklı bir zaman dilimidir. Bu dönemde topluluk bir taraftan yeni üyeler kabul etmekte, diğer taraftan ise Avrupa topluluklarına dönüşme yolunda karar almaktadır (Dedeoğlu, 2005:25) Türkiye'deki durum ise stratejik ilişkilerde ABD, ekonomik ilişkilerde Avrupa'ya yönelen bir duruşun hâkim olduğu döneme denk gelmektedir. Ayrıca tam üyelik başvurusunun hemen öncesinde KKTC'nin bağımsızlığını ilan etmiş olmasının Avrupa'nın hiç de hoşnut olmadığı bir durum olarak karşımıza çıktığı görülmektedir (Dedeoğlu, 2005:32)

1987 yılında yaptığımız başvuruya cevaben; Topluluğun ilerideki yeni genişleme süreci içinde konunun değerlendirileceği belirtilerek, bu konuda karar verilinceye kadar öncelikle Türkiye ile Avrupa Birliği arasında bir gümrük birliği kurulması gerekir denilmiştir.

Bu çerçevede 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar doğrultusunda Türkiye ile Avrupa Birliği arasında oluşturulan Gümrük Birliği, 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. (Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi, 2013) Türkiye'nin insan haklarının korunması noktasında katettiği yol, Avrupa Birliği'ne katılım süreciyle önemli bir konu haline gelmiştir. Bu bağlamda Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinin ombudsman kurumunun kurulması sürecine katkısı yadsınamaz. 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nin ombudsman kurumunun kurulması sürecini hızlandırdığı görülmektedir. Çünkü bilindiği üzere Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde, Türkiye, Avrupa Birliği'nin resmi aday ülkesi olarak kabul edilmiştir (Saygın, 2008:1,2). Üç yıllık aradan sonra yapılmaya başlanan Ortaklık Konseyi ve Ortaklık Komitesi toplantılarında adaylık sürecine dair önemli kararlar alınmıştır.

Nihayet 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de düzenlenen, Avrupa Birliği Zirvesi'nde alınan kararlar doğrultusunda, 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'ta yapılan Hükümetler Arası Konferans ile ülkemizin Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerinin resmen başladığını belirtebiliriz (Katılım Müzakereleri, 2013)

Bugün itibarıyla halen devam etmekte olan müzakere sürecinin, ne şekilde ve ne zaman sonuçlanacağı belirsizliğini korumaktadır. Türkiye'nin Avrupa Birliği süreciyle ilgili her yıl ilerleme raporu yayınlanmaktadır. Avrupa Birliği'nin üye ülkelerde ombudsman kurumunun oluşturulması yönündeki tavsiye niteliğindeki Avrupa Birliği Komisyonu kararına, üye ülkelerin tamamının uyduğu görülmektedir.

Avrupa Birliği ile üyelik müzakereleri yürüten Türkiye'ye de ombudsman kurumunun kurulması yönünde tavsiyelerde bulunulmuş ve tavsiyeler doğrultusunda gerçekleşen ilerlemeler hakkında düzenli olarak raporlar düzenlenmiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliği macerasına kısaca değinmeye çalıştık. Artık Avrupa Birliği İlerleme Raporları doğrultusunda ombudsman (kamu denetçisi) kurumuna ilişkin süreci irdelemeye çalışacağız.

4.4.5.4.1. İlerleme Raporları

Avrupa Birliği Komisyonunca düzenli olarak her yıl hazırlanan İlerleme Raporları vasıtasıyla Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkileri mercek altına alınarak, ilişkilerde gelinen aşamanın düzeyi irdelenmektedir. Bu çerçevede siyasi, politik, ekonomik yönlerden Türkiye'nin mevcut durumunun analizi yapılarak, Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda kat edilen mesafenin bir nevi fotoğrafı çekilmekte, üyelik şartlarının ne seviyede gerçekleştiği gözlenmektedir.

Bu noktada söz konusu raporların önemi; ülkemizde 1970'li yıllarda akademik seviyede tartışılmaya başlanan, 1980'li yıllardan itibaren çalışmamızın önceki başlıklarında da değindiğimiz üzere pratik yansımalarla oluşum gayretleri içine girilen ombudsman kurumunun, Türkiye için gerekliliğinin vurgulanmasıdır. Gerçekten de Avrupa Birliği komisyonunca hazırlanan raporlara baktığımızda, yönetim denetiminin etkinleşmesi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması bağlamında Türkiye'de siyasi anlamda ombudsman kurumunun kurulması gerektiği yönündeki eleştirilerin, kurumun kurulması çabalarına katkı sağlayan itici bir güç olduğu görülecektir. Ancak maalesef bu itici güç yeterince etkili olamamış, onca eleştiriye rağmen uzunca bir süre (2013 yılına kadar) ombudsmanın (kamu denetçisi) kurulması mümkün olmamıştır.

Çalışmamızın bu bölümünde ombudsman kuruma değinilen ilerleme raporlarına kısaca değinilecektir.

4.4.5.4.2. 1998 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu

Ombudsman kurumuna değinilen ilk ilerleme raporu, “Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu”dur. Söz konusu Rapor'un “İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması” bölümünün, “Medeni ve Siyasi Haklar” başlıklı kısmında; bağımsız bir ombudsman atanması konusunun TBMM’nde uzun zamandır tartışılmakta olduğu, bu düzenlemenin gerçekleşmesi halinde Türkiye’de insan haklarının korunması noktasında çok önemli bir ilerleme kaydedileceği ileri sürülmüştür (Avrupa Komisyonu, 1998:14)

Ayrıca Rapor'da, ombudsman (kamu denetçisi) kamu kurum ve kuruluşlarının kötü işleyişine yönelik olarak bireylerden gelen şikayetleri inceleme görevini yürüten kişi olarak tanımlanmıştır (Avrupa Komisyonu, 1998:14).

1999-2003 yıllarına ilişkin Avrupa Birliği İlerleme Raporlarına baktığımızda ombudsman kurumuna dair herhangi bir ifadeye yer verilmediği görülmektedir. 2004 yılından sonra düzenlenen tüm ilerleme raporlarında ise ombudsmana değinildiği görülmektedir. Ancak çalışmamızın devamında her yıla ilişkin rapor tek tek ele alınmayacak, aynı muhtevaya sahip raporlar aynı başlık altında incelenecektir.

4.4.5.4.3. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu ve 2005 İlerleme Raporu

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu'na baktığımızda, “Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler” başlığı altındaki “Topluluk Yardımı” bölümünde ombudsman kurulması noktasında yapılan mali yardımdan söz edilmiştir (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2004:5-7)

Rapor'da; Türkiye'nin üyelik kriterlerini karşılmasına yardım etmek üzere Konsey tarafından 2001 yılında Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım Programı'nın kabul edildiği, bu kapsamda Katılım Ortaklığı önceliklerinin gerçekleşmesini

desteklemek gayesiyle 2004 Ulusal Programı kapsamında gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler için 235,6 milyon Euro tahsis edildiği belirtilmiştir (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2004:5)

Ombudsman kurumunun hayata geçirilmesi amacıyla ülkemize verilen söz konusu fon, maalesef diğer birçok fon gibi zamanında gerekli hazırlık ve çalışmaların gerçekleştirilmemesi nedeniyle iptal edilmiştir.

Türkiye 2005 İlerleme Raporu'nun “Demokrasi ve hukukun üstünlüğü” başlığı altındaki “kamu idaresi” bölümünde ise, önceki raporların aksine tavsiyenin yanı sıra tenkide de yer verilmiş; ombudsman (kamu denetçisi) kurulmasına ilişkin herhangi bir gelişmenin olmadığı, oysaki söz konusu kurumun, kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve kamu idaresinde suiistimallerin ortaya çıkarılması noktasında oldukça etkili bir rol oynayacağı ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2005:13).

4.4.5.4.4. 2006, 2007 ve 2008 İlerleme Raporları

2006 İlerleme Raporu'nun “Demokrasi ve hukukun üstünlüğü” başlığı altında yer verilen “kamu yönetimi” bölümünde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (ombudsman) kurulmasına ilişkin yasal düzenlemenin TBMM tarafından kabul edildiği belirtilerek, söz konusu düzenlemenin, Türk vatandaşlarının kamu yönetimini izlemesi noktasında kurumsal çerçevenin oluşturulmasına katkı sağlayacağı ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006:58).

Diğer taraftan aynı Rapor'da “Yargı ve Temel haklar” başlığına yer verilen 23. Fasıl'da; temel haklara ilişkin konularda yasal düzenlemelerin sınırlı seviyede kaldığı eleştirisi getirilmekle beraber, Kamu Denetçiliği Kanunu'nun kabul edilmesinden duyulan memnuniyet belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006:58). Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu vasıtasıyla idarenin faaliyetlerinin şeffaflık ve hesap verilebilirlik düzeyinin artmasına ilişkin beklentiden söz edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006:58)

2007 İlerleme Raporu'nda; “Geliştirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler” başlığı altında yer verilen “Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü” bölümünün “Kamu Yönetimi” kısmında Cumhurbaşkanı'nın, Kamu Denetçiliği Kanunu, Vakıflar Kanunu, Özel Öğretim Kurumları Kanunu gibi siyasi reformların düzenlendiği pek çok kanun

için veto hakkını kullandığı, ayrıca Kamu Denetçiliği Kanunu'nun iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğu belirtilerek, Cumhurbaşkanı ile Hükümet arasındaki anlaşmazlıkların siyasi reform çalışmalarını sekteye uğrattığı yolunda tespitlere yer verilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2007:6).

2008 İlerleme Raporu'nda ise; Kamu Denetçiliği Kanunu'nun bazı maddelerinin iptali için Cumhurbaşkanı tarafından yapılan başvuru üzerine, Kanun'un yürütmesinin durdurulduğu fakat henüz nihai karar verilmediği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2007:70).

Ayrıca aynı Rapor'da, kamu denetçiliği (ombudsman) sisteminin uygulanmaması nedeniyle insan haklarına saygı, özgürlükler, hukuk ve adalet bağlamında merkezi ve yerel yönetimlerce alınacak idari kararlara karşı yapılacak şikayetlerin soruşturulması noktasında sadece yargı yoluna başvuru yapılmasından başka çare bulunmadığı tespitine yer verilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2007:12).

Ayrıca ombudsmanın (kamu denetçisi) kurulmasıyla bir inceleme, araştırma mekanizmasının oluşacağı, böylece hukukun üstünlüğü ilkesinin güçleneceği, bunun yanı sıra bireysel hakların daha etkin korunacağı, bu vesileyle de ombudsmanın (kamu denetçisi) toplumun değişik kesimleri arasındaki gerilim ortamının yumuşatılmasında kilit rol oynayacağı yönündeki değerlendirmelere yer verilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2007:12).

4.4.5.4.5. 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu ve Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu

2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda “Siyasi Kriterler” başlığı altında yer verilen “Demokrasi ve hukukun üstünlüğü” bölümünün “Kamu Yönetimi” kısmında; Anayasa Mahkemesi tarafından 2008 yılının Aralık ayında verilen karardan söz edilerek, devletin idari organları ile vatandaşlar arasında köprü vazifesi üstlenecek olan ombudsman (kamu denetçisi) sisteminin kurulmasına ilişkin yasanın iptal edildiği belirtilmiştir (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2009:9).

Ombudsman kurumunun kurulması suretiyle insan haklarına ilişkin kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi için daha çok gayret gösterilmesinin gerektiği anımsatması yapılmıştır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2009:15).

Aynı Rapor'un “İnsan hakları ve azınlıkların korunması” bölümünde ise; Anayasa Mahkemesi'nin ombudsman kurumuna ilişkin yasal düzenlemeyi, Anayasa'nın ombudsman tarzı bir kurumun TBMM ile ilişkilendirilmesine izin vermediği gerekçesiyle iptal ettiği ifade edilmiş, ombudsman kurumunun oluşturulabilmesi noktasında anayasa değişikliğinin gerektiği ancak TBMM' de bu açıdan gerekli olan irade birliğinin sağlanamadığı tespitinde bulunulmuştur (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2009:15).

Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu'nda ise, Anayasa değişiklikleri arasında yer alan kamu denetçiliğine ilişkin düzenlemeden bahsedilerek, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması noktasında anayasal zeminin oluştuğu belirtilmiştir. Burada dikkat çeken diğer bir noktada ilerleme raporunda ilk defa “ombudsman” teriminin kullanılmayarak “kamu denetçiliği” teriminin kullanılmasıdır (Avrupa Komisyonu, 2010:7).

Ayrıca Rapor'da referandum neticesinde gerçekleşen anayasa değişiklikleri ile yargının bağımsızlığının güçlenmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması açısından ilerlemeler olduğu belirtilmekle beraber, kurumun kurulması noktasında daha çok çaba sarf edilmesi gerektiği yönünde tavsiyelere yer verildiği görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2010:10).

4.4.5.4.6. Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu ve Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu

Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu'nda; 2010 yılı referandumu ile gerçekleşen anayasa değişiklikleri ile anayasal alt yapıya kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına ilişkin olarak 2011 Ocak ayında yasa tasarısı sunulduğu, fakat henüz yasalaşmadığı belirtilerek, söz konusu yasanın kabul edilmesinin önemine vurgu yapılmış, bu yönde gayret sarf edilmesi gerektiği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011:11,12).

Ayrıca Rapor'da, kamu denetçiliğinin kurulmasına ilişkin kanun tasarısında, kamu denetçisi tarafından, ordunun denetimine dair kısıtlamalara yer verilmesi eleştirilmiştir. Diğer yandan, kamu baş denetçisinin TBMM tarafından en fazla dört turda seçilmesi, seçimin son tura kalması halinde nitelikli bir çoğunluk aranılmaksızın, basit çoğunlukla seçilebilmesinin öngörülmesinin kurumun başarısı açısından sakıncalı olabileceği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011:11,12).

Öte yandan Türk vatandaşlarına, kamu denetçisine başvuru süresi olarak Avrupa Birliği'ndeki uygulamalara göre nispeten daha kısa olan azami 90 günlük bir süre içinde başvuru şartı getirilmesi ve kamu denetçisinin resen harekete geçerek soruşturma yetkisinin bulunmaması da kanun tasarısına yönelik getirilen çekinceler arasında yer almıştır (Avrupa Komisyonu, 2011:12).

Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu'nda ise, “Siyasi Kriterler ve Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog” başlığı altında yer alan “Demokrasi ve hukukun üstünlüğü” bölümünün, “Kamu Yönetimi” kısmında; Avrupa Ombudsmanı yanı sıra başka ombudsmanlarla istişareler gerçekleştirildiği ve neticesinde de 14 Haziran 2012 tarihi itibarıyla Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun yürürlüğe girdiği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012:11).

Aynı Rapor'da bir önceki yılın raporunda belirtildiği gibi kamu baş denetçisinin seçim usulünün, kurumun güvenilirliği açısından önem arz ettiği belirtilmiştir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından TSK'nın; idari nitelikteki faaliyetlerinin denetlenmesi, askeri nitelikteki faaliyetlerinin ise denetim kapsamı dışında tutulmasına ilişkin düzenlemede denetim sınırlarının (hangi faaliyetin askeri nitelikte, hangi faaliyetin idari nitelikte olduğuna ilişkin) uygulama ile belirleneceği ileri sürülerek, bu noktada uygulamanın, sorumluluk alanının sınırlarını çizmesi açısından oldukça önemli olduğu vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2012:11).

Diğer taraftan, kuruma ilişkin yasal düzenlemenin, karar alma sürecine yönelik düzenlemeyi yönetmeliğe bıraktığı ifade edilerek, kurumun yetki ve bağımsızlığı açısından karar alma sürecinde son sözün kamu baş denetçisine bırakılmasının önemine işaret edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012:11).

4.4.5.4.7. 2013 Türkiye İlerleme Raporu

2013 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu'nda “Siyasi Kriterler ve Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog” bölümünün “Demokrasi ve Hukukun üstünlüğü” kısmında “Kamu denetçiliği” alt başlığına yer verilmiş ve bu başlık altında kuruma ilişkin bilgiler verilerek çeşitli değerlendirmeler yapılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2013:10).

Aynı Rapor'da; 2012 yılının Kasım ayında TBMM tarafından Türkiye'nin ilk Kamu Baş Denetçisi'nin seçildiği sonrasında da beş denetçi atandığı belirtilerek, 2013 yılı Nisan ayı itibarıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyete geçerek şikâyetleri kabule başladığından söz edilmiştir. Kurumun çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği, yönetmeliğin Avrupa Ombudsman'ının tavsiye kararlarıyla uyumlu olduğu vurgulanarak, nihai karar verme yetkisinin kamu baş denetçisine ait olduğunun altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013:10). Ayrıca kurumun çalışma usul ve esaslarının belirlendiği yönetmeliğe göre basit başvuru usulü öngörülmesi ve Türkçe dışındaki dillerde yapılan başvuruların kabul edilebildiği belirtilmiş, Ancak resen harekete geçebilme ve kamu denetçisi tarafından verilen kararların TBMM tarafından takibini kapsayan düzenlemeler konusunda görüşmelerin devam ettiği ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013:10).

Diğer yandan Rapor'da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyete geçmesiyle yapılan şikâyet başvurularına ilişkin istatistiklere yer verilmiştir. Söz konusu istatistiğe göre Temmuz 2013 yılı itibarıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'na, birçok farklı konuda 3.400'ün üzerinde başvuru yapıldığı tespitlerine yer verilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013:10). Öte yandan kurumun, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin idari işlemleri kapsamında değerlendirdiği; ihraç edilme, askerlik hizmeti sırasında kötü muamele yapıldığı iddialarına ilişkin başvuruları incelemeyi uygun bulduğu belirtilmiştir. Ayrıca Gezi Parkı eylemlerine de değinilmiş, Kurumun söz konusu olaylarla ilgili 23 şikâyet başvurusunu idari başvuru yollarının tüketilmiş olması şartı aranılmaksızın incelemeye uygun bulduğunun altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013:10).

2013 Eylül ayında Avrupa Ombudsmanları Türkiye'ye ziyaret gerçekleştirmiş, Uluslararası Kamu Denetçiliği Sempozyumu'na katılmışlardır. Türkiye Kamu Baş Denetçisi Mehmet Nihat Ömeroğlu, Sempozyum'un onur konuğu olan Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros'un kendisinin “idolü” olduğunu belirtmiş,

Diamondouros ise 15 yıl evvel kurulmasını hayal ettiği Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmuş olmasından duyduğu memnuniyeti dile getirmiştir (Milliyet Gazetesi, Yayınlanma Tarihi:3.9.2013).

Yine Rapor'da Türkiye'nin Avrupa Ombudsmanları ağında yer alan en iyi uygulamaları referans alarak bunlardan yararlanması gerektiği yorumlarına yer verilmiş, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kısa sürede işlevsel hale gelmesinin bireylerin haklarının korunması açısından önemine değinilerek bu yönde atılan adımlar olumlu bulunmuştur (Avrupa Komisyonu, 2013:10).

4.5. 5548 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KANUNU

Ombudsmanlık Kurumunun kurulması öncesinde Türkiye'deki çalışmaları ve kuruma ilişkin tartışmaları öne çıkan çalışma ve tartışmalar yönünden irdelemeye çalıştık. Söz konusu çalışma ve tartışmaların devamındaki süreçte nihayet 59. Hükümet döneminde, 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısı ile kamuoyu gündemine giren, kurum böylece ilk defa yasal düzenleme boyutuna ulaşmış, TBMM'de kabul edilen Kanun, Cumhurbaşkanı'na gönderilmiş, fakat Cumhurbaşkanı tarafından da bazı maddeleri tekrar görüşülmek üzere meclise iade edilmiştir. Bunun üzerine Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin yasal düzenleme 5548 sayılı Kanun ile mecliste yeniden görüşülüp, kabul edilerek, tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Ancak bu defa da söz konusu Kanun Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Cumhurbaşkanı ve Ana muhalefet Partisi tarafından, iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün iptali istemiyle açılan davada; Anayasa Mahkemesinin 1.11.2006 günlü, 26333 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 27.10.2006 günlü, E:2006/140, K:2006/33 sayılı kararıyla, Kurumun kuruluşunu düzenleyen Geçici 1. maddesinin yürürlüğü durdurulmuş, adı geçen Mahkemenin 4.4.2009 günlü, 27190 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 25.12.2008 günlü, E:2006/140, K:2008/185 sayılı, kararıyla da Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümü oybirliğiyle iptal edilmesine hükmedilmiştir.

Henüz uygulama alanı bulamadan Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararıyla ölü doğan bir Kanun olması hasebiyle çalışmamızın bu bölümünde söz konusu Kanun'da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (ombudsman) düzenlenme şekli, amacı, görev ve yetkileri ile öngörülen çalışma usulüne yer verilmeyecek, ilerleyen bölümlerde gerektiğinde 2011 yılında yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunuyla benzer ve farklı yönlerine değinilecektir. Bu nedenle çalışmamızın bu başlığında Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesinin üzerinde durulacaktır.

4.5.1. Anayasa Mahkemesi'nin 5548 Sayılı Kanunu'nun İptaline İlişkin Kararı

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun yürürlüğe ilişkin Geçici 1. Maddesinin Anayasa Mahkemesi'nin 27.10.2006 günlü, kararıyla yürürlüğünün durdurulduğunu, daha sonra 25.12.2008 günlü, E:2006/140, K:2008/185 sayılı kararıyla da Kanun'un tümünü iptal ettiğini belirtmiştik.

Cumhurbaşkanı ve Ana muhalefet Partisi tarafından iptali istenen Kanuna ilişkin olarak dava dilekçelerinde ileri sürdükleri hususları mercek altına alacak olursak;

(...) *Dava dilekçelerinde,*

- *Anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyerek, araştırma yapma yetkisine haiz bir Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına icazet vermediği,*
- *Bu nitelikteki bir kurum öngörülmesinin ancak anayasal sistemde değişiklik yapılmasıyla mümkün olabileceği,*
- *Yasamanın yürütmeyi denetlemesinin yalnız siyasal denetimi kapsadığı söz konusu denetim yollarının da Anayasa'nın 98. ve 100. maddelerinde düzenlendiği,*
- *Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini düzenlediği Anayasa'nın 87. maddesinde idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip, araştırılmasına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği,*
- *Anayasa'nın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğu, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında bir kurum tarafından incelenip araştırılmasının ancak yürütmenin bünyesinde oluşturulabilecek denetim kurum ya da birimleri vasıtasıyla mümkün olacağı,*
- *Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak faaliyet yürütecek bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasını öngören düzenlemenin kuvvetler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun olmadığı,*

hususlarına yer verildiği görülmektedir (Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:2006/140, Karar Sayısı: 2008/185, Karar Günü: 25.12.2008, (T. C. Resmi Gazete, 27190, 4 Nisan 2009)¹⁸.

Ana muhalefet partisi ve Cumhurbaşkanı tarafından açılan davada, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tamamının iptalinin istenmesi nedeniyle Anayasa Mahkemesi esas hakkındaki incelemesini öncelikle Kanun'un bütününe ilişkin olarak gerçekleştirmiş ve söz konusu Kanun'un, Anayasa'nın 6, 87, 123. maddelerine aykırı olduğu kanaatine varmış ve bu kanaat çerçevesinde oluşturduğu kararını şu üç temel üzerine bina etmiştir. Bu noktada Anayasa Mahkemesi'nin gerekçe kısmına bakacak olursak;

"1)...İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle, Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür.

Anayasa'da öngörülen "İdare", sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını ifade etmemekte, yerel yerinden yönetim kuruluşları ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsamaktadır.

...Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir.

Anayasa'da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanınması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken, Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz.

2) ...5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağı göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağıllığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet

18 İlgili Mahkeme Kararı devam eden bölümlerde verilen atıflarda, "a.g.mk" olarak gösterilecektir.

yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır.

3) ...Anayasa'nın 87. maddesinde... TBMM'nin görev ve yetkileri açıkça belirtilmiştir.

Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanma ve görevleri yerine getirme şeklindeki hükümlerin, genel nitelikteki görevleri düzenleyen bu maddeye alınması uygun görülmüştür. Madde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi, adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir...” (a.g.mk)

ifadeleriyle açıklandığı görülmektedir.

Yukarıda Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kanun'un tümü hakkında Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine varılmak suretiyle 25.12.2008 tarihinde oybirliğiyle verdiği iptal kararının gerekçesini oluşturan ana iskeletin üç temel dayanağını yansıtmaya çalıştık.

Anayasa Mahkemesi'nin ilgili Kanuna ilişkin olarak verdiği iptal kararı ve gerekçeleri bazı hukukçular tarafından ciddi eleştiri¹⁹ konusu yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kanun'un tümü hakkında verdiği iptal kararının gerekçesinde temel olarak Anayasa'nın hangi maddelerine aykırılık tespit edildiği hususuna değinmeye çalıştık. Şimdi bu hususları değerlendirecek olursak; bizzat Anayasa tarafından güvence altına alınmış olan kuvvetler aykırılığı ilkesi ve egemenliğin sahibi olan Türk ulusunun egemenliğini Anayasa'nın çizdiği çerçevede yetkili organlar eliyle kullanılabilmesi, Anayasa'da dayanağı olmayan herhangi bir kişi ya da kurum tarafından kullanılamayacağı meselesinin öne çıktığı görülmektedir.

Bu noktada Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında; Anayasa'da kuvvetler ayrılığı ilkesi esas alınarak, Türk ulusu adına egemenliği kullanma yetkisine haiz erklerin yasama, yürütme ve yargı olarak ayrı ayrı düzenlendiği belirtilmiştir. Ayrıca Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve idare olarak tek çatı altında

19 Bkz. Özbudun, E., “Kamu denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi”, Zaman Gazetesi, 27.3.2009 tarihli nüshası.; Hakyemez, Y. Ş. (2010), 2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.14, S.2, s.394

toplanan yürütmenin, yasama tarafından bizatihi siyasi denetim vasıtasıyla denetlenebileceği vurgusu yapılarak, TBMM'ye bağlı olarak idarenin eylem ve işlemlerini araştırma, soruşturma yetkisini kullanan bir kuruma cevaz verilmediğinin altı çizilmiş, bu durumun TBMM'nin görevleri arasında sayılmadığı bilakis yargının düzenlendiği bölümde, idarenin eylem ve işlemleri açısından yargı denetimine tabi tutulduğuna vurgu yapılmıştır (a.g.mk).

Diğer yandan Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkilerinin sayılmak suretiyle tahdidi olarak belirlendiği ve 5548 sayılı Kanunla düzenlenen baş denetçi ve denetçileri seçme görev ve yetkisinin düzenlenmediğine değinilmiş, anayasal düzlemde zemini bulunmayan, zorunlu ve doğal ilişki olmaksızın, yasal düzenlemeyle TBMM'ne görev ve yetki ihdasının mümkün olmadığı yorumuna gidilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu minvalde bir yorumu geçmişte 3667 sayılı Sayıştay Kanununun bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada verdiği kararda da benimsemiştir (Saygın, 2008:1059). İlgili kararda Sayıştay Kanunu'nun Başkan ve üyelerin seçimini düzenleyen 5. ve 6. maddelerini, Anayasa'nın 87. maddesi açısından değerlendirmiş ve söz konusu madde de TBMM'nin sayma yoluyla belirlenen görev ve yetkileri arasında yasama dışındaki organlara üye seçmenin düzenlenmediği belirtilerek, anayasal düzleme dayanan bir ilişki kurulmaksızın, TBMM'ne görev ve yetki verilmesinin Anayasa'ya aykırı olacağı değerlendirilmesi yapılmıştır (Anayasa Mahkemesi, Karar Günü:11.7.1991, Esas Sayısı:1990/39, Karar Sayısı:1991/21).

Anayasa Mahkemesinin gerekçeli kararında yukarıda yer verdiğimiz TBMM'nin siyasal denetim dışında denetim yapamayacağı değerlendirmesine katılmamaktayız. TBMM'ne bağlı olarak idarenin dışında yapılanan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelemek bir yana güçlendireceği düşünülmektedir. Çünkü TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarının düzenlendiği, T.C. Anayasası'nın 98. maddesinde yasamanın bizatihi siyasal denetim yapabileceği şeklinde bir kısıtlama olmadığı gibi söz konusu edilen siyasal denetimin sınır ve tanımı da belirtilmemiştir. Dolayısıyla kamu denetçisinin idareden ayrı TBMM'ne bağlı olarak denetim yapmasında bir beis yoktur. Zira tez çalışmamızın önceki bölümlerinde kurumun, ülkemiz gibi parlamenter sistemlerin etkili olduğu ülkelerde başarıyla uygulandığını belirtmiştik. Kaldı ki demokrasilerde bağımsız ve tarafsız şekilde örgütlenen, görev ve

yetki alanı net çizgilerle belirlenmek suretiyle faaliyet yürüten kurumların gerçekleştireceği denetim vazgeçilmez öneme sahiptir.

Diğer yandan idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğu bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının mümkün olmadığı yolundaki değerlendirmede eleştiriye açık bir yorumdur. Çünkü kamu denetçiliğini düzenleyen kanunun gayesine bakıldığında, kurumun yargı denetimini ikameye yönelik bir amaca hizmet etmediği görülecektir. Bu noktada bağlayıcı karar verme yetkisi olmayan, görev alanı itibarıyla sınırları belli olan kurumun yargı denetimine alternatif olmaktan ziyade yargı denetiminin gerek iş yükünü azaltacağı, gerekse gerçekleştirdiği araştırma ve soruşturma neticesinde elde ettiği sonuçlar vasıtasıyla yargı denetimine katkı sunacağı düşünülmektedir.

Netice olarak Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonrasındaki sürece bakacak olursak; Anayasa Mahkemesinin, 5548 sayılı Kanun'un maddelerinin tek tek irdelenmeksizin tamamı üzerinden yaptığı esasa ilişkin değerlendirme çerçevesinde anayasal düzlemde karşılığı olmayan bir hususta, kanunla kamu tüzel kişiliğine haiz bir kurumun oluşturulamayacağı, diğer yandan böylesine bir kurumun idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince idari teşkilat yapısı dışında örgütlenmesinin mümkün olmadığı kanaatine varıldığı gerekçesiyle verdiği iptal kararı sonrasında söz konusu kurumun, Anayasa değişikliği neticesinde kurulması yoluna gidilmiş ve 2010 yılında referandum sonucunda gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile de anayasal dayanağa kavuşması sağlanmıştır.

4.6. 2010 YILI ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KAPSAMINDA GETİRİLEN KAMU DENETÇİLİĞİ DÜZENLEMESİ

30.3.2010 tarihinde içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin düzenlemelerinde yer aldığı 26 maddede²⁰ düzenlemeler içeren Anayasa değişiklik teklifi TBMM'ne sunulmuş, 7.5.2010 tarihinde 5982 sayılı Anayasa değişikliklerine ilişkin Kanun'la kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanlığına gönderilmiş ve Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından referanduma sunulması üzerine, 12.9.2010

20 Söz konusu değişiklikler, Anayasa'nın 10, 20, 23, 41, 51, 53, 54, 69, 74, 84, 94, 125, 128, 129, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 156, 159, 166 ile geçici 3 ve geçici 15. maddeleri için öngörülmüştür.

tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması neticesinde Anayasa değişiklikleri kabul edilmiştir.

2010 Anayasa Değişiklikleri kapsamında Anayasa'nın “Dilekçe Hakkı” başlıklı 74. maddesi “Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” şeklinde değiştirilmiş ve anılan maddenin içeriğinde şu şekilde bir düzenlemeye yer verilmiştir (T.C. Anayasası):

“Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu baş denetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile kamu baş denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

Böylece Anayasa Mahkemesinin kararının temelini oluşturan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, anayasal dayanağının bulunmadığı, TBMM ile organik bir bağının olmadığı yolundaki gerekçesi ortadan kaldırılarak, Kurum'un ihdası için yapılacak yasal düzenlemenin iptal edilmesinin önüne geçilmiştir. Söz konusu anayasal düzenlemede Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu iptal kararında ileri sürdüğü çekincelerin yanı sıra Avrupa Ombudsmanının tavsiyelerinin de etkili olduğu bilinen bir gerçektir.

Anayasa değişikliği çerçevesinde Anayasanın 74. maddesinde yapılan düzenlemede Kurumun kuruluşu, görevleri, çalışma usulü, inceleme neticesinde yapabileceği işlemler ile kamu baş denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçim şekli ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir. Ancak kamu baş denetçisinin seçim usulü, TBMM'ne bağlı olarak faaliyet yürüteceği ve idarenin işleyişine dair şikâyetleri inceleyeceği hususları bizzat Anayasa'da düzenlenmiştir.

Bu vesileyle Anayasanın 74. maddesi çerçevesinde TBMM'ne bağlı olarak kurulan Kurum gerçekleştireceği denetimle bir yönüyle, TBMM'nin görevleri arasındaki siyasi denetimin farklı bir tezahürünü ortaya çıkaracaktır. Aynı zamanda da meclisin bu noktadaki yükü uzmanlaşmış bir kurumla paylaşılmış olacaktır (Aktaş, 2011:363). Yani

TBMM kamu kurumlarının hesap ve işlemlerini bağımsız olarak çalışan Sayıştay vasıtasıyla denetlediği gibi bağımsız olarak faaliyet yürütecek olan Kamu Denetçiliği Kurumu ile de idarenin eylem ve işlemlerinin denetimini yapacaktır (Aktaş, 2011:363).

Kamu baş denetçisinin seçiminde iptal edilen 5548 sayılı Yasa'da öngörülen düzenlemenin ötesinde, daha nitelikli çoğunlukların aranması görev süresinin milletvekillerinin görev süresiyle paralel olarak 4 yıl olarak belirlenmesinde Kurum'a anayasal meşruiyetin yanı sıra demokratik meşruiyetin de kazandırılması amacının etkili olduğu düşünülebilir.

Görev süresi açısından Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanun ile paralel bir düzenleme olduğu görülmektedir. Her ne kadar anılan Kanun'un 14. maddesinde kamu denetçisinin görev süresi 5 yıl olarak düzenlenmiş ise de, Kanun'un kabul edildiği tarihte milletvekilliği görev süresi 5 yıl olup, 2007 yılında halk oylaması sonucunda gerçekleşen anayasa değişikliği ile 4 yıla indirilmiştir.

Kamu baş denetçisinin seçim usulünün kanuni düzenlemeye bırakılmaksızın, Anayasa'da düzenlenmesinin isabetli bir tercih olduğu düşünülmektedir. Neticede kurumun bağımsız, tarafsız çizgide objektif kararlar alabilmesi için muhalefet partilerinin de üzerinde uzlaştığı kişilerin kamu baş denetçisi seçilmesi elzemdir. Aksi takdirde iktidar ya da muhalefet partilerinden biri ya da birkaçının desteğiyle seçilebilecek çoğunluğun yeterli görülmesi, kamu baş denetçisinin kendisini seçen iradeye aidiyet duygusuyla subjektif çalışma yürütmesine sebep olabilir. Anayasa'da düzenlenmemekle birlikte seçilme gibi görevden alınma hususunda aranılacak çoğunlukta önem arz etmektedir. Çünkü burada da basit çoğunlukla görevden alınabilme ihtimali bağımsızlık açısından tehdit oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, sözünü ettiğimiz Anayasa değişikliği neticesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasal dayanağı tesis edilmiş ve yapılacak kanuni düzenlemeyle kurumun ihdası mümkün hale getirilmiştir

4.6.1. 991 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı

2010 referandumu neticesinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin ardından 991 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile de kurumun kurulması

yönünde ilk somut adım atılmıştır. 991 sayılı Kanun Tasarısı, büyük ölçüde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanunu esas alınarak hazırlanmışsa da Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararında belirtilen hususların dikkate alınmak suretiyle söz konusu çekinceler giderilmeye çalışılarak hazırlandığı anlaşılmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı, Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanarak 5.1.2011 tarihinde meclise sunulmuş, 7.1.2011 tarihinde esas komisyon olarak Anayasa Komisyonuna tali olarak görüşülmek üzere de AB Uyum Komisyonu, Adalet Komisyonu, İçişleri Komisyonu ile Plan Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir (Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, Esas No:1/991, K:33).

991 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısının Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda yapılan görüşmesine Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcileri de katılmış ve tasarı hakkında çeşitli değerlendirmelerde bulunarak müktesebat hakkında yeterli görüldüğü tespiti yapılmıştır (Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, Esas No:1/991, K:33).

Komisyon görüşmelerine bakıldığında, tasarının amacının halk ile idare arasında bir nevi arabuluculuk görevi üstlenen, hızlı hareket edebilme yetisiyle donatılan, yargı kurumlarından farklı bir işleve bürünerek, hakkaniyet çerçevesinde yerindelik denetimi de gerçekleştirebilecek bir kurumun ihdası amaçlandığı ifade edilmiştir. Ayrıca söz konusu görüşmelerde kurumun ihdası halinde vatandaşın idareyle ilgili uyuşmazlığının seri ve kolay bir şekilde çözüleceği dolayısıyla da yargı yükünün hafifletilmesine de katkısı olacağı belirtilmiştir. Tabi burada güven veren bir kurumun hüviyetinin sağlanabilmesi için kamu denetçisi seçilecek kişinin özelliklerine de vurgu yapılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Kanunu dünyada ve ülkemizde kamu yönetimi anlamında yaşanan değişim ve gelişmeler çerçevesinde oluşan ihtiyaçlar neticesinde yeniden şekillenen kamu hizmetleri noktasında, devletin görevlerinin gözden geçirilerek, yeni düzene uydurulma çabası neticesinde ortaya çıkmıştır (Karma Komisyonu, 2012:4). Devlet görevleri yeniden irdelenerek, halkın idarenin işleyişinden kaynaklanan sorunlarını mümkün olduğunca azaltacak bir yönetim modelinin kurulmasının elzem olduğu düşüncesinde kurumun şekillenmesinde etkili olmuştur (Karma Komisyonu, 2012:4).

Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma planlarında da “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” kapsamında yapılan değerlendirmelerde söz konusu değişim ve gelişimin zorunlu kıldığı yeni kamu yönetimi anlayışına olan ihtiyaçtan söz edilmiştir (Karma Komisyonu, 2012:5).

Bu kapsamda vatandaşın idare ile ilgili sorunlarında etkin ve hızlı bir çözüme kavuşabilmesi için yönetimi denetleyen ancak yönetime bağlı olmayan, yargının katı işleyişinden uzak, istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri denetleme yetkisine haiz bir kamu denetçiliği sistemi önerilmiştir (Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, Esas No:1/626, Karar No:16)

Kanun tasarısında Kurum'un görev alanına ilişkin olarak yapılan düzenlemede; 5548 sayılı Yasa'da açıkça görev alanı dışında tutulan, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin salt askeri hizmetlerine ilişkin faaliyetleri, denetim kapsamına alınmışsa da, komisyon aşamasında getirilen önergeyle tekrar denetim kapsamı dışına alınmıştır. Hatırlanacağı üzere, Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu'nda, TSK'nın denetlenmesine ilişkin kısıtlama öngören düzenleme eleştirilmiştir.

Diğer yandan, kısıtlama konusunda bir diğer düzenlemede ise, 5548 sayılı Kanun'la “*Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri*” ifadesiyle kurumun görev alanı konusunda yargı organlarının denetimine ilişkin getirilen sınırlama, “*Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*” olarak değiştirilerek muğlâk olan duruma netlik kazandırılmıştır. Ayrıca söz konusu tasarıda idari başvuru yolu ve süre gibi konularda da birtakım değişikliklere gidilmiştir.

Kanun'un gerekçesine dair komisyon raporlarında, Osmanlı devletinde mevcut olan Kadiul-Kudat sisteminden ve ilk kez İsveç'te ortaya çıkan ombudsman kurumundan söz edilmektedir. Ancak çalışmamızın önceki bölümlerinde ilgili konulara değinildiği için burada ayrıca içeriğine girilmeyecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı yasalaşması için gerekli prosedürler takip edilerek, komisyon ve genel kurul aşamalarında yapılan birkaç küçük değişiklikten sonra yasalaştığı için tasarının üzerinde durmayacak kabul edilen yasayı mercek altına alacağız.

4.6.2. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, çalışmamızın bu kısmına kadar anlatmaya çalıştığımız kadarıyla sancılı denilebilecek uzun bir sürenin sonunda, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun²¹ 14.6.2012 tarihinde kabul edilmesi, 29.6.2012 günlü, 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle kurulmuştur.²² Çalışmamızın buraya kadar olan bölümlerinde fiili durumdan ziyade hazırlık sürecine ve bu süreçte kurumla ilgili tartışma ve çalışmalara yoğunluk verilmiştir. Ancak bundan sonraki bölümde nihayet söz konusu Kanun’un yürürlüğe girmesiyle ete kemiğe bürünen bir kurumdan bahsedilecektir. Bu nedenle Kurumun kurulmasına ilişkin 6328 Sayılı yasa daha önce iptal edilen 5548 sayılı yasayla beraber mercek altına alınmaya çalışılacaktır:

4.6.2.1. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda Amaç

6328 Sayılı Kanunun “Amaç” başlıklı 1. maddesinde;

“Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.”

hükmüne yer verilmiştir. Bu noktada Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanun’un “amaç” başlıklı 1. maddesine bakıldığında ise;

“gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin 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”

şeklinde belirtildiği görülmektedir. Yani her iki kanunun da amaç açısından nüanslar içermekle beraber büyük ölçüde benzeştiği görülmektedir.

21 Bkz. T.C. Resmi Gazete, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*, 29 Haziran 2012, Sayı:28338, Başbakanlık Basımevi, Ankara. (İlgili Kanun devam eden bölümlerde verilen atıflarda, “a.g.k.” olarak gösterilecektir.)

22 6328 sayılı Kanunun, 36. maddesinde, Kanunun 17. maddesi haricinde yayım tarihinde yürürlüğe gireceği, “Başvuru ve usulü” başlıklı 17. maddenin ise yayım tarihinden 9 sonra yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır.

Her iki yasadaki nüansa dikkat çekmek gerekirse 6328 sayılı Yasa'da çalışmamızın önceki bölümlerinde de bahsettiğimiz üzere her geçen gün genişlemekte olan “kamu hizmetleri” ifadesi zikredilmiş ve bu hizmetlerin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet sisteminin kurulmasına vurgu yapılmıştır. Ülkemizde hali hazırda idari yargı sistemi çerçevesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğu bilinmektedir.

Ombudsman (kamu denetçisi) kurumunun ilk ortaya çıkışına bakıldığında, devlet erkinin kötü yönetimine karşı vatandaşın hukukunu koruyan bir yapı olarak ortaya çıktığını belirtmiştik. Vatandaşların yönetime katılma veya en azından idarenin aldığı kararları etkileyerek bu kararlara yön verme imkânına sahip olması bakımından bu durum çok büyük bir önem arz etmektedir. Bu kapsamda, ombudsman kurumunun faaliyetleri, idarenin aldığı kararlarda vatandaşın merkeze alındığı bir mekanizmanın harekete geçmesine destek olmakta ve idarenin şeffaf yönetim anlayışı benimsemesi noktasında baskı unsuru oluşturmaktadır. Kurum bu vesileyle de toplumda demokratik kültürün özümsemesine aracılık eden bir hüviyete bürünmektedir (Akıncı, 1999:293).

Bu noktada Türk idare sistemine entegre edilen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tarafsız ve bağımsız bir biçimde faaliyet yürütebilmesinin teminat altına alınarak, sağlıklı işleyecek bir mekanizmanın kurulması halinde, hem idarenin eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların haklarını aramasının mümkün hale geleceği, kötü yönetimin önleneyeceği hem de bu sayede idari yargı başta olmak üzere diğer denetim mekanizmalarının da yükünün hafifleyeceği öngörülmektedir (Erhürman, 1995:31).

Dünya üzerinde 140 civarı ülkede faal olan ombudsman (kamu denetçisi) kurumunun faaliyetlerinde aranılan en önemli özelliklerden birisinin bağımsızlık olduğu söylenebilir. Kurumun gerçekten bağımsız olduğunu anlayabilmek için, kurumu ortaya çıkaran yasal ve anayasal düzenlemelerin içeriği, ombudsmanın seçilme şekli, dokunulmazlığı, tekrar seçilip seçilemeyeceği, eş zamanlı olarak ikinci bir görev alıp alamayacağı, kurumun dış denetime açık olup olmadığı, mali özerkliğinin bulunup bulunmadığı gibi hususlar göz ardı edilmemelidir (Temizel, 1997:56).

Bilindiği üzere çıkarılan kanunlarla ilgili olarak TBMM tarafından gerekçeler ve komisyon raporları yayınlanmaktadır. 6328 sayılı Kanun'un “amaç” başlıklı 1. maddesinin gerekçesinde de kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması hedefi göze

çarpmaktadır. Kamu hizmetlerinin kalitesinin artması kötü yönetimin düzeltilmesinin de doğal bir sonucudur (Karma Komisyonu, 2012:7).

Bu noktada yukarıda belirtildiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nun amacına hizmet edebilmesi için bağımsız ve tarafsız olmasının öneminin vurgulandığı görülmektedir. Şüphesiz bu durum kanun koyucunun da gözünden kaçmamış ve 6328 sayılı Kanunun 12. maddesinde, kuruma, hiçbir makam, merci ya da kişi tarafından emir, talimat verilemeyeceği hatta telkin ve tavsiye de dahi bulunamayacağı hüküm altına alınmış, diğer yandan da baş denetçi ve denetçilere tarafsızlık ilkesine riayet etmesi zorunluluğu yüklenmiştir.

Kurum'un bağımsız ve tarafsız faaliyet yürütebilmesi için anayasa değişikliği kapsamında Anayasanın 74. maddesinde kamu baş denetçisinin seçimi bizzat düzenlenerek yasal düzenlemeye bırakılmamıştır. Çünkü kamu baş denetçisinin kim tarafından ve nasıl seçileceği kurumun bağımsız ve tarafsız hareket edebilmesi ile sıkı bir ilişki içindedir. Aynı şekilde Kurum'a kamu tüzel kişiliği verilmesi ve özel bütçesinin bulunması da bağımsız ve tarafsız faaliyet yürütülmesine matuf düzenlemelerdir.

6328 sayılı Kanunun bu noktada amaca ne kadar hizmet edeceği yargı denetimine nasıl bir yansıması olacağına dair birtakım öngörülerde bulunmamız mümkün elbette, ama en sağlıklı değerlendirme, kuruma ilişkin fiili durum mercuk altına alınarak yapılabilecektir. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu konuya özel olarak değinilecektir.

4.6.2.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı

Anayasa'nın 74. maddesinde “*kamu denetçisinin idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği*” belirtilmek suretiyle, Kurum'un görev alanının çerçevesi çizilmiştir. 6328 sayılı Kanun'un “Kurumun görevi” başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasında ise;

“Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”

şeklinde hüküm altına alınmak suretiyle de Kuruma “amaç” çerçevesinde görev tevdi edilmesi durumu söz konusudur. Fakat aynı maddenin 2. fıkrası birtakım hususları Kurumun görev alanı dışına çıkarmıştır. İlgili maddede Kurumun görev alanı dışında bırakılan konular şu şekilde sıralanmıştır (a.g.k.):

- *Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler*
- *Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,*
- *Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar*
- *Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri*

Ayrıca, Kurum'un görev alanı, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu uyarınca 28.3.2013 günlü, Mükerrer 28601 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Kurumun görevi” başlıklı 4. maddesinde de:

“Kurum; a) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının,b) Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.”

şeklinde hüküm altına alınmıştır.

6328 sayılı Kanun'un, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev tanımının yapıldığı, “Kurumun görevi” başlıklı 5. maddenin gerekçesine bakıldığında ise,

“Kurum, idarenin kötü, eksik veya yanlış işleyişiyle ilgili olarak yapılan şikâyetleri incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının Kurumun görev alanına girmesi öngörülmektedir. Kurumun inceleme ve değerlendirmelerini, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden yapması gerekmektedir. Ancak; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetlerinin Kurumun görev alanı dışında olduğu belirtilmektedir.” (Karma Komisyonu, 276:7)

şeklinde bir açıklama yapılmıştır.

Kanun'da kamu denetçisinin görev alanı dışında tutulan hususların anayasal düzlemde dayanağı mevcuttur. Cumhurbaşkanı'nın işlemleriyle ilgili getirilen kısıtlanmanın, Anayasa'nın “sorumluluk ve sorumsuzluk hali” başlıklı 105. maddesinde:

“Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır, bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil yargı yerlerine başvurulamaz.”

şeklinde hüküm altına alınmıştır. Anılan anayasal zorunluluk nedeniyle Cumhurbaşkanı'nın bireysel işlemleri, Kurum'un görev alanı dışında tutulurken, Cumhurbaşkanının Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanan tüm kararları Kurum'un görev alanına girmektedir. Bu durum, Kurum'un, hükümetin tasarruflarına müdahale etme ve bu tasarrufların niteliği ve kalitesi hakkında değerlendirme yapma yetkisinin tek bir kişinin inisiyatifine bırakılması, açısından sakıncalı olduğu gerekçesiyle eleştiri konusu edilmektedir (Esgün, 1996:269). Bu eleştiriye katılmamakla beraber gerçekten de hükümetin gerçekleştirdiği tasarruflar aynı zamanda siyasi sorumluluğu da beraberinde getirdiği düşünüldüğünde, bağlayıcı karar alma yetkisine haiz olan yargı denetiminin görev alanı dışında tutulan hususların kamu denetçisinin görev alanına dahil edilmesinin birtakım anayasal tartışmaları da beraberinde getirmesi kaçınılmazdır. Ancak burada kurumun varoluş gayesini düşündüğümüzde, esas olan bireylerin hukukunun korunması ve kötü yönetimin önlenmesi olduğu için denetimsiz alanın mümkün olduğunca kısıtlı tutulmasının hukuk devleti anlayışına daha uygun olduğu düşünülmektedir. Neticede kurumun yargı organları gibi bağlayıcı bir karar alma yetisi ve hükümet tasarrufunu engelleme gibi bir durumu yoktur. Bu anlamda Kurum tarafından yapılan denetimin sadece bir durum tespiti olduğu söylenebilir. Hattı zatında inceleme ve araştırma neticesinde hakkaniyet çerçevesinde yapılan tespiti ilişkin eleştiri ve tavsiyeleri dikkate almak yönetimin takdirindedir.

Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin Kurum'un görev alanı dışında bırakılmasında ise bu işlemlerin hâlihazırda zaten anayasa yargısının denetimine tabi tutulmasının etkisi olduğu tartışmasızdır (Erhürman, 2000:171). Yasama yetkisinin kullanımı neticesinde çıkarılan kanun veya kanun hükmünde kararnamenin iptalinin hangi hallerde mümkün olduğu açıkça düzenlenmiştir.

Diğer yandan Kanun'da, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar da Kurum'un görev alanı dışında bırakılmıştır ki, aksi halde Anayasa'da öngörülen yargı bağımsızlığının ihlali kaçınılmaz olacağından yargı kararlarının Kurum'un denetimi kapsamında olmaması gerekir (Erhürman, 2000:171). Yargı yetkisinin kullanımında hiçbir makam, kişi ya da kurumun emir, talimat veremeyeceği telkinde bulunamayacağı hatta görülmekte olan bir dava hakkında yasama meclisinde soru sorulamayacağı anayasal güvence altındadır.

Son olarak Türk Silah Kuvvetleri'nin ülkemizin dış güvenliğinden sorumlu olması hasebiyle sırf askeri nitelikteki faaliyetleri denetlenmesi kapsamında yapılacak inceleme ve araştırma güvenlik zafiyetine sebep olabilir. Tabii burada sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin tanımı ve kapsamı çok net bir biçimde belirlenmesi oldukça önemlidir.

Yukarıda belirtilen kısıtlamalar dolayısıyla Kurum'un görev alanı, çalışmamızın başka ülkelerdeki uygulamalarından söz ettiğimiz bölümünde de görüleceği üzere, Avrupa'daki örneklerinden daha dar kapsamlı olarak, yasama, yargı ve askeri nitelikteki işlemler haricindeki faaliyetlerle sınırlandırılmıştır. Kaldı ki bu konu medyada da eleştiri konusu olmuştur.

Bu noktada bir hususun da altını çizmek gerekirse; Anayasa metninde belirtilen "idare" fonksiyonel anlamda idaredir, yoksa organik anlamda değildir. Yani konuyu kısaca izah edecek olursak, hem TBMM Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen idari nitelikteki işlem ve eylemler, hem de hâkim ve savcılarının idari nitelikteki bütün işlem, eylemlerinin kamu denetçisinin görev alanında kabul edilmesi gerekecektir.

Kanun'un "kuruluş" başlıklı 4. maddesinde, "...*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur...*" hükmüne yer verilmek suretiyle, Kurum'un; meclise bağlı olması, mali özerkliğinin bulunması ve kamu tüzel kişiliğine sahip olması sağlanarak bağımsız faaliyet yürütmesi hedeflenmiştir (a.g.k.). Aynı Kanun maddesinde; Kurumun, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşacağı, Kurum'da bir baş denetçi ve beş denetçi ile genel sekreter ve diğer personelin görev yapacağı ve kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği düzenlenerek yerinden

yönetimi mümkün kılmış, merkezden yönetimin sakıncaları törpülenerek, etkin ve işlevsel bir kurumun ihdasına çalışılmıştır (a.g.k.).

6328 sayılı Kanununun 6. maddesinde ise, idarenin işlem ve eylemlerine karşı kişilerin kolaylıkla başvurabileceği etkin bir şikâyet mekanizması oluşturularak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nda; Baş Denetçiliğin, baş denetçi ve denetçilerden oluştuğu, baş denetçinin temsil ve yönetim görevinin olduğu hüküm altına alınmıştır (a.g.k.).

Ombudsman (kamu denetçisi), ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde, mahalli idarelerde ve kamu teşebbüsleri gibi çeşitli alanlarda denetim görevi üstlenmek üzere kurulabildiği için ülkeler arasında farklı uygulamalara rastlanabilmektedir. Hatta ulusal düzeyinde üstünde uluslararası topluluklar düzeyinde de ombudsman kurumunun faaliyet gösterebildiğini bizzat çalışmamızın önceki bölümlerinde Avrupa Birliği Ombudsmanı örneğinde görmüştük (Tortop, 1998:3). Uluslararası düzeyde örgütlenen bir kurum olan ve 1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması çerçevesinde kurulan Avrupa Ombudsmanı, bizzat Avrupa Parlamentosu tarafından atanmakta ve Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı statüde konumlanmaktadır (Temizel, 1997:36). Avrupa Birliği bürokrasisinin hak ihlali teşkil edebilecek yanlış uygulamalarına karşı, vatandaşların hakkını korumayı hedefleyen Avrupa Ombudsmanı, ilk kez 1995 yılında atanarak faaliyete geçmiştir (Köseoğlu, 2010:37). Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin mevzuattan anlaşıldığı üzere ülkemiz uygulamasında Kurum'un gerek merkezi yönetimi, gerek mahalli yönetimleri kapsayacak şekilde ulusal düzeyde denetim faaliyeti yürütmesi öngörülmüştür.

4.6.2.3. Kamu Baş Denetçisi ve Denetçilerinin Seçilmesi ve Görevleri

Kamu baş denetçisinin seçim usulünün doğrudan 2010 yılı Anayasa değişikliği kapsamında düzenlendiğini belirtmiştik. 6328 sayılı Kanun'un “Baş denetçi ve denetçilerin nitelikleri” başlıklı 10. maddesinde de kişilerin baş denetçi ve denetçi seçilebilmesi için birtakım niteliklere haiz olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu nitelikler şunlardır:

- a) Türk vatandaşı olmak.
- b) Seçimin yapıldığı tarihte baş denetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.

c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.

f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak. (a.g.k.).

Kamu baş denetçisi ve denetçi seçilebilecek kişilerin niteliklerine ilişkin yapılan düzenlemeye bakıldığında, dünya genelindeki uygulamalara paralel çizgide olduğu görülmektedir. Örneğin yaş sınırının belirlenmesinde, dünyadaki diğer ülke uygulamalarının göz önünde tutulduğu Kanun maddesine ilişkin gerekçede açıkça belirtilmiştir. Bu noktada, ülkemizde en saygın makamın cumhurbaşkanlık olduğunu ve adaylık için kırk yaş sınırının öngörüldüğünü düşündüğümüzde, baş denetçi için öngörülen elli yaş sınırının oldukça yüksek bir yaş sınırı olarak belirlendiği söylenebilir.

Kamu baş denetçisi ve denetçilerin seçiminde aranılan nitelikler kurumun, bağımsız ve tarafsız faaliyet sürdürebilmesiyle yakından ilişkilidir. Örneğin “Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak” kriterinin hem bağımsızlık, hem de tarafsızlık ilkeleri doğrultusunda getirildiği anlaşılacakla beraber, tarafsızlık ilkesinin daha çok öne çıktığı söylenebilir. Şöyle ki, siyasi kimliği bilinen bir kişinin kararlarının tarafsızlık açısından ne kadar güvenilir olacağı tartışmalıdır. Söz konusu kriterle ilişkin bir tahlil yapacak olursak siyasi parti üyeliğinin bulunmaması “başvuru sırası” ile kısıtlanmıştır. Bu durumda kişi, kamu baş denetçisi ya da kamu denetçisi seçimine yakın bir sürede siyasi parti üyeliğini sonlandırması halinde seçilmesine engel bir kriter ortadan kalkmış olacaktır. Kanaatimce bu durum tarafsızlık açısından yeterince sağlıklı bir durum değildir. Çünkü kamu baş denetçisi ya da denetçi seçilebilecek kişinin başvuru sırasında siyasi parti üyeliğinin bulunmamasından ziyade, o kişinin toplum nazarında siyasi kimliği ile öne çıkmamış olması önem arz etmektedir. Tarafsızlık o

kadar hassas bir konudur ki, kişinin gerçek anlamda tarafsız davranması kadar, tarafsız gözükmesi de önemlidir.

Kamuoyunun hüsnü kabulüne mazhar olabilecek kişi ve kişilerin seçilmesi kurumun kararlarının etkinliği açısından da oldukça önemlidir. Kamu denetçisi olarak görev yapacak kişinin eğitim düzeyi konusunda ilgili yasal düzenlemede bir kriter getirilmiştir. Ancak kamu denetçisinin seçiminde bu kriter dahilinde belirtilen lisans programlarından hangisinin daha öncelikli olması gerektiği hususunda birtakım tartışmalar mevcuttur. Örneğin bazı yazarlar kamu denetçisinin mutlaka hukuk nosyonuna sahip bir kişi olması gerektiğini savunurken, bazı yazarlar ise hukuk eğitimi alan bir kişinin her türlü meselede hukuki bakış açısıyla çok fazla detaya gireceğini ileri sürmekte, bunun da gündelik hayatta birtakım sakıncaları beraberinde getireceğini savunmaktadırlar.

Diğer bir tartışma konusu ise, baş denetçi ve denetçilerin, kamu-özel sektör ayrımında hangi sektörden seçilmesi halinde, kurumun faaliyetleri açısından daha yararlı olacağı hususudur. Kamu sektöründen seçilen kişilerin, kamuda uzun süre hizmet etmesi nedeniyle kamu yönetiminin işleyişine vakıf olacağı, sorunların temeline daha kolay inebileceği düşüncesi ileri sürülmekte iken, özel sektörden seçilen kişilerin ise, olaylara farklı ve yenilikçi çözümler sunabileceği şeklinde farklı düşünceler ileri sürülmektedir.

Bu noktada kamu baş denetçisi ve denetçilerin gerek özel sektörden, gerekse kamu sektöründen seçilmelerine ilişkin tespitlerden her biri kendi özelinde haklı gerekçelere sahiptir. İlk olarak özel sektörde yetişen bir kişiyi ele alacak olursak; arz talep dengesini içselleştirmiş, vatandaşın beklentilerini okuyabilen bir kişi daha vatandaş odaklı bir bakış açısına sahip olabilir, fakat kamu yönetimine uzaklığı nedeniyle yeterince bilgi sahibi olmamasından kaynaklanan bir intibak sürecine ihtiyaç duyacağı da tartışmasıdır. İkinci olarak kamu kökenli bir kişiyi ele aldığımızda ise, kamu yönetimine vakıf olacağı sistemin aksayan yönlerini daha çabuk analiz edeceği kabul edilebilir, fakat devlet-birey ikileminde kamu yönetimi adına uzun yıllar hizmet etmesi hasebiyle devlet odaklı bir bakışla yetişmesi kuvvetli bir olasılık olduğundan, vatandaşın sorunlarını ve beklentilerini yeterince okuyamayabilir. Bu durumda her iki sektörden harmanlanarak oluşturulan bir ekibin iş birliği ve uyumlu çalışması halinde

negatif yönlerin asgari seviyeye indirilip, pozitif yönlerin ise azami ölçülere çıkarılarak kurumun başarılı olması sağlanabilir (Şengül, 2007:139).

Türkiye özelinde duruma baktığımızda ise, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyete geçmesiyle ilk seçilen ve halen görevde olan Kamu baş denetçisi Nihat Ömeroğlu'nun emekli bir Yargıtay üyesi olduğu, dolayısıyla kamu kökenli olduğu bilinmektedir. Ayrıca seçilen beş kamu denetçisinin de, biri dışında tamamı hukukçudur. Hukukçu kamu denetçilerinden birisi emekli Yargıtay üyesi iken, diğerleri avukat olup, bir dönem aktif siyaset yapmış kişilerdir. İktisatçı olan diğer bir kamu denetçisi ise uzun süreler çeşitli kademelerde görev yapmış bürokrat kökenli bir kişidir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013)

Kamu baş denetçisi ve denetçilerin seçilmesinde dünyadaki ombudsman uygulamalarının referans alındığını belirtmiştik. Kanun koyucu, kamu baş denetçisi ve denetçiler için farklı yaş sınırları belirlemiştir. Ancak yaş konusunda asgari yaş sınırı getirilirken, azami yaş sınırının getirilmemesinin bilinçli bir tercih olduğu düşünülmektedir. Yargıçların emeklilikte yaş haddinin 65 olduğunu düşündüğümüzde emekli yargı mensubunun 65 yaşının üzerinde olması kaçınılmazdır. Ayrıca zaten görev sırasında yaşadığı sağlık sorunları nedeniyle görevine devam edemeyecek olan ya da seçilme şartlarını kaybeden kamu denetçisinin görevine, ne şekilde son verilebileceği mevzuatta özel olarak düzenlenmiştir.

Kamu baş denetçisi Anayasa'da öngörülen çerçevede esas alınarak hazırlanan, 6328 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri uyarınca seçilmiştir. Söz konusu kanun ile adaylık ve seçim süreci özel olarak bir başlık altında 11. maddede düzenlenirken, görevlerinin sona ermesi ve görevden alınma durumları 15. madde de hüküm altına alınmıştır.

6328 sayılı Kanun'un 11. maddesinde, Anayasanın "Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" başlıklı 74. maddesi referans alınarak, kamu baş denetçi ve kamu denetçilerinin en fazla dört turlu bir seçim sonucunda seçilmesi öngörülmüştür. Buna göre baş denetçi seçiminde ilk iki tur için TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranırken, ilk iki oylamada söz konusu çoğunluk sağlanamaması halinde, üçüncü turda üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu aranmakta, fakat halen yeterli çoğunluk sağlanamaması durumunda bu defa en çok oy alan iki aday arasında karar yeter sayısına sahip olmak koşuluyla, en fazla oy alan kişinin seçimi kazanacağı

öngörölmüş, denetçi seçiminde ise ilk üç tur için baş denetçinin seçimindeki esaslar gözetilirken, dördüncü turda seçilecek aday sayısının iki katı kadar adayın seçime katılacağı ve yine karar sayısını sağlamak koşuluyla en fazla oy alan adayların seçileceği hüküm altına alınmıştır (a.g.k.).

Anayasa hukukçularından Ergun Özbudun, baş denetçinin seçim süreciyle ilgili düzenlemede öngörölen dört türlü seçim sisteminde son turda basit çoğunluğun oyunun seçilmek için yeterli görülmesinin sakıncalı olduğunu ileri sürmektedir. Gerekçesini şu şekilde açıklamaktadır: Kamu baş denetçisi tarafından alınan kararların idare nazarında bağlayıcılığı bulunmadığı bir gerçektir. Ancak bağlayıcı olmayan bu kararlara idarenin kayıtsız kalıp kalmama noktasındaki iradesi elbette ki, baş denetçinin toplumdaki saygınlığı ve oluşturduğu manevi otorite ile paralel olarak şekillenecektir. Şüphesiz ki toplumda saygınlık kazanabilecek prestij sahibi bir otoriteye ancak nitelikli çoğunluk aranmak suretiyle seçilen kişinin ulaşması daha kolaydır aksi halde kurumun kararlarının etkinliğinden söz etmek güçleşecektir (Özbudun, 2012:38). Parlatmentonun genel iradesinden ziyade iktidar partisinin rahatlıkla seçebileceği bir basit çoğunluk, kurumun toplum nazarındaki itibarını zayıflatması bir yana kurum için olmazsa olmaz olan bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine de zarar verebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin düzenlemede, baş denetçi ve denetçi seçilecek kişiler için iki kademeli bir süreç öngörölmüştür. İlk kademe Karma Komisyon süreci, ikinci kademe ise TBMM Genel Kurul sürecidir. Karma Komisyon; TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları Komisyonundan oluşmaktadır. Baş denetçi ve denetçi seçilmek için yapılan başvurular bu komisyon tarafından değerlendirilerek, TBMM Genel Kuruluna sunulmaktadır.

Ayrıca baş denetçinin Kanun da belirtilen koşulları taşımadığının sonradan anlaşılması ya da söz konusu özellikleri kaybettiğinin Komisyon tarafından tespit edilmesi durumunda Genel Kurulca görüşmesiz olarak baş denetçinin görevine son verilirken, denetçiler için aynı durum söz konusu olduğunda Komisyon doğrudan göreve son verme işlemini gerçekleştirebilir (a.g.k.). Dolayısıyla seçim sürecinde Karma Komisyonu etkili bir görev ifa etmektedir. Baş denetçi ve denetçinin seçiminin yanı sıra görevden alınmasının da özel olarak düzenlenmesi Kuruma ilişkin beklentilerin karşılık bulması açısından elzemdir. Çünkü gerek baş denetçi ve

denetçilerin seçimi, gerekse görevden alınma usulleri Kurum'un bağımsızlığının güvence altına alınması noktasında oldukça önemli bir yere sahiptir. Kaldı ki dünya uygulamalarına bakıldığında da görüleceği üzere ombudsmanın seçim usulüne özel önem verilmektedir.

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması yolunda yapılan çalışmalar arasında öne çıkan ve çalışmamızda da yer verdiğimiz 1982 tarihli Gerekçeli Anayasa Önerisinde bu durumun altı çizildiği görülmektedir. Hatta bu konuda Kamu Denetçileri Kurulu üyelerinin; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliğinin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birer kişinin, beş yıl süreyle görev yapmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi teklifi de getirilmiştir.

Özbudun ise, denetçilerin seçilme usulünde de yukarıda belirttiğimiz kurum imajından hareketle bir öneri de bulunmuştur. Buna göre kurumun, başarılı bir biçimde faaliyet yürütebilmesi için denetçilerin seçiminde baş denetçinin de rol alması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu noktada Özbudun'un görüşü denetçi seçimin baş denetçinin önerisi alındıktan sonra Karma Komisyonun kararıyla kesinleşmesi şeklindedir (Özbudun, 2012:39,40). Kurumun çalışma şeklini düşündüğümüzde, özel mevzuatı gereğince denetçilerin, görev konularını belirleme, iş birliği ve uyum içinde çalışmalarını sağlama gibi yükümlülükleri bulunan baş denetçiye, birlikte çalışacağı kişilerin belirlenmesinde inisiyatif tanınmasının gerçekten de kurumun verimli çalışması açısından faydalı olabileceği düşünülmektedir.

Diğer yandan, Kanun'da baş denetçinin görevden alınma koşullarının açıkça düzenlenmemiş olması ve baş denetçiye tekrar seçilebilme hakkının tanınması kurumun başarısı açısından tehlike arz etmektedir. Çünkü görevden alınma şartlarının belirsiz olması baş denetçinin güvencesiz bırakılmasına, keyfi uygulamalarla görevine son verilmesine sebep olabilirken, baş denetçiye görev süresi sonunda tekrar seçilme hakkının tanınması ise yeniden seçilebilme kaygısıyla hareket etmesine neden olabilir. Her iki durumda kurumun bağımsız ve tarafsız bir şekilde faaliyet yürütmesinin önünde bir engeldir (Şengül, 2013:78). Aynı durum kamu denetçileri içinde geçerlidir.

Kamu baş denetçisi ve denetçilerinin görevlerine gelecek olursak; 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Baş denetçinin ve denetçilerin görevleri"

başlıklı 7. maddesinde tahdidi olarak sayılmak suretiyle düzenlendiği görülmektedir. Söz konusu görevler:

- a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
 - b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.
 - c) Yıllık raporu hazırlamak.
 - ç) Yıllık raporu beklemezsizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
 - d) Raporları kamuoyuna duyurmak.
 - e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek.
 - f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.
 - g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.
 - ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.
- (2) Denetçilerin görevleri şunlardır:
- a) Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Baş denetçiye yardımcı olmak.
 - b) Baş denetçi tarafından verilen görevleri yapmak (a.g.k.).

şeklinde belirlenmiştir. Baş denetçi ve denetçilere verilen görevlerin büyük ölçüde Avrupa Ombudsmanı ile paralel şekilde belirlendiği göze çarpmaktadır. Baş denetçi ve denetçiler kendilerine verilen görevlerini yerine getirirken elbette ki evrensel ilkeler üzerine bina edilmiş bir çalışma prensibi dâhilinde hareket etmeleri gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in²³ "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6. maddesinde;

"Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar."

hükmüne yer verilmek suretiyle içinde bulunduğumuz yüzyılda her geçen gün daha fazla ihtiyaç duyulan "iyi yönetim" koşullarının sağlanması noktasında, çalışma prensibinde esas alınması gereken ilkelere vurgu yapılmıştır. Zira Kamu denetçiliği kurumunun; demokratik, sorumluluk sahibi, saydam ve hesap verebilen, adil bir yönetimin sağlanması fonksiyonunun yanı sıra iyi yönetişimin gelişmesine pozitif ivme kazandırma fonksiyonu da bulunmaktadır (Efe, 2011:1-30). Bu anlamda belirtilen ilkelere eksiksiz riayet edilmesi halinde gerçek anlamda objektif bir denetim

23 T.C. Resmi Gazete, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, 28 Mart 2013, Sayı:28601 (Mükerrer) Başbakanlık Basımevi, Ankara. (İlgili Yönetmelik devam eden bölümlerde verilen atıflarda, "a.g.y." olarak gösterilecektir.)

gerçekleştirilerek iyi yönetim sağlanabilir. Aslına bakılırsa bu ilkelerin, yargı denetimi içinde, vazgeçilmez kabul edilen, herkesin üzerinde hemfikir olduğu, birinin ötekine tercihi söz konusu olmayan, özünde birbirinin mütemmim cüzü sayılabilecek evrensel ilkeler olduğu tartışmasızdır.

Hukuk devletinin esas alındığı yönetimlerde yalnızca yönetilenler değil, yönetenler de hukuka ve yasalara uymak zorundadır (Gözübüyük, 1995:22). Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yükümlü olan devletin bu görevini yasal mevzuata uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir. Demokratik yönetimin esas olduğu sistemlerde söz konusu şarta uygunluğun denetimsiz bırakılması kabul edilemez. Vatandaşın bürokrasi çarkları arasında parçalanmasına mani olmak için her geçen gün daha karmaşık hale gelen kamu hizmetlerinin etkin denetiminin sağlanabilmesi zorunludur (Küçüközyiğit, 2006:94).

Kanun'un yukarıda yer verdiğimiz 7. maddesine bakıldığında, Kamu denetçisine yüklenen misyonun sadece idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin olarak hak ihlali teşkil eden uygulamaların düzeltilmesinden ibaret olmadığı anlaşılmaktadır. Yasa koyucu kamu denetçisine, yıllık rapor hazırlamak görevi vermiş, hatta bununla da yetinmemiş, gereklilik arz eden durumlarda özel rapor hazırlama görevi de yüklemiştir. Şüphesiz böyle bir görevin verilmesindeki amaç, hak ihlali teşkil eden kötü uygulamanın engellenmesinin yanı sıra söz konusu kötü uygulamanın nedenleri noktasında, gerekli inceleme ve araştırmalar yapılarak hazırlanan raporlar vesilesiyle kamu yönetiminin iyileştirilmesine katkı sunulmasını sağlamaktır.

4.6.2.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Çalışma Usulü

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurularak faaliyete geçmesiyle, idarenin haksız olduğu iddia edilen uygulamalarına karşı, gerçek ve tüzel kişilerce şikayet mekanizması işletilerek harekete geçirilebilen bir sistem oluşturulmuştur. Hatta başvuru yapan kişinin istemi halinde başvurusunun gizli tutulması da hüküm altına alınmıştır (a.g.k. 17. madde). Başvuru üzerine Kurum tarafından yapılacak inceleme ve araştırma sonucunda hakkaniyet çerçevesinde yerindelik denetimini de kapsayan bir değerlendirme yapılır. Bu kapsamda Kurum, değerlendirme sonucuna göre eleştiri ve tavsiyelerde bulunabilir.

Ancak Kurum'un çalışma usulüne bakıldığında görülen en önemli eksiklik resen harekete geçme yetkisinin bulunmamasıdır. Bu durum Kanun henüz yasa tasarısı aşamasında iken, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2011 yılı İlerleme Raporu'nda da eleştiri konusu yapılmıştır.

6328 sayılı Kanun'un, Üçüncü bölümünde, “Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler” başlığı altında yer verilen “Başvuru ve usulü” alt başlıklı 17. maddede şikâyetin başvuru sahibiyle ilgili olması konusunda açık bir düzenleme bulunmaması nedeniyle benimsenen modelin ombudsmana başvuru hakkında menfaat ihlali aranmayan İsveç modeliyle benzeştiği söylenebilir (Oytan, 1977:197). Ancak anılan Kanun uyarınca çıkarılan yönetmeliğe bakıldığında bu konuda bir kısıtlama yoluna gidilmiştir. Şöyle ki Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyet hakkı” başlıklı 7. maddesinde şikâyet başvurusunda bulunabilecekler açısından menfaat ihlali vurgusu yapılmıştır. Bu duruma birtakım istisnalar getirilmiş ve şikâyet konusunun insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın, çocuk hakları ve genel olarak kamuyu ilgilendiren hususlarda menfaat ihlali aranmayacağı hüküm altına alınmıştır. Her ne kadar geniş bir istisna alanı bırakılmış ise de, kanunda öngörülmeleyen bir kısıtlamanın yönetmelikle getirilmiş olması yönüyle iptal davası açılması halinde söz konusu maddenin iptale matuf bir hüküm içerdiği söylenebilir. Nitekim bu yönde yönetmeliğin kısmen ya da tamamen iptal edildiği birçok idari yargı kararı mevcuttur. Diğer yandan anılan Kanun maddesinde şikâyet başvurusunda bulunacaklar açısından vatandaşlık şartı getirilmemiş olması da altı çizilmesi gereken diğer bir husustur. Söz konusu durum birçok ülke uygulamasıyla paralel bir düzenlemedir. Örnek verecek olursak, ilk uygulamalardan biri sayılabilecek Finlandiya Ombudsmanına baktığımızda vatandaşlık şartı aranılmaksızın yapılan şikâyet başvurularının incelendiği görülecektir.

Kanun koyucunun, şikâyet başvurusu yapabilecek kişilerin olabildiğince geniş tabanı kapsamaya yönündeki iradesinin başvuru şekline ilişkin olarak da devam ettiği görülmektedir. Gerek merkezi teşkilatlanmanın yanı sıra yerel teşkilatlanmaya da gidilerek, başvurunun yapılabileceği geniş bir ağı kurulması, gerekse her türlü teknolojik imkânların kullanılarak başvuru yapılabilmesi imkânı tanınması, bireylerin basit ve kolay erişimini sağlanması açısından önemlidir. Bu kapsamda, başvuruların; Kuruma ya da açtığı bürolara doğrudan ya da illerde valilikler, ilçelerde

kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılabilmesi, hatta posta, elektronik posta veya faks yoluyla da yapılabilmesi hüküm altına alınmıştır (a.g.k. madde 17). Söz konusu düzenlemenin çağımız şartlarına uygun olarak teknolojik imkânlardan yararlanmayı mümkün kılması nedeniyle isabetli bir hüküm içerdiği söylenebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun ortaya çıkmasında vatandaşın şekil şartlarına boğulmaksızın, basit ve ucuz bir şekilde erişebildiği bir şikâyet mekanizmasıyla harekete geçen ve seri çözüm üretebilen bir kuruma duyulan ihtiyacın etkisi olduğunu belirtmiştik. Bu nedenle başvurunun zorlaştırılmaması, hatta şekil ve usul kurallarının olabildiğince en düşük düzeye indirgenmesi esastır. Ancak belli bir düzeninde bulunması gerekmektedir.

Bu noktada şikâyet başvurularında birtakım bulunması zorunlu bilgilere yer verilmiştir. Şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgiler şu şekildedir (a.g.y. madde 9):

1) Şikâyet başvurusu, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan ve Kurumun resmî internet sitesinde yayımlanan Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-1) veya Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-2) doldurulmak suretiyle yapılır. Bu Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabilir. Haklı bir nedenin bulunması hâlinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü yapılan şikâyet başvuruları da kabul edilir.

(2) Şikâyet başvuruları okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılır veya doldurulur.

(3) Varsa şikâyet konusuna ilişkin bilgi ve belgeler de başvuruya eklenir.

(4) Şikâyet başvurusundan herhangi bir nedenle ücret alınmaz.

(5) Şikâyet başvurusunda aşağıdaki hususlara yer verilir:

a) Şikâyetçi gerçek kişi ise;

1) Adı, soyadı ve imzası,

2) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyruğu ve varsa kimlik numarası,

3) Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,

4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,

5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,

6) Varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası.

b) Şikâyetçi tüzel kişi ise;

1) Unvanı,

2) Tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon numarası ve varsa elektronik tebligat adresi,

3) Yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası,

4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,

5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,

6) Yetkili kişinin yetki belgesinin aslı veya onaylı örneği,

7) Varsa merkezi tüzel kişilik numarası.

Görüldüğü üzere şikâyet başvuruları aşırı şekil kurallarına tabi tutulmamakta, sadece şikâyet konusunun tespiti için gerekli bilgiler ile şikâyette bulunan kişiye ilişkin

birtakım bilgiler istenilmektedir. Şüphesiz bu bilgilerin, şikâyet konusu olayla ilgili olarak başvuranın menfaat ihlalinin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespit edilmesi ve menfaat ihlalinin tespiti üzerine yapılacak inceleme ve araştırma için gerekli olduğu söylenebilir Ayrıca kurumun ciddiyetsiz başvurularla gereksiz yere meşgul edilerek, iş gücü kaybına uğramaması açısından da söz konusu bilgilerin alınması önem arz etmektedir. Söz konusu maddede belirtilen hususlar elektronik posta yoluyla yapılacak başvurular açısından da zorunlu tutulmuştur.

Dünya geneline bakıldığında ombudsman kurumu şekilcilikten arınmış, teferruattan uzak, basit masrafsız ve hızlı işlemesi gibi gerekçelerle tercih sebebi olmuştur (Gözübüyük, 2002:339). Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru usulü de kısa sürede etkin sonuç alınabilmesi için özellikle basit olarak düzenlenmiştir. Böylece sade vatandaşların dahi herhangi bir yardıma ihtiyaç duymaksızın, idarenin haksız olduğunu düşündüğü eylem ve işlemlerine karşı başvuru hakkını kullanabilmesi hedeflenmiştir ki, bu durum zaten kurumun var oluş gayesinin doğal bir sonucudur. Kuruma doğrudan başvuru mümkün olmakla birlikte, gerekli yetki belgelerinin sunulması kaydıyla vekil vasıtasıyla da başvuru yapılabilir. Diğer yandan başvuruların Türkçe olması esastır. Ancak Kurum'un haklı sebepler olduğunu tespit etmesi durumunda, başka dillerde de başvuru yapılabilmesi hüküm altına alınmıştır.

Kurum yapılan başvuruları ön inceleme yapmak suretiyle süzgeçten geçirir. Ön inceleme neticesinde gerekli şartları taşıyan şikâyetlere ilişkin olarak inceleme yapar. Anılan Yönetmelikte ön incelemede dikkat edilecek hususlara “Ön İncelemenin Yapılması” başlıklı 19. maddede (a.g.y.):

(1) Şikâyet başvurusu, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Ön incelemede şikâyet başvurusu;

a) Kurumun görev alanına girip girmediği,

b) Süresi içinde yapılıp yapılmadığı,

c) Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,

ç) Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,

d) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı,

e) İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği,

f) 8 inci maddenin birinci fıkrası kapsamında yapılıp yapılmadığı,

g) Belli bir konuyu içerip içermediği,

ğ) Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı,

h) menfaat ihlali içerip içermediği yönlerinden incelenir.

şeklinde yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemeyle, ön inceleme aşamasında başvurular yukarıda da belirtildiği gibi bir süzgeçten geçirilmekte ve iş gücü kaybı azaltılmaktadır. Tabi burada ön incelemenin telafisi imkânsız bir hak kaybına sebep olunmadan, seri bir şekilde yapılması ve gerçek ve tüzel kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasında hassasiyet gösterilmesi önemlidir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılabilmesi için herhangi bir aracı kişi, kurum ya da kuruluşa gerek olmaksızın, doğrudan başvuru yapma hakkı tanınması isabetli bir tercihtir. Bu konuda ülkeler arasında farklı uygulamaların olduğu bilinmektedir. Örneğin İngiltere ve Fransa ombudsmanlarına başvurular parlamento üyeleri vasıtasıyla yapılabilmekte, parlamento üyesi bir nevi ön inceleme yapmak suretiyle başvuruları ombudsmana aktarmadan eleyebilmektedir. Türkiye uygulamasında, ön incelemeyi yukarıda belirtildiği üzere kurum bizzat yapmaktadır. Kurum'un en vazgeçilmez özelliklerinden birinin “tarafsızlık” olması gerektiğini düşündüğümüzde, kuruma yapılan başvurular konusunda siyasi kimliğe sahip bir parlamento üyesine inisiyatif verilmesi kurumun toplum nazarındaki imajını zedeleyebilir.

Bu noktada önemli bir diğer hususta kamu denetçiliği kurumuna başvuru yapılabilmesi için idari başvuru yollarının tüketilmesi koşuludur. Bilindiği üzere benzer bir uygulama yargı denetiminde de bazı durumlarda başvuru yapılması için birtakım kanun yollarının tüketilmesini zorunlu kılmaktadır. Örneğin, kişi hak ve özgürlüklerine ilişkin bir ihlal iddiasıyla ilgili olarak kanunda öngörülen iç hukuk yollarının tüketilmesine rağmen hak ihlalinin önlenemediği durumlarda bireylere Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı tanınmış, hatta bu başvurudan da sonuç alınamaması halinde son çare Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvuru hakkı verilmiştir. Yine benzer bir uygulama İdari Yargılama Usul Kanununu 11. maddesinde “Üst makamlara başvurma” başlığı altında idari yargıda dava açılmadan önce idareye başvurulması, başvurunun reddi üzerine dava açılması şeklinde düzenlenmiş fakat söz konusu maddede idareye başvuru zorunlu tutulmamış, sadece başvuru halinde dava açma süresinin duracağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun koyucunun söz konusu düzenlemeye ilişkin gerekçesinde, idarenin eylem ya da işlemlerini yeniden gözden geçirerek düzeltebilme imkânı olabileceğini değerlendirilmiş ve idareye yapılacak olan başvurunun kamu denetçisine ya da yargı yoluna gidilmesine gerek kalmaksızın sonuca ulaşılabilmesini amaçladığını belirtmiştir (Karma Komisyonu, 2012:9).

Kamu denetçiliği kurumunu kendine özgü yapısı nedeniyle kuruma yapılacak başvurular için idari başvuruların tüketilmesi şartının aranması uygulamada şikâyet konusu sorunun sürüncemede kalmasına ve bireyleri hak aramaktan bezdirmeye sebep olabilir. Bu durum toplum nazarında, kurumun sorunları çözmede pratik bir yanının olmadığı algısına sebep olarak nihayetinde kurumun prestijine zarar verebilir.

Konumuza dönecek kamu denetçisine başvuru yapılması noktasında idari yargı denetiminde idari eylem ve işlemlere karşı idari yargıda dava açılmasında amil olan idari yargılama usul kanununun 10, 11, 12 ve 13. maddelerine atıf yapıldığı görülmektedir. Ayrıca özel kanunlarında idari başvuru yolu düzenlenen durumlarda da söz konusu idari başvuru yolunun tüketilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak bu konuda da birtakım istisnai durumlara yer verilmiş, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemler, idarenin tutum ve davranışları ile telafisi imkansız zararların ortaya çıkabileceği durumlarda idari başvuru yollarının tüketilmesi koşulu aranılmayacağı hüküm altına alınmıştır (a.g.y. madde 12/5,6). Nitekim Kurum'un Gezi Parkı olayları kapsamında yapılan başvurularla ilgili olarak idari başvuru yollarının tüketilmesi şartını göz önünde bulundurmadığı bilinmektedir.

Dünya ülkelerindeki ombudsman (kamu denetçisi) uygulamalarından örneklerle yer verdiğimiz bölümde de gördüğümüz üzere, ombudsman, yaptığı soruşturmalar ile ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisine sahiptir. Ombudsman tarafından istenilen her türlü bilgi ve belgenin idare tarafından verilmesi yasalarla teminat altına alınmıştır. Ombudsman yaptığı inceleme ve soruşturmaların sonuçları doğrultusunda, disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ve diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de haizdir. Bazı ülkelerde ombudsmana, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı bireylerin şikâyet başvuru olmaksızın resen inceleme ve araştırma yetkisi verilmiş iken,

bazı ülkelerde ise sadece şikâyet üzerine harekete geçme yetkisi verilmiştir (Temizel, 1997a:55).

Türkiye uygulamasına baktığımızda ise, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı gerçek ve tüzel kişiler (mütekabiliyet koşulu aranmaksızın yabancılar da dâhil) tarafından mevzuatta öngörülen (altı ay) süre içinde kamu denetçisine başvuruda bulunabilindiği görülmektedir. Kanunda öngörülen sürenin başlangıcı konusunda haklı eleştiriler mevcuttur. Sürenin başlangıcı hak ihlaline dair olay tarihinden itibaren başlamaktadır. Oysaki idari yargıda dava açma süresi ıttıla (öğrenme) tarihinden itibaren başlar. Çünkü bazen öyle durumlar olabilir ki yönetim tarafından gerçekleştirilen haksız uygulamadan muhatabın haberi olmayabilir. Örneğin idarenin kamu hizmeti kapsamında yürüttüğü yol çalışması sırasında herhangi bir vatandaşın taşınmazına zarar verdiğini ve taşınmaz sahibinin yurt dışında olduğunu ve de idarenin zarar veren eyleminden haberdar olmadığını düşündüğümüzde, başvuru için olay tarihinin esas alınması hak kaybına neden olabilir. Bu durumu sayısız örnekle somutlaştırabiliriz. Bu nedenle sürenin başlangıç tarihi olarak olay tarihinin esas alınmasının hak kayıplarına neden olabileceği düşünülmektedir.

Kamu denetçisinin resen inceleme ve araştırma yetkisi bulunmamaktadır ki bu durum da haklı olarak eleştiri konusu edilmektedir. Kamu denetçisinin harekete geçebilmesi için o konuda bir şikâyetin bulunması şartı, kurumu dar bir kalıba hapsedecektir. Bilindiği üzere dünya uygulamalarında ombudsmana (kamu denetçisi) kötü yönetimin iyileştirilmesi misyonu da yüklenmiştir. Kanun koyucu, resen harekete geçilmesini engelleyerek, kurumun söz konusu misyonu eda etmesi imkânı zayıflatmış, bireysel faydanın ötesindeki bir katkının gerçekleşmesinin önü kesmiştir. Oysaki kamu denetçisi resen harekete geçebilecek şekilde yapılandırılmak suretiyle toplumun genelini ilgilendiren hususlara ilişkin çalışmalar yürütebilir ve idarenin işleyişine müspet katkılar sunabilirdi.

Nitekim bazı yazarlarca dünyada 140 civarı ülkesinde yönetimin denetlenmesi amacına hizmet etmek üzere kurulan ombudsman (kamu denetçisi) kurumunun ülkemiz açısından da idarenin daha etkin denetlenmesini sağlayacak mekanizmalardan biri olduğu ileri sürülmekte, gerekli yapılanma gerçekleştirilerek, faaliyete geçirilmesi halinde kurumun; kamu yönetiminin aksaklıklarının giderilmesi, kamu yönetimi ile

birey arasındaki ilişkilerin artırılması, bireysel hak ve özgürlüklerin korunması ve çoğulcu demokrasinin hakim olduğu bir hukuk devletinin yerleşmesi noktasında ciddi katkılarının olacağı savunulmaktadır (Erhürman, 2000:179).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resen harekete geçme kabiliyetinin kurumun kuruluş gayesindeki amaçlarına hizmet edebilmesi için gerekliliğinde şüphe bulunmamaktadır. Bu konudaki eksikliğe rağmen, 6328 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan Yönetmeliğin “İnceleme ve araştırma usulü” başlıklı 22. maddesinde,

“İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır...” denilmekte devamında da “... Şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakta yükümlüdür.”

şeklinde hüküm altına alınmak suretiyle Kurumun önüne gelen şikâyetlerde insan haklarına dayalı adalet anlayışını benimseyeceği, şikâyetleri iyi yönetim ilkelerini referans alarak hakkaniyet çerçevesinde değerlendirileceği belirtilmiş, zımnide olsa kötü yönetimin düzeltilmesi yolunda bir hedef deklare edilmiştir. Bu nedenle Kurum'un ortaya çıkışında hedeflenen amaçları gerçekleştirebilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin ivedilikle yapılması gerekmektedir. Örneğin Kamu Denetçiliği Kurumu ile faaliyet alanı itibarıyla benzetilmekte olan çalışmamızda da ayrı bir başlık altında incelediğimiz İnsan Hakları Kurumunun resen harekete geçme yetkisi bulunmaktadır.

İdare, kamu denetçisinin önüne gelen şikâyetle ilgili yaptığı inceleme ve araştırma kapsamında istediği bilgi ve belgeyi 30 gün içinde sunmak zorundadır. Haklı bir gerekçeye dayanmaksızın, ilgili bilgi ve belgeyi vermeyen ya da eksik verenler hakkında soruşturma açılır. Yine bu konuda da istisna “devlet sırrı ve ticari sır” niteliğindeki belgelerdir. Ancak bu belgelerde kamuya açıklanmamak, kararda yer verilmemek kaydıyla, kamu baş denetçisi ya da görevlendireceği bir kamu denetçisi tarafından yerinde incelenebilir (a.g.y. madde 23).

Kamu denetçisi kendisine yapılan şikâyet başvurusu üzerine yaptığı inceleme ve araştırma kapsamında uzmanlık gerektiren konularla ilgili olarak bilirkişi yardımına başvurabileceği gibi, iktiza eden hallerde görüntülü, sesli iletişim imkânlarını da

kullanarak şikâyet konusunun aydınlatılması noktasında faydalı olacağını düşündüğü tanık veya ilgili kişilerin ifadelerine başvurulabilir (a.g.y. madde 24, 25).

Kamu denetçisinin inceleme ve araştırma yaptığı sırada donatıldığı yetkilerin kullanılma usulünün yargı denetimiyle paralel olduğu söylenebilir. Örneğin bilirkişi seçiminde aranılacak nitelikler, yemin usulü, sır saklama yükümlülüğü, diğer yandan tanık dinlenmesinde, teknolojik imkânların kullanılması, yemin usulü, tanıklıktan kaçınma halleri, 6245 sayılı Kanun uyarınca yapılacak tanık veya ilgili kişiye yapılacak ödemeler gibi birçok konuda yargı denetiminde uygulanan usule benzer düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

Diğer yandan yine aynı şekilde bir paralel düzenlenmenin de baş denetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini incelemelerinin (a.g.k. madde 30/2) engellenmesinde görülmektedir. Bilindiği üzere yargı denetiminde hâkime ilişkin çekinme ve yasaklılık halleri özel olarak düzenlenmiştir.

Bu noktada kurum tarafından yürütülen inceleme ve araştırma kapsamında, istenen bilgi ve belgelerin sunulmasının zorunluluğu, ilgili kişilerin beyanlarına başvurulabilmesi ve iktiza ettiğinde bilirkişi dahi dinlenilebilmesi, şikâyete konu olaya ilişkin maddi gerçeğin ortaya çıkmasını kolaylaştıracağından, idarenin eylem ve işlemlerinde şeffaflığın artacağı, hesap veren bir yönetimin ortaya çıkacağını belirtebiliriz. Bu durumun yönetim uygulamalarının keyfiliğini azaltarak, kötü yönetimin oluşmasına sebep olan unsurları zayıflatması beklenmektedir.

Kamu denetçisinin kamuoyuna karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Bunun yanı sıra kamu denetçisinin sadece şikâyet başvurusunda bulunan bireye karşı değil, şikâyetçi olunan kamu kurum ya da kuruluşuna karşı da aynı şekilde sorumlulukları vardır. Şüphesiz şikâyet konusuyla ilgili olarak vardığı sonucu gerek şikâyette bulunan kişiye, gerekse şikâyete muhatap olan kamu kurum veya kuruluşuna gerekçelerini de sıralamak suretiyle açıklamak durumundadır (Küçüközyiğit, 2006:99).

Kamu Denetçiliği Kurumu önüne gelen şikâyet üzerine gerçekleştirdiği inceleme ve araştırmasını altı ay içinde sonuçlandırması gerekmektedir. İnceleme ve araştırma neticesinde verebileceği kararlar ise üç başlık altında düzenlenmiştir.

Bu başlıklardan ilki, kamu denetçisinin şikâyet konusuyla ilgili olarak yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde yönetimin uygulamasının haksız olduğunu tespit etmesi halinde idareye yönelttiği tavsiye niteliğindeki kararlardır. Söz konusu tavsiyeler; haksız uygulamanın kabulü, zararın tazmin edilmesi, haksız olan eylem veya işlemin, düzeltilmesi, geri alınması ya da yeni bir işlem tesis edilmesi, uzlaşma yoluna gidilmesi veya gerekli önlemlerin alınmasının talep edilmesi şeklinde olabilir (a.g.y. madde 32). Bilindiği üzere idare açısından bu kararların bağlayıcılığı yoktur. Ancak şikâyete muhatap olan ilgili kurumun, bu kararları dikkate alması kamuoyunun ortak beklentisi olmakla beraber, eğer ilgili kurum, kamu denetçisinin tavsiyesinin uygulanmaması yönünde bir iradeye sahip ise uygulamama gerekçesini 30 gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirmekle yükümlüdür (a.g.y. madde 32).

Kamu denetçisinin şikâyet üzerine verebileceği kararlardan ikincisi ret kararıdır. Kurum şikâyet konusuyla ilgili yapılan inceleme ve araştırma neticesinde şikâyet konusu iddianın yerinde olmadığı yönünde kanaate varması halinde ret yönünde irade kullanır (a.g.y. madde 33).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun şikâyet üzerine verebileceği kararlardan sonuncusu da karar verilmesine yer olmadığı kararıdır. Kurum; şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyet konusu talebin idare tarafından yerine getirilmesi, şikâyet konusuyla ilgili olarak dava açılması ya da şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü, tüzel kişi ise de tüzel kişiliğin sona ermesi hallerinde karar verilmesine yer olmadığına hükmeder (a.g.y. madde 34). Burada ölüm veya tüzel kişiliğin sona ermesiyle şikâyet konusu hakkında karar verilmesine yer olmadığına kararı verilmesinin istisnası; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerdir. Bu konularda inceleme ve araştırmaya son verilmesinde Kurum'un iradesi belirleyicidir (a.g.y. madde 30).

Kurum, şikâyet başvurusu üzerine verdiği kararları ilgili mercii ve şikâyette bulunan gerçek ya da tüzel kişiye bildirmek zorundadır. Şikâyet başvurusunun altı ay içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Eğer altı aylık süre zarfında sonuçlandırılmamışsa bu durum gerekçesi de açıklanmak suretiyle ilgiliye bildirilir. Söz konusu bildirim tebliğ edildiği tarihten itibaren şikâyet başvurusu neticesinde duran dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Yine burada da nasıl İdari Yargı Usul

Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında üst makamlara başvuru ile dava açma süresi duruyor ise, aynı şekilde kamu denetçisine başvurunun da, şikâyet konusu olan ve dava konusu edilebilecek hususla ilgili dava açma süresini durdurduğunu görüyoruz.

Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta dava açma süresinin yeniden başladığı kabul edilen tarihin, Kurumun inceleme ve araştırma neticesinde verdiği kararın içeriğine göre farklılık arz etmesidir. Kurumun şikâyetin kabulü yönünde verdiği kararlarda ilgili mercii, kurum tarafından verilen kararı 30 gün içinde uygulayabilir. Fakat uygulama noktasında zorunluluk bulunmamaktadır. Otuz günlük süre dolduğunda idare kararı uygulamamışsa duran dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Kurumun şikâyet başvurusunu reddi durumunda ortada uygulanması beklenebilecek bir karar olmadığından herhangi bir süre beklenilmeksizin ret kararının tebliği ile duran dava açma süresi yeniden işlemeye başlar.

Kamu Denetçiliği Kurumu, geniş inceleme ve araştırma yetkilerine sahip olması sayesinde maddi gerçeğin tespitini kolaylıkla sağlayabilmekte ve bu doğrultuda ortaya çıkan sonuç çerçevesinde eleştiri, tavsiye ve görüşlerini idareye bildirmektedir. Bu kapsamda idarenin eylem ve işleminin değiştirilmesi, düzeltilmesi, ortadan kaldırılması noktasında nüfuzunu kullanarak eleştiri ve tavsiyelerde bulunabilmesine karşın, idare için bağlayıcı nitelikte bir karar verememekte, idari işlem veya eylemleri iptal edememekte ve bir memur hakkında disiplin cezası uygulayamamaktadır (Dursun, 2011:396). Bu durum yönetim ile arasında hiyerarşiden kaynaklı bir üst olma durumu olmaması nedeniyle şikâyete konu olan işlem ya da eylemi gerçekleştiren kamu kurumu üzerinde hiyerarşiye dayanan bir yetki kullanamamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle kamu denetçisi kötü yönetim veya hak ihlali oluşturan işlemin düzeltilmesiyle ilgili olarak kurumdan talepte bulunma ve bu konuda tavsiyeler sunmakla yetinmekte, yönetimle işbirliği yapmayı tercih ederek ikna yoluna gitmektedir. Bu anlamda kamu denetçisinin bağlayıcı karar alma yetkisine haiz bulunmaması, kuruma, yargı organı niteliği kazandırılmaması amacına hizmet eder (Erhürman, 1998:89).

Her ne kadar kurum için zafiyet gibi gözükse de, bu durum esasında kurumun ortaya çıkış felsefesinin bir gereğidir. Dünya uygulamalarına bakıldığında da görüleceği üzere kamu denetçisi kararlarının uygulanmamasının kamu görevlileri açısından hukuki ya da cezai sorumluluğu gerektirmediği görülecektir. Fakat burada dikkat edilmesi

gereken nokta kamu denetçisi tarafından verilen karar üzerine oluşan halk tepkisi idare ve kamu görevlileri açısından baskı unsuru oluşturmaktadır (Kestane, 2006:134).

Belli bir dönemde herhangi bir konu hakkında toplumu oluşturan bireylerin geneline teşmil edilebilecek seviyedeki çoğunluğun ortak algısına kamuoyu denilebilir (Kışlalı, 1997:359). Kamu denetçisinin temel fonksiyonu idarenin bireylerle ilişkilerindeki eksik ve hatalı yönlerini ortaya koymak, idarenin bu tenkitler doğrultusunda kararlarını düzeltmemesi halinde hazırladığı raporlar vasıtasıyla bu durumu parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır (Temizel, 1997a:53).

Kurumun, hâlihazırda mevcut olan ve bağlayıcı karar alabilme yetkisine sahip kurumların gerçekleştirdiği denetimin yetersiz kaldığı durumlarda, kamuoyu baskısını harekete geçirebilecek bir sisteme sahip olması nedeniyle çok daha etkili sonuçlar alabilme potansiyeli vardır. Tabi bu noktada altı çizilmesi gereken husus da kamu denetçisinin kamuoyu baskısı oluşturabilmesi için uygun bir ortamın da bulunması gerekliliğidir. Bu anlamda, toplumun genel bilinç düzeyinin yüksek olması, kitle iletişim araçlarının etkin kullanılabilmesi önemlidir. Topluma vurdumduymaz bir tavrın hâkim olduğu ve/veya kitle iletişim araçlarının kısıtlı kullanılabildiği durumlarda ciddi manada kamuoyu baskısının oluşması beklenemez.

Kamu denetçisi gerçekleştirdiği çalışmaları medya ve kamuoyu ile paylaşarak halkın birinci ağızdan sağlıklı bir biçimde bilgilendirilmesini sağlamalıdır. İkna ve kamuoyuna yapılan açıklama dışında, yaptırım gücü olmayan kamu denetçisinin idare nazarında etkinliği için medya ile sağlıklı bir iletişimin olması bir nevi zorunluluktur (Küçüközyiğit, 2006:99). Nitekim söz konusu iletişimin bir tezahürü olarak Kamu baş denetçisi 2013 yılı faaliyet raporunun meclise sunulduğu dönemde basına yaptığı açıklamalarda Kurum tarafından verilen kararlara, idarece % 14 civarında uyulduğunu, batılı ülkelerde bu oranların %98 civarında olduğunu açıklamıştır (Milliyet Gazetesi, Yayınlanma Tarihi:16.4.2014). Kamu baş denetçisinin medya aracılığıyla kamuoyu ile paylaştığı bu bilgiler bireylerin kurumdan beklentisinin zayıflatılması riskini taşımalarının yanı sıra Kurum'un tavsiye kararlarına uymaya direnen kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili kamu görevlilerine kararların uygulanması noktasında baskı unsuru da oluşturabilir.

Çoğulcu demokrasinin etkin olduğu sistemlerde baskı gruplarının birbirinin işlevini tamamlayan kurumlar olduğu söylenebilir. Demokrasilerde kamuoyu etkisi inanılmaz bir öneme sahiptir. Baskı gruplarınca yapılan propaganda sonucu oluşturulacak güçlü bir kamuoyu baskısıyla yönetimin haksız sayılabilecek bir uygulamasından vazgeçmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunmasını önceleyen bir irade sergilemesi sağlanabilir.

İdari işlemler genellikle tek yanlı ve gizlilik ilkesine tabi olarak gerçekleşir. Ancak söz konusu idari eylem ya da işlemin olumsuz etkisine muhatap olan ya da muhatap olma riski taşıyan bireyler bir araya gelerek, o konuda görüşlerini belirten tepkiler göstermek suretiyle baskı oluşturabilirler. Ayrıca çeşitli denetim organlarını harekete geçirebilir ve idare tarafından alınan kararların revize edilmesini sağlayabilirler. Fakat bu noktada herhangi bir sonuç alınmaması halinde ise bu defa idarenin işlem ya da eylemine ilişkin kararı, meşruluk zeminini yitirerek sorgulanır hale gelebilir ki, bu durum siyasal iktidara egemenliğin sahibinin halk olduğu gerçeğini anımsatması açısından önemlidir (Akıncı, 1999:60).

Kamu Denetçiliği Kurumu, her takvim yılı sonunda, yıl içinde yürüttüğü faaliyetler ile bu faaliyetler kapsamında getirilen eleştiri ve öneri niteliğindeki kararlarına idare organlarınca ne ölçüde uyulduğu hususlarına yer verilen bir rapor hazırlamak suretiyle TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunması gerekmektedir. Komisyon tarafından ilgili rapor görüşüldükten sonra kendi görüşlerine de yer verilmek suretiyle hazırlanan rapor, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmek üzere TBMM Başkanlığı'na gönderilir ve Resmi Gazete'de yayınlanarak kamuoyunun bilgisine sunulur (a.g.k. madde 22). Bu durum yukarıda değinilen kamuoyu baskısı açısından oldukça büyük bir öneme sahiptir.

6328 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan Yönetmelikte, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından sunulan raporun komisyon tarafından askıya alınarak, gündem alınmamasının önüne geçilmiştir. Şöyle ki, tatil ve ara verme dönemleri hariç olmak iki aylık bir süre öngörülmüş ve bu süre içinde raporun görüşülüp, kendi görüşlerini de kapsayacak bir şekilde özetlenerek, Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığına gönderilmesi, Genel Kurul tarafından da komisyon raporunun ivedilikle görüşülmesi gerektiği hüküm

altına alınmıştır (a.g.y. madde 48/1). Her ne kadar henüz Kurumun yıllık raporlarının, TBMM Genel Kurulu'nda ne şekilde görüşüleceğine dair herhangi bir iç tüzük düzenlemesi yapılmamış ise de, ilk kez sunulacak olan 2013 yılına ilişkin raporun komisyon aşamaları tamamlandıktan sonra TBMM Genel Kurul'unda görüşülmesi sırasında elbet bu konuda da bir usul belirlenecektir.

Kurum faaliyetlerinin değerlendirildiği yıllık raporların kamuoyu ile paylaşılmasıyla yönetim organları üzerinde kamuoyu baskısının oluşması sağlanacaktır. Çünkü raporlarda yıllık faaliyetler çerçevesinde yapılan inceleme ve araştırma neticesinde verilen kararlar ve idare organlarının bu kararları ne ölçüde yerine getirdikleri kamuoyu ile paylaşılmış olacaktır. Bu durumun idarenin karar alma mekanizmasına birey lehine olumlu yansımaları olacağı düşünülmektedir. İdarenin eylem veya işleminin hak ihlaline yönelik olduğunun tespiti halinde Kamu Denetçiliği Kurumunca sunulan faaliyet raporu TBMM nezdinde görüşüldükten sonra Resmi Gazete'de yayınlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmuş ve bir nevi haksız uygulamayı yapan kurum ve kamu görevlileri olumsuz bir şekilde afişe edilmiş olacaktırlar. İşte tam da bu nedenle karar alırken iç denetim yani bir nevi oto-kontrol sisteminin kendiliğinden oluşması beklenmektedir.

Diğer taraftan Kurumun faaliyetleriyle ilgili rapor sunması için yıllık rapor dönemini beklemesi şart değildir. Kurumca gerek görülen hallerde özel raporlar da hazırlanabilir, ayrıca açıklanmasında yarar olduğu düşünülen konularla ilgili kamuoyuna açıklama yapılabilir (a.g.y. madde 48). Açıkçası yıllık raporu bekleme zorunluluğu olmaksızın özel rapor hazırlanabilmesi ve baş denetçi veya görevlendirdiği bir denetçinin açıklama yapabilmesi çok yerinde bir düzenlemedir. Çünkü Kurum tarafından, şikâyet konusu herhangi bir konuya ilişkin olarak özel rapor hazırlanması ya da açıklama yapılması şikâyet konusu güncelliğini korurken sonuca müspet katkılar sunabilir. Aksi halde ise şikâyet konusu olayın etkisi sona erdikten ya da telafisi imkânsız bir boyuta ulaştıktan sonra yıllık raporda yer verilecek bir husus, genel anlamda, belki idari işlem ya da eylemi gerçekleştiren idarenin kurumsal kimliğine zarar verir, yönetimin düzeltilmesi noktasında da ileriye dönük katkı da sunabilir, ancak özel anlamda, şikâyette bulunan gerçek veya tüzel kişiye şikâyet konusu olayla ilgili herhangi bir fayda sağlayamaz.

SONUÇ

İlk kez İsveç'te ortaya çıkan, ikinci dünya savaşı sonrasında hızla yayılan bugün 140 civarı ülkede faaliyette olan ombudsman kurumunun, ülkemizde de Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla kurulması çok sancılı bir süreç neticesinde gerçekleşmiştir. Bu süreçte 1970'li yıllardan itibaren birçok tartışmalar yapılmış, sivil toplum kuruluşları, akademisyenler, bazı kamu kurumları bu konuda çok ciddi çalışmalar yapmış, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecine ilişkin ilerleme raporlarında ombudsman kurumunun kurulması yönünde ülkemize tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu noktada kurumun kurulması sürecinde belki en etkili olan itici gücün de Avrupa Birliği İlerleme Raporları olduğunu söyleyebiliriz.

Hali hazırda faaliyete geçmiş bulunan bir kurumun, kurulmasının Türkiye'de gerekliliği konusunu tartışmanın pratik bir yararı olmayacağı düşünülmektedir. Ancak çalışmalarımızın ilgili bölümlerinde de ifade etmeye çalıştığımız üzere modern hukuk devletinde, yönetilenlerin kamu hizmeti noktasında yönetimden beklentilerinin her geçen gün artması nedeniyle kamu gücünü elinde bulunduran yönetimin denetlenmesi güçleşmiş, mevcut denetim mekanizmalarının yetersiz kalması nedeniyle de alternatif mekanizmalara duyulan ihtiyaç artmıştır. Bu noktada yönetimin denetlenmesinin kural, denetimsiz bırakılmasının ise çok istisnai haller için geçerli olması gerektiğinden hareketle, mevcut sistemin tüm yönlerden analizinin doğru bir şekilde yapılarak, mevcut fotoğrafa uygun şekilde tasarlanan yeni bir denetim mekanizmasının sisteme faydalı olabileceği düşünülmektedir.

Kurumun gerekliliği tartışmasını bir kenara bırakacak olursak, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun (ombudsman) kurulmasına yönelik ilk yasal düzenleme 2006 yılında yapılmış, ancak yasal düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine bu yasal düzenleme akim kalmıştır. Sonraki süreçte ise Kurum, 12 Eylül 2010 yılı Anayasa Değişiklikleri Referandumu ile 1982 Anayasası'nın 74. maddesine eklenmek suretiyle anayasal dayanağa kavuşmuş, 14 Haziran 2012 günlü, 6328 sayılı Kanun'un kabul edilmesi ve 29 Haziran 2012 tarihli Resmi Gazete'de

yayımlanmasıyla da yürürlüğe girmiştir. Ancak 6328 sayılı Kanun'un “yürürlük” başlıklı 36. maddesinde, anılan Kanun'un “başvuru ve usulü” başlıklı 17. maddesinin yürürlüğünün, yayım tarihinden itibaren 9 ay sonra bırakılması nedeniyle Kurum; 29 Mart 2013 tarihinden itibaren şikâyetleri kabul ederek, fiilen çalışmalarına başlamıştır. Kanun'un tüm maddelerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl sonra da mahalli idarelerin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarına karşı yapılan başvurular kabul edilmeye başlanmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (ombudsman) kurulması yolunda 2006 yılında yapılan ilk yasal düzenleme hakkında Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararının o dönemde bazı hukukçular tarafından eleştirildiğini belirtmiştik. Aslına bakılırsa, söz konusu iptal kararı sonrasında anayasal güvence sağlanarak kurulması yönüyle söz konusu iptal kararının kurum açısından müspet bir kazanım olduğu söylenebilir. Çünkü anayasal statüsü bulunan bir kurumun dönemsel politika değişiklikleri çerçevesinde zayıflatılması, yıpratılması, politize edilmesi, hatta ortadan kaldırılması zorlaşmıştır. Anayasal statüye sahip bir kurumun başarılı bir şekilde faaliyet yürütebilmesi için etkin denetimi mümkün kılacak argümanlarla desteklenmesi önemlidir. Bilindiği üzere kurumun olmazsa olmaz özelliği bağımsız ve tarafsız faaliyet yürütebilmesidir ki, bu da ancak anayasal güvence ile olabilecektir.

Kamu denetçiliği Kurumu faaliyete geçtikten sonra ilk yıllık faaliyet raporunu 30 Ocak 2014 tarihinde TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunmuştur.

Ülkemizde faaliyete geçen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kamu yönetimine yansımalarının bir yıllık süreçteki faaliyetlerine bakılarak değerlendirilmesi yanlış sonuçlara ulaşılmasına sebep olabilir. Fakat bu faaliyet dönemi mevcut fotoğrafın çekilmesi ve Kurum'un daha işlevsel hale gelmesi için önündeki engellerin görülmesi açısından önem arz etmektedir. Bilindiği üzere Kurum ilk yılında şikâyet başvurularının kabul edilip, karara bağlanmasının yanı sıra kurumsal yapılanmayı sağlamaya dönük çalışmalar da gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda mevzuat çalışmaları (personle ilişkin; görevde yükselme yönetmeliği, disiplin amirleri yönetmeliği, kamu denetçiliği uzman yönetmeliği gibi), toplantılar, tanıtım faaliyetleri, fiziki yetersizliklerin teminine ilişkin çalışmalar gibi bir dizi faaliyetler yürütmüştür. Tez çalışmamızın konusu itibarıyla

kurumsal yapılanmadan ziyade, bireysel başvurulara ilişkin bilgilerin daha çok önem arz ettiği düşünülmektedir. Bu nedenle faaliyet raporunda yer verilen bazı istatistik bilgilerine çalışmamızın sonunda tablolar halinde yer verilecektir.

Kurumun çalışmalarının veriminden söz edebilmek için öncelikle yasa koyucunun Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması noktasındaki iradesini şekillendiren gerekçeye de bakılması gerekir. Yasa koyucu, Kurum'un amacını; *“kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak”* (a.g.k. madde 1) şeklinde belirlemiştir. Belirlenen amacın gerçekleşmesi mevcut yönetim sistemimiz karşısında sonuç alabilecek bir organizasyon yapısına sahip olmasıyla mümkün olabilecektir.

Kamu denetçiliği kurumunun en önemli misyonlarından biri yöneten ile yönetilen arasındaki kalın çizginin belirsizleştirilmesi, yöneten ile yönetilen arasında bir nevi elçilik vazifesi yapılmak suretiyle alınan yönetim kararlarının şekillenmesinde aktif katılımın sağlanmasıdır. Bu durum, demokratik kültürün geliştirilerek, katılımcı demokrasiye evrilmesi noktasında önemli bir aşamadır.

Türkiye'nin son yıllarda demokrasi yönünde gerçekleştirdiği reformlara bakıldığında, Avrupa Birliği müzakere sürecinin etkisi yadsınamaz. Ayrıca Kurum'un ülkemizde kurulmasının mevcut üyelik sürecine pozitif yansımalarının olacağı da bir gerçektir. Avrupa Birliği'nde mevcut demokrasi çitasının yüksek olması, ombudsmanlık kurumu (Kamu Denetçiliği Kurumu) gibi mekanizmaların etkin bir şekilde kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

TBMM'ne bağlı olarak kurulmak suretiyle parlamento desteğini arkasına alan, mali özerklik tanınarak güçlendirilen ve kamu tüzel kişiliği verilerek, bağımsız ve tarafsız faaliyet yürütebilmesinin önü açılan bir Kurum'un, ülkemizde demokrasi çitasının yükseltilmesine pozitif yansımalarının olacağı düşünülmektedir. Bu anlamda bireylerin olabildiğince şekil kurallarından arındırılmış, kolay ve ucuz bir şekilde yapabildikleri şikâyetler yoluyla sistem harekete geçirilerek, Kurum tarafından, gerçekleştirilecek faaliyetler; şeffaf, adil, hesap verebilen bir yönetim anlayışına

kavuşulmasında da büyük rol oynayacaktır. İşte tam da bu durum katılımcı demokrasinin güçlenmesini sağlayacaktır.

Ancak ülkemizde kurulan Kurum'un yönetimin iyileştirilmesi hedefini gerçekleştirme noktasında elini zayıflatan bazı sorunlar bulunmaktadır. Belki de bu sorunların en önceliklisi Kurum'un resen harekete geçme kabiliyetinin olmamasıdır. Oysaki Kurum, toplumun genelini ilgilendiren bir konuda idareye uzlaşmacı bir tavırla, yasal düzenleme değişiklikleri de dâhil olmak üzere birtakım tavsiyelerde bulunmak suretiyle yönetimin düzeltilmesi ve insan haklarının korunmasında daha aktif rol oynayabilir.

Mevcut duruma bakıldığında, salt şikâyet başvurusu üzerine harekete geçen bir sistemde sadece şikâyet başvurusunda bulunanın hukuku korunmaktadır. Örneğin yönetimin herhangi bir eylem ya da işlemi ile çok sayıda kişinin hak ihlaline uğradığı ya da hak ihlaline uğrama riskinin bulunduğunu düşündüğümüzde, kamu denetçisi tarafından haksız bulunan bir uygulama açısından, sadece kamu denetçisine başvuranların hakkının korunması, modern hukuk devleti için kabul edilemez. Netice de haksız olduğu tespit edilen uygulama herkes için haksızdır. Kamu denetçisi böyle durumlarda bizzat harekete geçmek suretiyle yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde verdiği kararların, idare tarafından uygulanmasıyla tüm gerçek ve tüzel kişilerin de hakkını koruyabilmelidir.

Dolayısıyla mevcut sistemde çok ciddi bir eksiklik resen harekete geçme yetkisinin bulunmamasıdır. Kurum, şikâyetler vasıtasıyla bireysel menfaatleri korurken, resen harekete geçme yetkisinin bulunması durumunda, bireysel menfaatin ötesine geçerek, kamu menfaatinin korunmasını sağlayabilir. Bu noktada ombudsmanın kuruluş amacını teşkil eden kötü yönetimin düzeltilmesine de katkı sağlayabilir.

Aslında bu durum idari yargının iş yüküyle de ilintilidir. Şöyle ki idari yargının önüne aynı konuda yüzlerce hatta bazen binlerce uyuşmazlık gelebilmektedir. Emsal nitelikteki tüm uyuşmazlıklarla ilgili aynı hukuki prosedür takip edilmekte ve her bir dava dosyası için ayrı ayrı yeniden karar verilmektedir. Oysaki idare, aleyhine olan bir yargı kararının kesinleşmesi sonrası yargı kararı doğrultusunda gerekli düzenlemeleri gerçekleştirirse ya da yargı yerince hukuka aykırı bulunan uygulamasını değiştirirse, hem mevcut dosyaların konusuz kalmasını sağlayacak, hem de aynı konuda yeni davaların

açılmasını engelleyecektir. Ancak idari yargı yerlerinin idareye yasa teklifinde bulunma gibi bir yetkileri bulunmamaktadır. Bu anlamda idari yargının önünde emsal nitelikte çok sayıda dosyaya ilişkin uyuşmazlığın dayanağı yasal düzenlemeyle ilgili olarak kamu denetçisi resen harekete geçmek suretiyle idareye yasal düzenleme değişikliği önerisi getirebilir. Nihayetinde hem bireylerin hakları daha çabuk teslim edilecek, hem de idare, gereksiz yargılama giderlerinden kurtulacaktır. Bu arada da idari yargının da iş yükü azalacaktır.

Diğer yandan kamu denetçisinin önüne gelen şikâyet başvurusuyla ilgili yaptığı inceleme ve araştırmada uluslararası hukuku, evrensel insan haklarını referans alması ve yargı denetiminden farklı olarak yerindelik denetimini de kapsayacak şekilde hakkaniyet çerçevesinde bir değerlendirme yapabilmesi nedeniyle çok önemli bir görev ifa etmektedir. Neticede yönetim uygulamalarının haksızlığının tespitinin yanı sıra yönetime, haksız uygulamanın ortadan kaldırılmasına dönük çözüm önerileri sunmakta, hatta haksız olduğu tespit edilen uygulamanın dayanağı olan yasal düzenlemenin hakkaniyeti sağlamadığı yönünde de bir tespit yapmak suretiyle yasal düzenleme değişikliği tavsiyesinde bulunabilmektedir.

Bu husus yerine göre siyasal iktidarın da elini rahatlatan bir durumdur. Örneğin siyasi sorumluluk taşınması nedeniyle gerçekleştirmek istediği bir yasal düzenlemeyi yapmaktan imtina eden siyasal iktidar, kamu denetçisinin önüne gelen bir şikâyet üzerine verdiği kararı referans göstererek, ilgili konuda yasal düzenleme yapabilir. Aynı şekilde kamu görevlisi de kişisel olarak benimsemediği bir yasal düzenlemeyi uygulamaması halinde cezai ve hukuki sorumluluk taşımakta iken, kamu denetçisinin kararını uyguladığından bahisle cezai ve hukuki sorumluluktan kurtulabilir. Örneği somutlaştırırsak, yakın zamana kadar siyasal iktidarın iradesine aykırı olarak “de facto” bir şekilde uygulanan bir başörtüsü yasağı söz konusuydu. Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuru üzerine söz konusu yasağın hukuka aykırı olduğu yönünde verilen karar, gerek siyasal iktidarın yasal düzenleme yapma noktasında, gerekse söz konusu yasağı tasvip etmeyen ama uygulamak zorunda olan kamu görevlilerinin yasağı uygulamaması noktasında ellerini rahatlatmıştır. Bilindiği üzere başörtüsü yasağının kaldırılması yolunda düzenleme yapılmadan önce, bu konuda bazı sendikalar “sivil itaatsizlik” kararı almış hatta bazı öğretmenler başörtüsüyle eğitim-öğretim faaliyetlerine katılmaya başlamışlardı. Her ne kadar kamu denetçisinin kararı bireysel

nitelikte bir karar ise de, söz konusu öğretmenler hakkında idari amirlerin bazıları kamu denetçisinin kararını referans alarak herhangi bir soruşturma başlatılmaması yönünde irade sergilemişlerdi. (Tabi burada Danıştay 8. Dairesinin lehe olan kararlarını da unutmamak gerekir.) Bu yönüyle kamu denetçisinin sadece bireyin iradesini koruyan bir denetim gerçekleştirmediğini söyleyebiliriz. Netice itibarıyla kamu denetçisi tarafından, ilgili mevzuat hükümleri, uluslararası hukuk kuralları, evrensel insan hakları çerçevesinde hakkaniyete uygunluk yönünden verilen kararların, yönetimin iradesine uygun olup olmadığı yönünde bir ayırım yapılmaksızın yönetimin gerek uygulamalarında, gerekse gerçekleştireceği yasal düzenleme değişikliklerinde dikkate alınması gerekmektedir. En azından demokratik hukuk devletini benimseyen idareden beklenen budur.

Öte yandan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idari yargı denetimi bulunan ülkeler için gerekli olmadığı yönünde ciddi eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştirinin altında yatan sebep ise hali hazırda idarenin bizzat yargı denetimine tabi olduğu düşüncesidir. Bilindiği üzere ülkemizde mevcut olan idari yargı sisteminin ana vatani olan Fransa'da, ombudsman sistemi başarıyla uygulanmaktadır. Dolayısıyla söz konusu çekincenin yersiz olduğunu söylenebilir. Haddi zatında ombudsman sisteminin diğer denetim sistemlerine alternatif olmadığını ve mevcut yönetim denetimini ikame etmek yerine denetimin daha etkinleştirilmesi amacına hizmet etmek üzere ek olarak uygulandığını düşündüğümüzde belki de en büyük desteği idari yargı denetimine sunacağını kabul edebiliriz. Çünkü başarıyla uygulanan bir ombudsman sistemi yönetim denetiminin etkinliğini artırmasının yanı sıra idari yargının iş yükünü de ciddi oranda hafifletebilme potansiyeline sahiptir.

Bu noktada idari yargı vasıtasıyla idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin denetlenmesine rağmen istenen seviyede yönetim denetiminin sağlanmadığını belirtebiliriz. Bu durumun oluşmasında, idari yargı denetiminin harekete geçirilmesinin mevcut yapısı itibarıyla birtakım zorlukları içinde barındırmasının etkili olduğu söylenebilir. Bu anlamda çalışmamızın ilgili kısımlarında idari yargı denetiminin etkinleştirilmesi için gerekli görülen hususları irdelenmiş olmakla beraber, tez çalışmamızın konusundan uzaklaşmamak adına tekrar ilgili hususlar tartışılmayacaktır. Ancak idari yargı denetiminin yetersiz kalmasına sebep olan hususları kısaca belirtecek olursak, kamu düzeninden sayılan sıkı şekil kurallarının bulunması ve nispeten eğitilmiş

kişilerce harekete geçirebilmesi etkin denetimin önünde önemli bir engeldir. Ayrıca idari yargı denetimini harekete geçirebilmek için bazı maddi külfetlere (başvuru harcı, karar harcı, posta gideri...) katlanılmasının gerekmesi, iş yoğunluğu ve usulî prosedürlerin tamamlanması zorunluluğu nedeniyle yavaş işleyen bir mekanizmaya sahip olmasının da bir handikap olarak karşımıza çıktığı söylenebilir. Bu anlamda mevcut sistemin yetersizliklerinin karşılanması yolunda, kolay, ucuz, seri ve adil sonuç alınabilmesini sağlayacak bir denetim mekanizmasının oluşturulmasıyla yöneten-yönetilen ilişkisinin olması gereken seviyeye taşınmasının mümkün olabileceği düşünülmektedir.

Diğer yandan ülkemizde son yıllarda yargı alanında yapılan birçok düzenlemeye rağmen idari yargının iş yükünün azaltılmadığını hatta her geçen gün daha da arttığını söyleyebiliriz. Bu konuda istatistik bilgilerine yer verecek olursak, 2003 yılında Danıştay'da açılan dava sayısı:50.937, aynı yıl içinde sonuçlanan dava sayısı:57.687 iken, 2013 yılında Danıştay'da açılan dava sayısı:149.453, aynı yıl içinde sonuçlanan dava sayısı:156.401 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca son 11 yılda istatistik bilgileri verilen yıllar dışında Danıştay'da açılan dava sayısının üzerinde davanın sonuçlandırıldığı yıl yoktur. Hatta bu noktada en fazla farkın olduğu dönem 2011 yılıdır. Şöyle ki, 2011 yılında Danıştay'da 146.595 dava dosyasının açıldığı, buna karşılık, aynı dönemde sonuçlanan dava dosyasının ise 110.022'de kaldığı görülmüştür.

Bilindiği üzere 2012 yılında İdari Yargılama Usul Kanununun 45. maddesinde kapsamlı bir değişiklik yapılarak birçok görev konusu bölge idare mahkemelerine devredilerek ilgili konulardaki dava dosyalarının Danıştay'ın önüne gelmesi önlenmiş, bölge idare mahkemelerinin kararlarıyla kesinleşmeleri öngörülmüştür. Fakat buna rağmen 2013 yılında Danıştay'da açılan dava dosyasının, bir önceki yılda açılan dava dosyasından yaklaşık 7.000 civarında daha fazla olduğu görülmektedir. Elbette ki söz konusu yasal düzenlemenin bir etkisi olmuştur, hatta uzun vadede daha fazla da etkisi olabilecektir. Ancak netice itibarıyla Danıştay'ın iş yükünün azalmasıyla genel olarak idari yargının iş yükünün de azalacağı düşünülemez.

Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2013 yılında yapılan toplam başvuru sayısının 7638 olduğu görülmektedir. İdari yargının sadece Danıştay özelinde belirtilen istatistik bilgilerini düşündüğümüzde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun iş yükünün

azaltılmasında çok bir etkisi olmayacağı iddia edilebilir. Fakat mevcut verilere bakılarak ön yargıya kapılmamak gerekmektedir. Çünkü Kurumun hâlihazırda yeni kurulan bir kurum olması nedeniyle; kurumsal yapılanması, mevzuat çalışmaları, fiziki yetersizlikleri henüz tamamlanma aşamasında olduğunu, en önemlisi de henüz yeterli seviyede toplum tarafından bilinmediğini söyleyebiliriz. Gerekli tanıtım çalışmaları yapıldıktan sonra yetmiş milyonun üzerinde nüfusa sahip bir ülkede çok daha fazla başvuru yapılabileceğini söyleyebiliriz. Bu kapsamda çeşitli konferanslar, basın toplantıları, reklamlar, yazılı ve görsel medyada kamu spotu adı altında bilgilendirmeler yapılması gibi birçok tanıtım formülü uygulanabilir.

Ancak en büyük tanıtım, Kurumun önüne gelen şikayetler üzerine yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde nitelikli kararlar vermesi ve söz konusu kararların da, yönetim organlarınca yeterli saygı gösterilerek, uygulanması halinde gerçekleşecek ve bireylerin ilgisi katlanarak artacaktır. Somut duruma bakıldığında ise, 2013 yılı faaliyetleri kapsamında Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarına idarenin ancak %20'ye yakın bir oranda uyduğu bilinmektedir. Bu noktada Kurum'un dünyada birçok ülkede başarıyla uygulanmasının sebeplerini araştırmak gerekmektedir. Şüphesiz en önemli gerekçe ilgili ülkelerde ombudsmanın; (kamu denetçisi) toplum nazarında saygınlığı olan, kararları bağlayıcı olmamasına rağmen %90'ların üzerinde uygulanma kabiliyeti olan bir kurum hüviyetine sahip olmasıdır. Gerçekten de değişik dünya ülkelerindeki uygulamalara ilişkin istatistik bilgilerine bakıldığında toplum nazarında saygınlık atfedildiği, yönetime ilişkin sorunların çözümünde etkili olacağı inancıyla çok sayıda şikâyet başvurusunda bulunulduğu ve idarece şikâyet üzerine verilen kararlara çok yüksek oranlarda uyulduğu görülmektedir.

Her ne kadar başvuru usulü basit, masrafsız olsa da kamu denetçisinin lehine verdiği kararların sorunu çözmeyeceği algısını taşıyan bir gerçek ya da tüzel kişi kamu denetçisine başvuruda bulunma konusunda istekli olamayacaktır. Bu anlamda kurumun başarısı için gerekli ihtiyaçlar listesinde ilk sırayı, kamu denetçisinin tavsiye kararlarına, idarece uyularak gereklerinin yerine getirilmesi olarak belirleyebiliriz. Ayrıca kamu denetçisine başvuru için sürenin kısa tutulması ve idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının aranılması aslında kolay olan kamu denetçisine başvuruyu adeta zorlaştırmakta kişilerin haklarını aramaktan kaçınmasına sebep olabilmektedir. Kanaatimizce idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı, bireylerin kuruma şikayet başvurusunda bulunmak

suretiyle seri ve kolay sonuç alabilmesi amacına ters düşmektedir. Tabi bu konuda bazı istisnai durumlar söz konusu olabilmektedir. Örneğin Gezi Parkı Olayları nedeniyle yapılan 23 şikâyet başvurusu için Kurumca, idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı aranmaksızın başvurular incelemeye alınmış hatta idare aleyhine tavsiye kararı da verilmiştir. Bu durumun genele teşmil edilmesi tüm başvuruların idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının aranmaksızın incelenmeye alınması önemlidir. Çünkü Kurum'un varlık gayesi, bireylerin, haksız olduğunu düşündükleri yönetim uygulamaları karşısında; seri, masrafsız, şekilsiz ve basit bir başvuru vasıtasıyla harekete geçirebildikleri, hak ihlallerini önleyen, kötü yönetimi iyileştiren bir denetim mekanizmasının sağlanmasıdır.

Ayrıca, Kamu Denetçiliği Kurumu, önüne gelen şikâyetlerle ilgili idari yargının görevli olduğu konularla ilgili incelenemezlik kararları vermekte ise de, henüz idari davaya konu olamayacak, fakat ilerleyen süreçte idari davaya dönüşme potansiyeli bulunan şikâyetleri çözüme kavuşturarak, idari yargının muhtemel iş yükünü hafifletebilmektedir. Tabi bu ancak, Kamu Denetçiliği Kurumunun, önüne gelen şikâyetlerle ilgili yapılan gerekli inceleme ve araştırmalar neticesinde verdiği kararlara karşı idarenin kayıtsız kalmaması halinde mümkün olabilecektir.

Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları idari yargı yerleri gibi bağlayıcı değilse ise de, Kurum önüne gelen uyuşmazlıklarda, idari yargı yerlerinden farklı olarak hukukilik denetiminin yanı sıra yerindelik denetimi de yapabilmektedir. Ayrıca idari yargı yerleri önüne gelen uyuşmazlıkları ilgili mevzuat çerçevesinde çözerken, kamu denetçisi yasaya uygun ancak hakkaniyete aykırı olan durumların tespitini yaparak idareye gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına dair tavsiyelerde bulunabilmektedir.

Dünya uygulamalarına bakıldığında en fazla yetkiye sahip olanlardan birinin İsveç Ombudsmanı olduğunu, fakat zamanla yaptırım niteliğindeki kararlarının, insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve kötü yönetimin düzeltilmesi noktasında ikna yolu kadar etkili olmadığını fark etmesi nedeniyle yetkilerini kullanmaktan imtina ettiğini, daha önce belirtmiştik. Bu anlamda Türkiye ilk kamu baş denetçisi Nihat Ömeroğlu da, kurumun anayasal statüye sahip olmasının önemine değinirken, kurumun idareyi şeffaflaştıracağını, idarenin hesap verebilir hale getirilmesine katkı sunacağını belirtmiş.

Çalışma prensiplerinin ise sorunların çözümünde idareyle kavga anlayışından ziyade, uzlaşma prensibiyle hareket etmek şeklinde olduğunu ifade etmiştir. Kurumun kararlarının bağlayıcı olmadığını düşündüğümüzde şüphesiz kavgadan ziyade iknanın çok daha etkili olacağı tartışmasızdır.

Ancak bu noktada altı çizilmesi gereken husus, kurumun önüne gelen şikâyet başvurularıyla ilgili olarak idarenin ya da şikâyetçinin tarafında yer almaması, hakkın savunuculuğunu yapması gerekliliğidir. Bilindiği üzere kurumun faaliyetlerinde idarenin yanında tavır alması, bireylerin şikâyet başvurusunda bulunma isteğini azaltacaktır. Aynı şekilde bu durumun tam tersi idareye hasım gözüyle yaklaşılması ve objektiflikten uzak bir biçimde her olayda şikâyetçinin tarafında tavır alması da idarenin kurumun tavsiye kararlarına uyma isteğini azaltacaktır. Bu nedenle kurumdan beklenen önüne gelen bütün şikâyetlerde objektiviteden ayrılmaksızın nitelikli kararlar vermesi ve bu kararların aleyhe olan taraf için dahi tatmin edici olmasını sağlamaktır.

Sonuç olarak; Kamu Denetçiliği Kurumunun, ülkemizin kendi şartlarında başarılı olabilmesi için gerekli olan, çalışmamızda da belirttiğimiz eksikliklerin tamamlanması halinde, insan haklarının korunması, kötü yönetiminin düzeltilmesi, katılımcı demokrasinin geliştirilmesi anlamında mevcut sisteme destek olabilecek bir kurum olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

AB Üyelik Tarihi Süreci, <http://www.tusiad.org.tr/temel-konular/avrupa-birligi-ne-uyum/ab-uyelik-surecinin-tarihi/>,(01.10.2013).

Abdioğlu, H., (2007), “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği Kurumu ve AB Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Y.6, S.11, ss.79-102.

Akın, C., (2000), “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *Türk İdare Dergisi*, Y.72, S.427, ss.77-108.

Akıncı, M., (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul.

Altuğ, Y., (1968), “Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, *Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı*, AB Yayınları, ss.159-173.

Altuğ, Y., (2002), *Kamu Denetçisi “Ombudsman”*, İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları, İstanbul.

Amcaoğlu, H., (2002), *Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman “Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği”*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 25 Aralık 2008, Esas Sayısı:2006/140, Karar Sayısı:2008/185, Yayımlandığı Resmi Gazete:04 Nisan 2009, Sayı:27190.

Arıkan, M. I., (2007), “Avrupa Birliği Ombudsmanı”, *Adalet Dergisi*, S.29, ss.129-144.

Arslan S., (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayınları, C.19, S.1, ss.157-172.

Arslan, S. (1992), “Yıldırım Uler’in Konuşmasına Katkı”, *1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, III. Kitap Danıştay Yayınları, Ankara.

Ataman, T., (1993), “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, *Türk İdare Dergisi*, S.400, ss.217-256.

Atay, C., (1999), *Devlet Yönetim ve Denetim*, Alfa Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul.

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, (25.1.2011), Esas No:1/991, Karar No:33, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/belge/faaliyet/donem23/1-991.pdf>, (19.2.2014).

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, (31.5.2012), Esas No:1/626, Karar No:16.

Avrupa Komisyonu, (1998), *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonu'un 1998 Düzenli Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, (3.10.2013).

Avrupa Komisyonu, (2005), *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/ABIliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, (6.10.2013)

Avrupa Komisyonu, (2006), *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*, <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6631>, (6.10.2013).

Avrupa Komisyonu, (2007), *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiyeilerleme_rap_2007.pdf, (9.10.2013).

Avrupa Komisyonu, (2008), *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (9.10.2013).

Avrupa Komisyonu, (2010), *2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (10.10.2013).

Avrupa Komisyonu, (2011), *Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*, (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.Pdf), (10.10.2013)).

Avrupa Komisyonu, (2012), *Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*, <http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012ilerlemeraporu.pdf>, (11.10.2013).

Avrupa Komisyonu, (2013), *Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (21.10.2013).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2004), *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, (3.10.2013).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2009), *Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/ABIliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (10.10.2013).

Avşar, Z. B., (2007), *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi*, Asil Yayınları, Ankara.

Aydın, M., (2010), *Gensoru*, Orient Yayınları, 1. Baskı, Ankara.

Babüroğlu, O., E. N. Hatipoğlu, (1997), "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", *Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği*, Yayın No: TÜSİADT/ 97-206, İstanbul.

Baylan, Ö., (1978), *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, Ankara.

Bereket, Z., S. Demirkol, (1996), "İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Bir Öneri", *Danıştay Dergisi*, S:90, ss.25-52.

Buran, H., (1995), “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C.1 TODAİE Yayınları, Ankara.

Büyükkaragöz, F., (1997), “Bir İdari Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *SSK Bülteni*, S.60, ss.44, Ankara.

Dedeoğlu, B. (2005), “Dünden Yarına Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri”, *Siyasa*, Y.1, S.1, Bahar, ss.23-46.

Demir, G, (2002), *Ombudsman Aranıyor*, Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul.

Demirel, M., (2003), “Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (1979), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, DPT Yayın No:1664.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (1995), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, Karar No:374, DPT Yayınları.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “2001–2005”*, Ankara, Karar No:697, DPT Yayınları.

DPT, (2007), *Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim ÖİK Raporu*, Ankara, ÖİK:674 No:DPT 2721.

Dursun, H., (2011), “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S.95. ss.377-418.

Efe, H., (2011), “Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü”, *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C.19, S.2. ss.1-29.

Eren, H., (2000), “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1–2. ss.79-96.

- Ergani, N. K., (2003), “Danimarka Ombudsmanı”, *Danıştay Dergisi*, S.105. ss.3-10.
- Ergun, T., A. Polatoğlu, (1992), *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Erhürman, T., (1995), *Dünyada ve KKTC’de Ombudsman*, Işık Kitapevi Yayınları, Lefkoşa.
- Erhürman, T., (1998), “Ombudsman” *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S:3. ss.87-102.
- Erhürman, T., (2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.49, S.1-4, ss.155-180.
- Ermumcu, O., “İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi”, *Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi*, s.272, <http://www.aydinbim.adalet.gov.tr/MAKALELER/%C4%B0%20SAVCILIK.htm>. (20.10.2013)).
- Eroğlu, H., (1984), *İdare Hukuku*, Işın Yayınları, İstanbul.
- Eroğlu, H., (1985), *İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, Ankara.
- Eroğul, C., (1986), “Anayasa Sorunu”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.11, S.82. ss.26-35
- Ertekin, Y., C. Akın, (1998), “Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Y.70, S.421, s.517–550.
- Eryılmaz, B., (1993), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.26, S.4, ss.81-106.
- Eryılmaz, B., (1999), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul.
- Esgün, İ. U., (1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.45, S.1-4, ss.251-278.
- Fendoğlu H.T. (2010), Kamu Denetçiliği “Ombudsmanlık” Analizi, Stratejik Düşünce Enstitüsü, (<http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Ombudsman.pdf>. (2.7.2013))

Fendoğlu, H. T., (2011), *Kamu Denetçiliği “Ombudsmanlık”*, Yetkin Yayınları, Ankara

Feyzioğlu, M., (2006), *Meclis Soruşturması*, Savaş Yayınevi, Ankara.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, (1982). Ankara: *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*: 497, ss.136–139, Ankara.

Gözler, K., (2009), *İdare Hukuku*, C.1, Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözübüyük, S., T. Tan, (2003), *İdare Hukuku*, C.II, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.

Gözübüyük, Ş., (1995), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitapevi, Güncelleştirilmiş 23. Baskı, Ankara.

Gözübüyük, Ş., (2000), *Yönetim Hukuku*, 14. Baskı., Turhan Kitabevi, Ankara.

Gözübüyük, Ş., (2002), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Gözübüyük, Ş., T. Tan, (1998), *İdare Hukuku*, C.1, Turhan Kitapevi, Ankara.

<http://ab.gov.tr/index.php=46234&I=1>, (1.10.2013).

http://intranet.danistay.gov.tr/upload/2013_son11_yil.pdf. (7.5.2014).

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (20.10.2013).

http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/faaliyet_rap.pdf , (7.5.2014).

http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-327-kamu-denetcileri.html#, (5.6.2014).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/10/20031024.htm> , (8.11.2013).

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2 , (8.11.2013).

<http://www.tusiad.org.tr/temel-konular/avrupa-birligi-ne-uyum/ab-uyelik-surecinin-tarihi/> (1.10.2013).

Impressum, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>, (05.09.2013).

Isır, T., (2002), “Yurtttaşların Hak ve Özgürlüklerinin Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, S.17. ss.119-164.

Işıkkay, M., *Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu*, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>, (05.09.2013)

İba, Ş., (2010), *Parlamento Hukuku*, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.

İba, Ş., R. Bozkurt, (2004), *100 Soruda Parlamento-Türk Parlamento Hukukuna Giriş*, Nobel Yayınları, Ankara.

Kaboğlu, I. Ö., (1996), *Dayanışma Hakları*, TODAİE, İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi Yayınları, Ankara.

Kamu Denetçiliği Kurumu, http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-327-kamu-denetcileri.html#, (05.06.2014).

Karatepe, Ş., (1993), *İdare Hukuku*, Üniversite Kitabevi, İzmir.

Karma Komisyon Raporları, (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu), Sıra Sayısı.276, Yasama Dönemi.24, Yasama Yılı.2 Ankara. <http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi/>, (21.02.2014).

Katılım Müzakereleri, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=37>, (1.10.2013).

Kaya, A., (1997), “Türk Kamu Yönetiminde Ombudsman Modeli Denenmelidir. 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu”, Yönetmelik ve Denetimi Bildirileri, *TODAİE Yayınları*, Ankara.

KEİPA Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu, (2005), "KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi Raporu",

Kestane, D., (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, S.151, ss.128-142.

Kışlalı, A. T., (1997), *Siyaset Bilimi*, AÜSBF, Ankara.

Köksal, M., (2005), *Ombudsman “Kamu Hakemi”*, Melis Matbaacılık, Ankara.

Köse, H. Ömer, (2004), “Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşması Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S.3, ss.37-62

Köseoğlu, Ö., (2010), “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, *Sayıştay Dergisi*, S.79. ss.31-62.

Kuyaksil, A., (1994), “Devlet Denetleme Kurulu”, *Türk İdare Dergisi*, Y.66, S.405, ss.77-90.

Küçüközyiğit, H. G. (2006), “Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, C:2, No:5, ss.90-111.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, (MEHTAP), (1963), *TODAİE Yayını*, Ankara.

Miliet Gazetesi, Yayınlanma Tarihi:16.2.2014, <http://www.milliyet.com.tr/ombudsman-karari-yuzde14uygulandi/gundem/detay/1868228/default.htm>, (7.5.2014)

Milliet Gazetesi, Yayınlanma Tarihi:3.9.2013, <http://siyaset.milliyet.com.tr/kendisi-benim-idolumdur/siyaset/detay/1758239/default.htm>, (21.10.2013).

Mutta, S., (2005), *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları, No:196, İstanbul.

Odyakmaz, Z., (2001), “İdari Yargı ile İlgili Öneriler”, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, Ankara.

Oytan, M., (1975), “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, Y.5, S.18-19. ss.193-214.

Oytan, M., (1977), *Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme*, Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye Armağan, AÜHF Yayınları, Ankara.

Örücü, E., (10-14 Mayıs 1993), “Büyük Britanya'da İdarenin Yargısal Denetimi”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*

Özay, İ., (1982), “Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı”, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, *Danıştay Başkanlığı Yayınları*, s.56, ss.11-30 Ankara.

Özay, İ., (1992), *Günüşğında Yönetim*, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul.

Özbudun, E., (2004), *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Yetkin Basımevi, Ankara.

Özbudun, E., (2005), *Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, AUHF Yayını 1962, Ankara.

Özbudun, E., (2012), “Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz”, Edt: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, Doğu Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Özer, M. A., (1997), “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum; Parlamento Komiserliği”, *Türk İdare Dergisi*, Y.69, S.416 ss.53-64

Özer, M. A., (1998), “Yönetimin Denetimi Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Y.70, S.419. ss.141-162.

Özer, M. A., (2007), “Hukuku ve Kurumlarıyla Uluslar Üstü Bir Örgüt: Avrupa Birliği, MESS *Mercek Dergisi*, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayınları.

Pıckl V. J., “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, Çeviren:Turgay Ergun, (1986), C.19, S.4, ss.37-46.

Sağlam, A., (2012), *İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı ile İlişkisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Sanal, R., (2002), *Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, (1998), “Yönetmel Ombudsmanlık Uygulama Esasları, Tarihçesi, Protokol, Uygulama Esasları”, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Yayınları, No:4, Ankara.

Saygın, E., (2008), “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.XII, S.1-2. s.1045-1072.

Sezen, S., (2001), “Ombudsman; Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 4. ss.71-96.

Soybay, S., (Aralık 1984), “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi” (I), *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C.5, S.1-3. ss.107-114.

Şahin, R., (2004), “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, *Türk İdare Dergisi*, S.444. ss.75-90.

Şengül, R., (2003), “Fransa’da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Mediateur de la Republique) Rolü”, *Danıştay Dergisi*, Y.32, S.105, s.31–37.

Şengül, R., (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum:Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.2, S.14, s.126-145.

Şengül, R., (2013), “Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.18, S.3. ss.71-88.

T.C. Anayasası ve TBMM İç Tüzüğü”, (2005), *TBMM Yayını*, Ankara.

T.C. Resmi Gazete, *Danıştay Kanunu*, 20 Ocak 1982, Sayı: 17580, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

T.C. Resmi Gazete, *Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun*, 3 Nisan 1981 Sayı:17299 Başbakanlık Basımevi, Ankara.

T.C. Resmi Gazete, Ekim 2013, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/10/20031024.htm>, (08.11.2013)

T.C. Resmi Gazete, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 20 Ocak 1982, Sayı:17580, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

T.C. Resmi Gazete, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu*, 29 Haziran 2012, Sayı:28338, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

T.C. Resmi Gazete, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, 28 Mart 2013, Sayı:28601 (Mükerrer) Başbakanlık Basımevi, Ankara.

Tanör B., N., Yüzbaşıoğlu, (2005), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 7. Baskı, Beta Yayınları İstanbul.

Temizel, Z., (1997a), *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, İULA-EMME., İstanbul.

Tortop, N. E. G. İspir, B. Aykaç, (1999), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara.

Tortop, N., (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.7, S.1, ss.27-50.

Tortop, N., (1986), *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Tortop, N., (1990), *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Tortop, N., (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.1, ss.3-11.

Tunaya, T. Z., (1975), *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, İÜHF Yayınları, İstanbul.

Tutum, C., (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara.

Türkiye - AB İlişkilerinin Tarihçesi, <http://ab.gov.tr/index.php?p=111&l=1>, (01.10.2013).

TÜSİAD, (1983), “Kamu Bürokrasisi”, İstanbul.

TÜSİAD, (1997), “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi”, Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, Yayın No:TÜSİAD-T\97-206.

TÜSİAD, (1997), “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri”, Bülent Tanör, İstanbul.

Uçar, M., (2006),”Ombudsmanlık ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Mali Kılavuz*, S.34, ss.95-120.

Uler, Y., (1990), “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, III. Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, *Danıştay Yayınları*, Ankara.

Uler, Y., (2003), “Ombudsman (Kamu Denetçisi), Türkiye’de Kamu Yönetimi”, Derleyen: Aykaç B., Ş. Durgun ve H. Yaman, *Yargı Yayınevi*, Ankara.

Üçok, C., A. Mumcu, (1985), *Türk Hukuk Tarihi*, Savaş Yayınları, Ankara.

Ünlüçay, M., (2003), “İdari Yargının İşlevi ve Görev Alanı”, İdari Yargı Paneli, *Türkiye Barolar Birliği Yayınları*, Ankara.

Versan, V., (1990), *Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat*, Der Yayınları, 10. Baskı, İstanbul.

Yaşamış, F. D, (1982), “Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.15, S.1, ss.49-56.

Yılmazöz, M., (2009), “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, *Maliye Dergisi*, S.157, ss.293-302.

EKLER

Tablo 1. Karar Türlerinin Dağılımı

Karar Türleri	Sayı	Yüzde %
Gönderme Kararı	2155	37
İncelenemezlik Kararı	2240	35
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,9
Karar verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	5,3
Birleştirme Kararı	522	7,1
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,9
Tavsiye Kararı	64	1
Ret Kararı	37	0,6
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,2
Toplam	6097	100

Tablo 2. Kuruma Yapılan Şikâyetlerin Konuları

Şikâyet Konusu veya Alanı	Sayı	Yüzde %
Kamu Personel Rejimi	2142	28
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	1203	15,8
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	11,6
Ekonomi, Maliye ve Vergi	784	10,3
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	455	6
Ulaştırma, Basın ve İletişim	271	3,5
İnsan Hakları	263	3,4
Mülkiyet Hakkı	239	3,1
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	198	2,6
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	166	2,2
Sağlık	158	2,1
Engelli Hakları	87	1,1
Sosyal Hizmetler	46	0,6
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı Hakları	37	0,5
Kadın ve Çocuk Hakları	32	0,4
Bilim-Sanat, Kültür ve Turizm	32	0,4
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	28	0,4
Ailenin Korunması	13	0,2
Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler	455	6
Diğer Konu ve Alanlar	141	1,8
Toplam	7638	100

Tablo 3. Karar Türlerinin Dağılımı

İl	Sayı	Yüzde %
İstanbul	1337	18
Ankara	965	13
İzmir	371	5
Konya	275	4
Erzurum	193	3
Antalya	172	2
Bursa	172	2
Kocaeli	170	2
Adana	151	2
Diğer	3295	43
Adres Yok	537	1
Toplam	7638	100

Tablo 4. Şikâyetlerin Başvuru Şekillerine Göre Dağılımı

Başvuru Şekli	Sayı	Yüzde %
Faks	211	2,8
Elden	365	4,8
Posta	2136	28
E-başvuru	4356	57
E-posta	570	7,5
Toplam	7608	100

Tablo 5 Şikâyet Başvurularının Kamu Denetçilerine Göre Dağılımı

Kamu Denetçisi	Dağıtılmış Dosya Sayısı	Yüzde
Zekeriya ASLAN	876	11,5
Serpil ÇAKIN	1128	14,8
Mehmet ELKATMIŞ	802	10,5
A.Cengiz MAKAS	2365	31
Muhittin MIHÇAK	2467	32,3
Toplam	7638	100

- Tablo 1,2,3,4 ve 5 Kamu Denetçiliği Kurumunun 2013 yılı faaliyet raporundan alınmıştır.



T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖĞRENCİ ÖZGEÇMİŞ FORMU

Adı-Soyadı	Şükrü Emrah YILMAZ		
Lisans Öğrenimi	İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ / HUKUK FAKÜLTESİ	Doğum Yeri	Afyon
Yüksek Lisans	BİLECİK ÜNİVERSİTESİ / KAMU YÖNETİMİ	Doğum Tarihi	Mayıs 1985
İLETİŞİM BİLGİLERİ			

ADRES: İrfan Baştuğ Cad. No:120/7. Aydınlıkevler-Altındağ/ANKARA

TELEFON :

GSM: 0 507 452 30 33

E-Posta: emirhanlik@hotmail.com