

**T.C**  
**KAFKAS ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**  
**ANABİLİM DALI**

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

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**MURAT DEMİRCİ**

**TEZ YÖNETİCİSİ**

**YRD. DOÇ. DR. HAYDAR EFE**

T.C.  
KAFKAS ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Murat DEMİRCİ' ye ait Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği konulu çalışma, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Bilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak oybirliğiyle kabul edilmiştir.

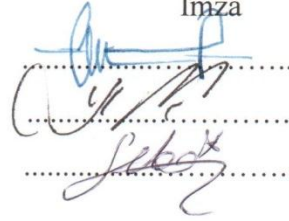
Öğretim Üyesinin Ünvanı, Adı ve Soyadı

Yrd. Doç. Dr. Haydar EFE

Yrd. Doç. Dr. Yüksel KOÇAK

Yrd. Doç. Dr. Sebahattin YILDIZ

İmza



Bu tezin kabulü Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun ...../...../2013 tarih ve ...../..... sayılı kararı ile onaylanmıştır.

UYGUNDUR

...../...../.....

Yrd. Doç. Dr. Mustafa ÖZDEMİR  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖZET .....	I
ABSTRACT .....	II
ÖNSÖZ .....	III
KISALTMALAR.....	V
GİRİŞ .....	1-3

## BİRİNCİ BÖLÜM

1. OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN DOĞUŞU, YAPISI, GÖREV VE YETKİLERİ.....	4
1.1.Ombudsmanın Kavramsal Açıdan Anlamı.....	5
1.2.Ombudsmanın Tanımı ve Tanımlayıcı Unsurları.....	5
1.3.Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi.....	8
1.4.Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkış Nedenleri.....	13
1.4.1. Devletin Demokratik Özelliği.....	14
1.4.2. Devletin Hukuk Devleti Özelliği.....	14
1.4.3. Devlette Denetim Birimleri ve Şekillerinin Yetersiz Olması .....	14
1.4.4. Devletin Karmaşıklaşan Yapısı .....	15
1.5. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri.....	16

1.5.1. Hukuksal Altyapısı.....	16
1.5.2.Ombudsmanın Seçilmesi ve Aranılan Vasıflar.....	17
1.5.3.Ombudsmanın Statüsü.....	17
1.5.4.Ombudsmanlık Kurumunun Ayrıntıya Yönelik Özellikleri...	18
1.6.Ombudsmanın Görevleri.....	21
1.6.1.Ombudsmanın Görev Alanına Giren Konular.....	21
1.6.1.1.Hak ve Özgürlükleri Korumak.....	21
1.6.1.2.Kötü Yönetimden Doğan Haksızlıkları Önlemek...	22
1.6.1.3.Yönetimin İyileştirilmesine Çalışmak.....	22
1.6.1.4.Yönetici Vatandaş İlişkilerinde Hakkaniyetin Korunması ve İyi İlişkileri Geliştirmek.....	22
1.6.2.Ombudsmanın Görev Alanına Giren Kuruluşlar.....	23
1.7.Ombudsmanın Yetkileri.....	25
1.8.Çeşitli Ombudsman Sınıflandırmaları.....	26
1.8.1.Genel Amaçlı Ombudsmanlar.....	26
1.8.2.Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlar.....	27
1.8.3.Ulusal ya da Uluslararası Düzeydeki Ombudsmanlar...	27
1.8.4.Çeşitli Ombudsman Türleri.....	27
1.8.4.1.Parlamento Ombudsmanı.....	28
1.8.4.2.Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı.....	28
1.8.4.3.Yerel Yönetim Ombudsmanı.....	29
1.8.4.4.İnsan Hakları Ombudsmanı.....	30
1.8.4.5.Çocuk Hakları Ombudsmanı.....	30
1.8.4.6. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı.....	32
1.8.4.7.Tüketici Ombudsmanı.....	32

1.8.4.8.Öğrenci ve Eğitim Ombudsmanı.....	33
1.8.4.9.Basın Ombudsmanı.....	35
1.9.Ombudsmanlık Kurumunun Temel İşlevleri.....	36
1.9.1.Eğitici İşlevi.....	37
1.9.2.Önleyici İşlevi.....	37
1.9.3.Düzeltilici İşlevi.....	37
1.9.4.Yönetimin Saydamlığını Sağlama İşlevi.....	38
1.9.5.İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi.....	38
1.10. Ombudsmana Başvuru Yöntemi.....	39

## İKİNCİ BÖLÜM

2. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELER VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMANLIK KURUMU UYGULAMALARI.....	42
2.1. Avrupa Ülkelerinde Ombudsmanlık Uygulamaları.....	43
2.1.1.Fransa Ombudsmanı .....	43
2.1.2. İngiltere Ombudsmanı.....	48
2.1.3. Almanya Ombudsmanı.....	52
2.1.4. Avrupa Birliği Ombudsmanı.....	53
2.2. İskandinav Ülkelerinde Ombudsmanlık Uygulamaları.....	58
2.2.1. İsveç Ombudsmanı.....	59
2.2.2. Finlandiya Ombudsmanı.....	63
2.2.3. Danimarka Ombudsmanı.....	66
2.2.4. Norveç Ombudsmanı.....	68
2.3. Dünyanın Diğer Bazı Ülkelerdeki Ombudsman Uygulamaları.....	71
2.3.1. Yeni Zelanda Ombudsmanı.....	71

2.3.2. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ombudsmanı.....	74
2.3.3. Amerika Birleşik Devletleri Ombudsmanı.....	79
2.3.4. Rusya Federasyonu Ombudsmanı.....	82

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TÜRKİYE’DEKİ TARİHSEL SÜRECİ VE BENZERİ KURUMLAR.....	87
3.1. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu Oluşturma Girişimleri.....	87
3.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi .....	88
3.1.2. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu’nda Ombudsman.....	90
3.1.3. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği'nin Ombudsmanlık Kurumu Kurulmasına Yönelik Çalışmaları ( 1983- 1997).....	92
3.1.4. Siyasi Partilerin Ombudsmanlıkla İlgili Hazırladığı Raporlar ve Seçim Bildirgelerinde Ombudsmanlıkla İlgili Taahhütler .....	93
3.1.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi ve Ombudsman-1991.....	94
3.1.6. Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu ve Ombudsman.....	95
3.1.7. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık Kurumu’nun Kurulmasına Yönelik Öneriler.....	96
3.1.7.1. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)....	96
3.1.7.2. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)....	96
3.1.7.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)....	98
3.1.8. Ombudsmanlık Kurumu Kurulmasına Yönelik Diğer Girişimler ve Ombudsman.....	100

3.1.8.1.Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Ombudsmanlık Kurumu.....	100
3.1.8.2.Bayburt Valiliği ve Ombudsmanlık Kurumu.....	100
3.1.8.3. HAK-İŞ Sendikası ve Ombudsmanlık Kurumu.....	103
3.1.8.4. Adalet Bakanlığı ve Ombudsmanlık Kurumu.....	103
3.1.8.4.1. Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı.....	104
3.1.8.4.2. Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı.....	105
3.1.8.4.3.5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	106
3.2. Türkiye'nin Avrupa Birliği İlgili İlişkileri ve Ombudsmanlık Kurumu.....	112
3.3.Türkiye'de Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar.....	116
3.3.1.Devlet Denetleme Kurumu ve Ombudsmanlık.....	117
3.3.2. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Ombudsmanlık.....	120
3.3.3.Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Ombudsmanlık .....	122
3.4.Ombudsmanlığa Kaynaklık Ettiği Düşünülen Kurumlar.....	125
3.4.1.Hisbe-i Muhtesib Kurumu .....	127
3.4.2.Kadı-ül Kudat Kurumu .....	130
3.4.3.Kadıasker (Kazasker) ve Kadılar.....	130
3.4.4.Divan-i Hümayun.....	131
3.4.5.Ahilik.....	132

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN GEREKLİLİĞİ, KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE KATKILARI VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ.....	134
4.1.Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Kurulmasının Gerekliliği....	134
4.1.1.Ombudsmanlığın Politik ve Sosyal Açıdan Kurulması Gerekliliği.....	136
4.1.2. Ombudsmanlığın Bürokrasinin İşleyişi Açısından Kurulması Gerekliliği.....	136
4.1.3. Ombudsmanlığın Vatandaş-Devlet İlişkilerinin Sağlığı Açısından Kurulması Gerekliliği.....	137
4.1.4.Ombudsmanlığın Hukuksal Dayanağı Yönünden Kurulması Gerekliliği.....	138
4.2. Türkiye’de Ombudsmanın Taşınması Gereken Özellikler .....	139
4.2.1. Türkiye’de Ombudsmanın Statüsü Nasıl Olmalı.....	139
4.2.2. Türkiye’de Ombudsmanın Görev ve Yetkileri Nelerdir.....	144
4.3.Ombudsmanlık Sisteminin Kamu Yönetim Sistemine Katkıları.....	146
4.3.1.Demokratik Hukuk Devleti Olma Yolunda Katkı Sağlama... 146	
4.3.2. Avrupa Birliği'ne Girme Sürecine Katkı Sağlama..... 146	
4.3.3.İyi ve Demokratik Yönetimi Sağlamakla Kötü Yönetimi Önlemeye Katkı Sağlama..... 147	
4.3.4. İdarenin Halkla İlişkilerinin Geliştirilmesine Katkı Sağlama 148	



4.3.5. Parlamentonun Gözetim Fonksiyonu Destekleme ve Tamamlamasına Katkı Sağlama.....	148
4.3.6. Vatandaşların Korunmasına Katkı Sağlama.....	149
4.3.7. İdari Reformları Hızlandırmasına Katkı Sağlama.....	150
4.3.8.Halkın ve Kamu Görevlilerinin Eğitimine Katkı Sağlama.....	150
4.3.9.Hükümetle Vatandaşlar Arasında Köprü Olması.....	152
4.3.10. Katılımcı Demokrasi İdealinin Gerçekleşmesine Katkı Sağlama.....	153
4.3.11.İdari Yargı Yükünün Hafifletilmesi Konusunda Katkı Sağlama.....	154
4.3.12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonun İş Yükünün Hafifletilmesine Katkı Sağlama.....	155
4.4.Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’de Uygulanabilirliği Konusunda Öneriler.....	155
SONUÇ .....	162
KAYNAKÇA.....	167
ÖZGEÇMİŞ.....	174

## ÖZET

Devlet yapısı ve sunduğu kamu hizmetleri zamanla ve teknolojik gelişmelerle karmaşıklaşmakta, geleneksel hak arama yolları yeni oluşumlar karşısında eksik kalmaktadır. Çağdaş demokrasinin gelişim sürecinde idarenin her alana el atması, mevzuatın son derece karmaşık hal alması, yargısal ve diğer denetim yollarını kendilerini yenilemeyip çığ gibi artan iş hacmi karşısında işlemez hal alması sonucunda değişen toplum şartları ve ihtiyaçları insanları yeni hak arama yollarını aramasına sebep olmuştur. Bu anlayışı benimsemiş ülkelerde bu gerekliliğin yerine getirilmesi amacıyla diğer hak arama yollarının yanı sıra ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu ülkemizde oluşturulma çalışmaları, 1970'lere kadar uzansa da kanunlaşma sürecini yakın bir zamanda tamamlamıştır. Kurumu güçlü bir altyapıya kavuşturmak için Anayasa değişikliği yapılarak, kuruma anayasal bir statü kazandırılmıştır.

Ombudsmanlık kurumunun ülkemizde oluşturulması, ülkemizin demokratik hukuk devleti ve insan hakları idealine ulaşması ile devlet-millet yakınlaşmasına büyük katkıları olacaktır.

**ANAHTAR KELİMELELER:** Ombudsmanlık, İdarenin Denetlenmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu

## **ABSTRACT**

The structure of the state and the services that it provides are getting more complex over time and, with new technological advancements, traditional ways of seeking justice have become insufficient. The administration's involvement with various issues, the fact that the legislation has become more and more complex, and the lack of judiciary reform and other inspection tools in addition to changing expectations, conditions, and needs of society have encouraged people to search for new ways of preserving and pursuing their rights. In countries that have adopted this principle, there is an Ombuds office designed to fulfill this need together with other justice-seeking instruments.

Though attempts to establish the Ombuds system in Turkey go back to the 1970s, its legalization has happened only recently. In order to be able to provide a strong infrastructure, it was given a constitutional status with the recent amendment.

The formulation of the Ombudsman institution in our country will contribute much in terms of accessing democratic rule of law and ideals of human rights as well as state-society rapprochement.

**Key Words:** The Ombudsman, Inspection of the Administration, Public Inspection Agency

## ÖNSÖZ

Bir toplum içinde yaşam kurallarının nasıl olması gerektiğine yönelik olarak en ideal sistemi kurmak için insanoğlu hep arayış içerisinde olmuştur. Devlet erki vatandaşına hizmet sunarken adil, eşit, dürüst ve güvenilir olmalıdır. İdari iş ve eylemlerden haksızlığa uğrayan vatandaş, idarecisinden hesap sorabileceği, hakkını hukuki ya da başka yollardan arayabileceği, tarafsız ve kolay ulaşılabilir bir kurumsal bir yapıya rahatlıkla başvurabilmelidir. Çağdaş demokrasilerde bu görevi denetim organları yapmakla birlikte, devlet-vatandaş ilişkilerinin seyrinin son derece gelişimi bu denetim organlarının yetersiz kalmasını sağlamıştır. Bu durumda devlet ve vatandaş ilişkilerindeki bu gelişmeler yeni kurumların ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Çağdaş ve demokratik ülkeler, devlet ve birey arasındaki gelişen ilişkileri ve ikili arasındaki iletişim görevini yerine getirmek için ombudsmanlık isminde yeni bir kurumu kurmuşlardır. Anavatanı İsveç olan bu kurum, yarım asırdan beri dünyada demokratik ülkelerin çoğunda benimsenmiştir. Bireyin, devlet erki karşısındaki konumunu güçlendirecek olan Ombudsmanlık Kurumu ülkemizde, 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'yla ve Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla yasalaşma sürecini tamamlamıştır. Şuan Kamu Başdenetçisini ve denetçilerini seçerek kurumsal yapısını oluşturma aşamasındadır. Ombudsmanlık kurumunun çıkışının Osmanlı Devleti'ndeki çeşitli kurumlardan etkilenmiş olması bu kurumun Türk kamu yönetimine uygulanabilirliğini daha da kolaylaştırmaktadır.

Çalışmada, dünyada başarılı bir şekilde uygulanan ve demokratik hukuk devletinin göstergelerinden kabul edilen ombudsmanlık kurumunun Türk kamu yönetim sistemine katkıları ve uygulamada çıkacak sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Tezin hazırlanması sırasında, konunun tespitinde ve yürütülmesinde yol gösteren, değerli tez danışmanı hocam, Yrd. Doç. Dr. Haydar Efe'ye, konunun araştırılmasında yararlanabileceğim kaynaklar konusunda bilgi vererek, çalışmamın

bir bütün olarak ortaya çıkmasında yardımlarını esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Yüksel Koçak'a Őukranlarımı belirtmek istiyorum.

Hayatımın her aşamasında her zaman yanımda olan ve yanımda olacaklarını bildiğim sevgili aileme de özel olarak teŐekkür etmek istiyorum.

Kars/2013

Murat DEMİRCİ

## KISALTMALAR

- AB** : Avrupa Birliği  
**ABD** : Amerika Birleşik Devletleri  
**AKP** : Adalet ve Kalkınma Partisi  
**DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı  
**DSP** : Demokratik Sol Parti  
**DYP** : Doğru Yol Partisi  
**EUROPO** : Avrupa Polisi  
**KAYA** : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi  
**KOB** : Katılım Ortaklığı Belgesi  
**KKTC** : Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti  
**SSCB** : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği  
**TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi  
**TESK** : Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu  
**TMSF** : Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu  
**TOBB** : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği  
**TODAİE** : Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü  
**TSK** : Türk Silahlı Kuvvetleri  
**TÜSİAD** : Türkiye Sanayici İşadamları Derneği  
**TZOB** : Türkiye Ziraat Odaları Birliği

## GİRİŞ

Değişen ve gelişen toplumsal şartlar ve ihtiyaçlar, devletin almış olduğu karar ve yaptığı eylemlerde vatandaşın güncel yaşamını daha fazla etkiler hale gelmiştir. Hukuk devleti anlayışının gelişmesi ve insanların daha bilinçli hale gelmesiyle vatandaşlar artık daha iyisini ve yenisi istemektedirler. Devletler de bu istekleri yerine getirmek için bireyin devlet karşısında korunması ve sahip olduğu hak ve özgürlükleri güvence altına almasına yönelik olarak çeşitli yasal ve anayasal düzenlemelerle bunları teminat altına almakta, kamu bürokrasilerini devamlı suretle yenilemekte, değiştirmekte ve çağın yönetim anlayışına uygun yapılar getirme gayretinde olmuşlardır. Bu yapılanma, klasik bürokratik örgütlenme modelinden esnek, katılımcı, şeffaf, vatandaş odaklı, yönetişimi esas alan, sunulan kamu hizmetinde kaliteyi arayan yeni bir kamu yönetimi modeline doğru gelişme göstermiştir.

İdari işlem ve eylemlerle vatandaşlara kamu hizmeti götüren Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, kamu hizmeti sunarken var olan kaynakları israf etmeden, vatandaşların azami oranda ve hızlı biçimde yararlanması için gerekli tedbiri alır. Ancak kamu hizmetleri devlet tarafından yerine getirilirken isteyerek ya da istemeyerek zaman zaman hukuk alanının dışına çıkmaktadır. Vatandaşlar ise sunulan kamu hizmetlerini beğenmemekte veya kamu görevlilerinin kötü davranışlarından dolayı şikâyetçi olabilmektedirler. Devlet, hem vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini korumak hem de karmaşıklaşan yönetim yapısını göz önünde bulundurmak suretiyle yeni denetim sistemleri bulma arayışına girmiştir. Yönetim ile vatandaşın karşı karşıya geldiği böyle durumlarda yönetimin haksız uygulamalarına karşı vatandaşların mağdur olmaması için siyasi, idari, yargı ve kamuoyu denetimi gibi denetim birimleri zaten vardır. Ancak mevcut denetim birimleri, idarenin sunduğu kamu hizmetlerinde vatandaş memnuniyetini istenilen düzeye çıkaramamakta, vatandaşlar idarenin haksız uygulamalarına maruz kalmaya devam etmektedirler. Bu klasik denetim mekanizmaları da devlet tarafından oluşturulmuş,

kamu yararını esas alan denetim birimleridir. Ancak bunların kamu görevlileri tarafından yapılması bu denetimlerin çoğunlukla gereği gibi yapılmaması, diğer ifade ile eksik kalmasını sağlamıştır. Aynı zamanda vatandaşla idare arasında yaşanan ve sürekli artan karmaşık ilişkiler ağı, denetim mekanizmalarında bir değişimin yaşanmasını ve yeni denetim birimlerin doğuşuna neden olmuştur.

Ülkelerin toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, bireysel şikâyetlerle ilgilenmek ve kamuoyunun dikkatini kamu bürokrasisindeki aksaklıklara çekmek konularındaki arayışlar dikkatleri Ombudsmanlık Kurumuna çevirmiştir. Dünyanın pek çok ülkelerinde uygulanan Ombudsmanlık sistemi, her ülkenin kendine özgü siyasal, toplumsal, kültürel ve idari koşullarına göre değişik biçimlerde yapılandırılmıştır.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik olarak pek çok çalışma yapılmış ve bu konu çeşitli çevrelerce tartışılmıştır. Ombudsmanlık kurumunun kurulmasının gereksizliğine inananlar genelde yeteri kadar denetim mekanizmasının olduğu, ombudsmanlığın var olduğu ülkelerin bizim sahip olduğumuz yönetim sisteminden farklı bir yapıya sahip oldukları ve yeni bir denetim mekanizması kurmaktan ziyade mevcut denetim birimlerini iyileştirmenin yeterli olduğu savlarını ileri sürmüşlerdir. Aksini düşünenler ise mevcut denetim mekanizmalarının yeterli olmadığı, yeni bir denetim anlayışının getirilmesi gerektiğini, kamu hizmetlerinin böylece daha iyileşeceği ve dünyada çoğu yerde uygulama imkânı bulan ombudsmanlık sisteminin yönetim sistemimize uyarlanabileceğini savunmuşlardır. Aynı zamanda, Avrupa ülkelerinde geniş bir uygulama alanı bulan ombudsmanlık sisteminin ülkemizin Avrupa Birliği adaylık süreciyle kurulması zorunlu olduğunu ve giriş sürecini hızlandıracağını belirtmişlerdir.

Dünyada ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik duyulan ihtiyaçlar Türkiye için de geçerli olduğundan yapılan tartışmalar ve çalışmalar sonucunda Kamu Denetçiliği Kanunu adıyla Anayasaya girerek, yasalaşma süresini 29.06.2012 tarihinde tamamlamış ve kuruma Kamu Başdenetçisi ve Denetçiler atanarak yapılaşma sürecine girmiştir.

Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu, idareyle vatandaş arasında yaşanan sorunların çözümünde görev üstlenen geleneksel denetim birimlerinin tıkanıp



noktalara bir çözüm yolu bulacak, denetim birimlerinin iş yükünü hafifletecek, yurttaşın hoşnut olacağı ama yönetimin de olumsuz olarak etkilenmeyeceği çözüm önerileri getirebilecektir.

Devlet ile yurttaş arasında bir tür arabulucu olan kamu denetçisi, bağımsız kamu görevlisi olarak, şikâyetçi olanların şikâyetlerini dinlemekte, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonucunu da ilgililere ve kamuoyuna duyurmaktadır. Kamu Denetçisi, insan hak ve özgürlükleri bağlamında kamu yöneticilerini eğitmek, kamu idarecilerini hak ihlali yapmaları konusunda caydırmak, kamu idaresinin hatalı iş ve eylemleri düzeltmek, kamu idaresinin iyi kamu hizmeti sunmalarını sağlamak ve bunların yanında vatandaş ve bürokrasi arasında arabulucu olmak gibi işlevler üstlenmektedir. Diğer denetim mekanizmalarına ilave olarak bireyin haklarının korunması ve iyi işleyen idarenin gerçekleştirilmesi açısından ikincil bir garanti mekanizmadır. Böylelikle Ombudsman, klasik bürokrasinin aksine, yurttaş tarafını tutan, onun adına her türlü idari organı sorgulayan, her türlü bilgi ve belgeye ulaşarak elindeki bazı araçlarla idarenin modern yönetim anlayışına uygun işlemesini sağlamaya yardımcı bir kurum niteliğindedir.

Tezin ilk bölümünde, ombudsmanlık kurumunun doğuşu, yapısı, kurumun ortak özellikleri, görev ve yetkilerinden bahsedilmiştir. İkinci bölümde dünyanın değişik ülkelerinde uygulanan ombudsmanlık sistemleri incelenmiştir. Üçüncü bölümde, Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'deki tarihsel süreci, kaynaklık eden kurumlar, Türkiye'de benzeri kurumlar, bu kurumun Türkiye'de kurulmasının gerekliliği, Türk ombudsmanın taşıması gereken özelliklerinden söz edilmektedir. Dördüncü ve son bölümde ise Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çerçevesinde ombudsmanlık kurumunun Türk kamu yönetim sistemine muhtemel katkıları ve uygulanabilirliği incelenmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. OMBUDSMANLIK SİSTEMİNİN DOĞUŞU, YAPISI, GÖREV VE YETKİLERİ

Demokratik toplumlar, kendi içinde yaşayan vatandaşların haklarını korur ve güvenli, özgür bir yaşam olanağı sunar. Vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla idare üzerinde çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Değişen ve gelişen devlet olgusu devletlerin yetki ve sorumluluklarını arttırmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin artması ve karmaşıklaşması idareyi vatandaş karşısında daha güçlü hale getirmiştir. Bu durumda vatandaşlar kendilerini yönetenlerin, onaylamadıkları davranışlarının bağımsız bir denetim birimce denetlenmesini istemektedirler. Bu doğrultuda ortaya çıkan ombudsmanlık sistemi ilk kez İsveç'te doğmuş, hukuksal ve kültürel benzerlikleri olan diğer İskandinav ülkelerinde kısa sürede uygulanmaya başlanmıştır. Günümüzde ombudsmanlık, dünyada Anglo-Sakson hukuk sisteminde, Kıta Avrupa hukuk sisteminde, Eski Doğu Bloğu hukuk sistemlerinde, pek çok Afrika ülkesinde uygulanmaktadır. Bu kurum şehir, bölge ve ülke olarak dikey örgütlenme ve üniversite, tüketici, basın, insan hakları gibi nitelik olarak farklı konularda yatay örgütlenme biçiminde yapılanmıştır. Dünyada farklı hukuk sistemlerinde ülkeler, ombudsmanlık sistemini kendi siyasal, sosyal, kültürel değerlerine ve idari yapılarına göre şekillendirmiş ve farklı adlarla kurmuşlardır.

Bu bölümde ilk olarak ombudsmanlığın kavramsal açıdan anlamı ve tanımı yapıldıktan sonra kavramın değişik ülkelerde nasıl kullanıldığı ve bu kavrama verilen anlamlar irdelendikten sonra, ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimi, kurumun yapısı, ortak özellikleri, görev ve yetkileri incelenmiştir.

## 1.1. Ombudsmannın Kavramsal Açıdan Anlamı

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde delege, avukat, vekil veya bir diğerk kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır. Ombudsman, vekil-temsilci anlamında “ombud” ile kişi anlamında “man” sözcüklerinden meydana gelir<sup>1</sup>. Kurum olarak ise Parlamento tarafından Parlamento’yu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir.

Ombudsman’ın Türkçe karşılığı olarak kamu denetçisi, arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Ombudsmanlık bazı ülkelerde başka isimlerle anılmaktadır. İspanya’da “Halkın Savunucusu”, Avusturya’da “halk avukatı”, Fransa’da “cumhuriyet arabulucusu” (Mediatur), Kanada’da “vatandaş koruyucusu”, Portekiz’de “adalet temsilcisi”, İngiltere’de “yönetim için parlamento komiseri”, İtalya’da “sivil savunucusu”, Polonya’da “sivil haklar savunucusu” ifadeleri kullanılmaktadır<sup>2</sup>. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde (KKTC) ise Yüksek Yönetim Denetçisi, ülkemizde ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda Halk Denetçisi (Mahalli İdareler Halk Denetçisi), 2010 Anayasa değişikliğiyle Anayasada yer bulan ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda “Kamu Denetçisi” şeklindedir<sup>3</sup>. Dünya Ombudsman örnekleri incelendiğinde Ombudsmannın şahıs ya da ayrı bir kurum olarak değil, bir şahıstan ibaret kurum olarak yer almaktadır.

## 1.2.Ombudsmannın Tanımı ve Tanımlayıcı Unsurları

Ombudsman kurumunu bir biçimde tarif etmek çok zordur. Çünkü Ombudsman, ülkelerin sosyal, kültürel, dini, vb. ortamları ve idari yapılara göre farklı şekillerde uyarlanmıştır. Ancak Ombudsmannın her ülkede bulunması gereken ortak özelliklerinden yola çıkarak bazı tanımlamalar yapılmaktadır.

B. Zakir Avşar’a göre Ombudsman; prensip itibariyle parlamentolar tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da

<sup>1</sup> <http://tr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>,(03.04.2012).

<sup>2</sup> Kemal Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2010, s.26.

<sup>3</sup> <http://www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/6328%20say%C4%B1%C4%B1%20Kamu%20Denet%C3%A7ili%C4%9Fi%20Kurumu%20Kanunu.pdf> . (03.04.2012)

bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği kişilerin çoğunlukla hiçbir kurala bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi olan; idarenin yapmış olduğu haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak, hakkaniyete uygun tedbirler salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur<sup>4</sup>.

Yılmaz Altuğ Ombudsmanı, “tarafsız ve yüksek seviyeli bir müfettiş” olarak tanımlamaktadır. Bu müfettişler, halkın, kamu idaresinin haksız eylemlerinden kaynaklanan şikâyetlerini dinleyerek tarafsızca soruşturma yapar ve elde ettikleri verileri yetkililere aktarırlar. Bu kişiler maaş ile çalışabilecekleri gibi fahri olarak da çalışabilirler<sup>5</sup>.

Taykan Ataman’a göre Ombudsman, “Kamu yönetiminde idarenin çeşitli eylem ve işlemlerine karşı halkın şikâyetlerini parlamento adına inceleyen-soruşturan özel bir büro veya görevli” olarak tanımlamaktadır<sup>6</sup>.

Yılmaz, Kılavuz ve İzci’ye göre Ombudsman, “Prensip olarak gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yapmış olduğu şikâyetler üzerine veya re’sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararların yaptırım gücü olmayıp sadece tavsiye niteliği taşıyan, çalışmalarını bir raporla her yıl kamuoyuna ve parlamentoya sunan kamu görevlisidir<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> B. Zakir, Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Ankara, Asil Yayın Dağ. Ltd. Şti, 1992, 1.Baskı, s.68.

<sup>5</sup> Yılmaz Altuğ, **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, 2002, s.31.

<sup>6</sup> Taykan Ataman, "İngiltere’de Ombudsman Kurumu(İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 400, 1993, s. 217.

<sup>7</sup> Reha Yılmaz, Akif Kılavuz, Ferit İzci, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, 2003, s.54.

Ombudsmanlık Kurumu, Müslüm Akıncı tarafından yönetimin bilerek ya da bilmeyerek yaptığı yanlışların düzeltilmesi için yönetim üzerinde halk adına yargı dışı denetim yapan bir kurum olarak tanımlanmıştır<sup>8</sup>.

Tufan Erhürman'a göre Ombudsman idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlem ve eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare düzeyinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili, bağımsız bir devlet organıdır<sup>9</sup>.

Zekeriya Temizel'e göre ombudsman, görev alanı kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkiler, görevi kişi hak ve özgürlükleri savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak, kötü yönetimden doğan haksızları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmak olan bir kurumdur<sup>10</sup>.

Uluslararası Barolar Birliği'nin 1974'de Ombudsmana ilişkin yaptığı ve en çok kabul gören tanım ise şöyledir: "Ombudsman, anayasaya, yasaya veya parlamentonun aldığı bir karara göre kurulan, parlamentoya karşı sorumlu, devlet dairelerindeki memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikayetleri alan, bu şikayetler üzerine veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma-soruşturma yapma, yanlışlıkların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir"<sup>11</sup>.

Bütün bu tanımlamalar ve dünya uygulamalarından yola çıkarak Ombudsmanlık kurumunu tanımlayıcı unsurlarının belirlenmesi gerekmektedir. Kanadalı Prof. Dr. Ronalt Rowat'a göre ombudsmanlığın genel kabul gören noktaları şunlardır<sup>12</sup>:

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

<sup>8</sup> Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriterler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, 1999, s.265.

<sup>9</sup> Tufan Erhürman, "İdari Denetim ve Ombudsman" Ankara, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi**, 2001, s.312-313.

<sup>10</sup> Zekeriya Temizel, "**Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**", İstanbul, İULA-EMME, 1997, s.40.

<sup>11</sup> Oğuz Babüroğlu, Nevra Hatiboğlu, "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", İstanbul, **TÜSİAD Yayınları**, İstanbul, 1997, s. 15.

<sup>12</sup> Ataman, "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", s. 219.

b) Ombudsman, haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişi dile getiren özel şikayetleri ve yakınmaları izler.

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

d) İdareye mutlaka karşı değildir.

Bu ülkede uygulanan Ombudsmanlık bu asgari şartlara haiz olması o ülkede ombudsman benzeri bir yapılanmadan söz edilebilir. Aksi takdirde ismi ombudsman konulsa dahi bu bir denetim organı olarak kabul görmeyecektir. Bu bilgiler ışığında Ombudsman Kurumu kısaca özetlenirse; Anayasalarda yer alan, parlamento tarafından atanan ve ona karşı sorumlu olan, vatandaşların bürokrasiden, kötü yönetiminden kaynaklanan şikâyetlerini geniş yetkiler çerçevesinde hızlı ve güvenli bir şekilde çözmeye çalışan, yüksek düzeyde ve bağımsız şekilde çalışan kişidir.

### **1.3. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi**

Vatandaşların, kendilerini idare edenlerin kötü yönetimlerine karşı tepki vermeleri, idarecileriyle ilgili şikâyetçi oldukları ve bunları tarafsız ve bağımsız bir denetim birimince araştırılmasını istemeleri insanlık tarihi kadar eskidir. Ombudsmanlık kurumunun tarihsel sürecinin bilinmesi, Türkiye’de nasıl bir ombudsmanlık süreci izleyeceği yönünde bizlere yol gösterici olacaktır.

Ombudsmanlık kurumunun kökenlerini bazı yazarlar Roma İmparatorluğu’nda halkı Plebi Senatosu’nun yetki tecavüzlerine karşı koruyan “Halk Tribünlerine”, Çin’de M.Ö. 206- M.S. 220 döneminde hüküm süren Han Hanedanlığı sırasında var olan “Yuan Kontrol Kurumuna” ya da Amerika’da 17. Yüzyılda kolonilerde görev yapan “Censors” kurumuna dayandırmışlardır<sup>13</sup>. Ancak kurumun doğuşunda Osmanlı İmparatorluğu’nunda önemli bir role sahip olduğu çeşitli otoriteler tarafından kabul edildiğinden Ombudsmanlık kurumu Türk kamu yönetim sistemine uzak bir kurum değildir.

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı yapısal olarak Osmanlı ve İsveç tarihlerinin kesişme noktasına denk gelmektedir. İsveç Kralı XII. Charles’ın (Demirbaş Şarl) ordusu 1709 yılında Poltava Meydan Savaşı’nda yenilgiye uğramış,

<sup>13</sup> Altuğ, **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, s.54.

Demirbaş Şarl ve beraberindeki kalabalık bir heyet Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında kalan Demirbaş Şarl, ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında, hem halkın yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları dindirmek hem de kendisinin yokluğundan faydalanan yöneticilerin haksız davranışlarına bir son vermek amacıyla 1713 yılında bir kişiyi Högste Ombudsmannen (En Üst Murakıp) olarak tayin etmiştir. Böylece Ombudsmanlık kurumu 1713 yılında İsveç'te kurulmuştur. Bu şekilde ortaya çıkan ombudsmanlık kurumu ilk olarak sadece Krala hizmet eden ve onun temsilcisi sıfatıyla kamu düzeni sağlamaya çalışan, yönetilenlerin haklarını koruyan bir yapı olarak kurulmuştur<sup>14</sup>.

İsveç Kralı XII. Charles, misafir kaldığı yıllarda Osmanlı kurumlarını tanıma fırsatı bulmuştur. Böylece bu kurumun oluşumun kökeninde Osmanlı yönetim sisteminin etkisi büyüktür. Kralın Osmanlı İmparatorluğu'nda kaldığı yıllarda ülkesi iyi yönetilmiyor, yolsuzluklar artıyor ve adaletsiz uygulamalara göz yumuluyordu. Bütün bu kötü yönetim uygulamalarına çözüm bulmak için ülkesinde kendisinin gözü kulağı olmak üzere bir ombudsman görevlendirmiştir. Ne var ki, ombudsmanlık müessesini Osmanlı'daki divan mı, mali denetim yapan muhtesip mi, adli denetim yapan kadı mı, şer'i makam olan Şeyhülislamlık mı yoksa çarşı-pazar ve günlük hayatta egemen olan, bununla birlikte halkın her türlü dilek, şikayet ve sorununu idareye iletilme gücüne sahip olan, çok geniş ve güçlü bir sivil örgütlü yapı olan ahilik ve sonrasında kethüdalık mı veya hepsinin birleşimi mi olduğuna ilişkin bu konuda net bir şey söylemek mümkün değildir.<sup>15</sup> Bazı yazarlar Ombudsmanlığı eski Türk ve İslam devletlerinde yer alan kurumlara benzetmişlerdir. Ancak Osmanlı İmparatorluğu yönetim sistemlerinde yer alan kurumların zaten İslam ve eski Türk devletlerinde yer alan kurumlardan esinlendiği ve örnek alındığı tarihi bir gerçektir. Örneğin B. Zakir Avşar, ombudsman benzeri bir kurumun Abbasiler yönetim sistemi içerisinde yer alan haksızlıklar divanı olarak ifade edilen "Divan-ı Mezalim Kurumu"na benzetmiştir. Divan-ı Mezalim halk tarafından devlet memurları aleyhine getirilen şikayet ve sızlanmaları incelemek ve soruşturmak için kurulmuştu. Kurumun başında ise bunları incelemekle görevli yüksek dereceli bir kadı bulunurdu.

---

<sup>14</sup> H.Galip Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme " **Uluslar arası Hukuk ve Politika**, Cilt 2, No: 5, 2006 s.91.

<sup>15</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.57.

Kurumun hükümdar adına karar vermesinden dolayı oldukça etkin bir kurum olarak faaliyetlerini yürüttüğü belirtilmektedir<sup>16</sup>. Zekeriya Temizel, Demirbaş Şarl'ın ilk ombudsmanı Osmanlı İmparatorluğu'nda kaldığı yıllarda ataması, kurumu Osmanlı İmparatorluğu'nda görüp de kendi ülkesine taşıdığı yolundaki görüşlerin oluşmasına neden olduğunu belirtmiştir. İbrahim al Wahab ise, İsveç ombudsmanlık kurumu kaynaklarına dayanarak, Demirbaş Şarl'ın Osmanlı topraklarında yaşadığı zamanlarda “Kadıaskerlik Kurumunu” incelediğini belirterek, aralarındaki benzerliğe dikkat çekmiştir<sup>17</sup>. Wahab'ın yanı sıra Pickl de, Demirbaş Şarl'ın ilk ombudsmanı, kadıaskerlikten esinlenerek atadığını ifade etmiştir. Pickl ayrıca, Hz. Ömer zamanında kurulmuş ve daha sonra birçok İslam ülkesinde uygulanmış olan “Muhtesip Kurumunu” da ombudsmanlığa benzetmiştir<sup>18</sup>. Galip Demir ise, Demirbaş Şarl'ın örnek aldığı kurumun, bir meslek loncası olan ahilik teşkilatı olduğunu belirtmektedir<sup>19</sup>. Ombudsmanlık kurumunu, “Şeyhülislamlık” ve “Divan-ı Hümayun” kurumlarına benzetenler de olmuştur. Ombudsmanlığa benzer Osmanlı'daki kurumlara çalışmanın üçüncü bölümünde yer verildiğinden, burada söz konusu kurumlara ilişkin bilgilere kısaca yer verilmiştir.

İsveç Ombudsmanlığını atama yetkisi 1766 yılından itibaren kraldan temsil organına (Riksdag) geçmiştir. Kralın ombudsmanı ile parlamento ombudsmanı arasındaki en önemli ayrım, birincisinin kral adına görev yaparken, ikincisinin bireylerin haklarını korumakla yükümlü olmasıdır. Ayrıca, bu yeni sistemle parlamento (Riksdag), kraldan tamamen bağımsız bir denetim organı oluşturmayı hedeflemiştir<sup>20</sup>.

Ombudsmanlık, 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum haline gelmiştir. Modern manada Ombudsmanlığın başlangıcı bu tarih kabul edilir. Ombudsmana önce yasama organı adına yürütme organını denetlemek yetkisi verilmiş, sonradan yapılan yasal düzenlemelerle tüm yönetim sistemi ve mahkemeler görev sahasına girmiş, kamu görevlileri ve yargı mensuplarının hatalı ve keyfi

---

<sup>16</sup> B. Zakir AVŞAR, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Ankara, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, 1999, s. 42–43

<sup>17</sup> Viktor J. Pickl, (Çev. Taykan Ataman), "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", **Siyasette Yozlaşma, Yeni Türkiye Dergisi**, Mart-Nisan 1997, s.801.

<sup>18</sup> Viktor J. Pickl, (Çev. Taykan Ataman), “Ombudsman ve Yönetimde Reform, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, 1986, s.39.

<sup>19</sup> Galip Demir, **Ombudsman Aranıyor**, İstanbul, Sade Ofset Ahilik Araştırmaları Yayınları, 2002.

<sup>20</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.58.



tutumları dolayısıyla haksızlığa uğrayanların şikayetlerini dinlemiş, alınması gerekli tedbirleri önermek ve gerektiğinde soruşturma açmak yetkileri verilmiştir<sup>21</sup>.

Ombudsmanlık kurumu, tarihsel süreçte anayasal kurum haline geldikten sonra bir asır suskun halde kalmıştır. 1919 yılına geldiğinde Finlandiya’da yapılan bir anayasa değişikliğiyle İsveç örneğine benzer bir kurum kurulmuştur. İsveç Ombudsmanındaki bakanları soruşturma yetkisi haricinde tüm yetkileri Finlandiya Ombudsmanına da verilmiştir. İsveç’ten sonra ilk olarak Finlandiya’da ombudsmanlık kurumunun kurulması, kuşkusuz Finlandiya’nın yüzyıllar boyu İsveç’in egemenliğinde kalmasının, benzer hukuki ve idari sistemlere ve ortak kültüre sahip olmasının payı büyüktür. 1950 yılına kadar dünyada yalnızca İsveç’te ve Finlandiya’da ombudsmanlık kurumu vardır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası ilişkilerde hareketlilik bilim adamları ve yöneticilerin de kendi aralarında yoğun irtibatına imkan vermiş, bu ilişkiler yoluyla öğrenilen ombudsmanlık kurumunun varlığı ve işleyişindeki başarılar kısa zamanda bu kurumun diğer ülkelerde de oluşturulmasını sağlamıştır. Batı Avrupa’da idarecilerin otoritesine karşı vatandaşlar yoğun tartışmalara girmiş, kendilerinin daha sağlam bir şekilde korunması için siyaset dışı bir kurumun gerekliliği kabul görmüştür. Bundan sonra diğer ülkeler İsveç’te başarılı bir şekilde uygulanmış olan ombudsmanlığı kendi ülkelerine uyarlamışlardır<sup>22</sup>.

Ombudsmanlık kurumunu ülkesine uyarlayan bir diğer ülke Norveç olmuştur. 1952 yılında askeri alanda, 1962 yılında ise sivil alanda ombudsmanlığı kurmuştur. Ombudsmanlık kurumu, 1954 yılında Danimarka’da Parlamento Komiseri adıyla kurulmuştur. Bu kurum 1959 yılında Batı Almanya’da, 1962 yılında Yeni Zelanda’da ve 1967 yılında İngiltere’de kurulmuştur. Ombudsmanlığın İngiltere’de kurulması, hem Yeni Zelanda gibi Anglo-Sakson hukuk sisteminin uygulandığı yerde kurulmuş olması, hem de bu kadar büyük yüzölçümü ve nüfusu kalabalık yerde olmasından dolayı ombudsmanlık kurumunun önemli tarihsel süreçlerinden biridir. Aynı zamanda 1973 yılında Fransa’da Ombudsmanlığın kurulmuş olması, ombudsmanlığın tarihsel sürecinde önemli bir aşamadır. Çünkü idari yargı sistemi uygulayan bir ülkede kurulabilmesi hukuk sisteminden bağımsız olarak her ülkede

---

<sup>21</sup> Tefvik Bora Erdengi, “Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, **Doktora Tezi**, Ankara, 2009, s.31-32.

<sup>22</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, s. 30-31.

kurulabileceği düşüncesini doğrulamıştır. Avrupa'da gelişmesini devam ettiren kurum, 1976 yılında Portekiz ve Avusturya'da, 1981 yılında Hollanda ve İspanya'da kurulmuştur<sup>23</sup>.

Avrupa Birliği'nin en yüksek karar organı Avrupa Konseyi ise 1992 yılında Maastricht Anlaşması'yla aldığı tavsiye kararıyla Avrupa Birliğine üye tüm ülkelerde ombudsmanlık benzeri bir kurumun kurulmasını tavsiye etmiştir. Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'yla; AB yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde, AB kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkilerini güçlendirmeyi ve yurttaşların şikâyetlerini kabul ederek AB kurumlarının demokratik işlemlerinde yurttaşın yardımcı olmayı amaçlayan Avrupa Ombudsmanı yaratılmıştır. Avrupa Ombudsmanlık kurumunun görevi Avrupa Birliği kurumları ve organlarıyla ilgili kötü yönetim şikâyetlerini incelemek ve soruşturmadır. İlk derece mahkemesi ile Avrupa Adalet Divanı Ombudsmanı görev alanı dışında tutulmuştur.<sup>24</sup> Avrupa Ombudsmanlığının kurulması ise ilk defa birden fazla ülkeyi kapsayan uluslararası bir ombudsmanlığın kurulmuş olmasından dolayı önem arz etmektedir.

Amerika'da ombudsmanlığın kurulması ise farklı bir yönetim modeline sahip bir ülkede kabul edilmesi açısından önemlidir. Amerika'da ulusal düzeyde ombudsmanlıkla tanışma fırsatına sahip olamamıştır. İdareyle halkı kaynaştırmak, vatandaşları bürokratik mekanizmalardan kaynaklanan şikâyetlerini dinlemek için ombudsmanlık kurumu bazı eyalet ve şehirlerde kurulmuştur. ABD'de New Jersey (1974) Alaska (1975) ve Florida (1980) gibi eyaletlerde, Atlanta ve Detroit (1974), Berkeley (1975) ve New York City gibi kentlerde ombudsmanlık kurumu kabul edilmiştir<sup>25</sup>.

Doğu Bloku ülkelerinde ise bloğun çözülmeye başlamasıyla yönetimlerde başıboşluk artmış böylece çok fazla insan hakları ihlalleri meydana gelmiştir. Doğu Avrupa ülkeleri bu insan hakları ihlallerini engellemek için bu kurumu ülkelerinde kurmaya başlamışlardır. Ombudsmanlık sistemi ilk olarak 1988 yılında Polonya'da

---

<sup>23</sup> Avcı, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.57.

<sup>24</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.36.

<sup>25</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.40.

kurulmuştur. 1989 yılında Macaristan'da, 1991 yılında Romanya'da, 1997 yılında Ukrayna'da, 1998 yılında Bulgaristan'da kurulmuştur<sup>26</sup>.

Ombudsmanlık kurumu, tarih boyunca gelişerek farklı adlarla değişik ülkelerde uygulanabilmesi ve dinamik bir yapıya sahip olmasından dolayı günümüzde dünyada yüz kırkın üzerinde ülkede uygulanabilmiştir. Ülkelerin demokrasilerinin gelişmesine, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasına, insan hakları ihlallerinin azalmasına yönelik katkılarından dolayı demokratik yönetimlerde geçerliliğini kanıtlamış her geçen gün diğer başka ülkeler tarafından tercih edilir hale gelmiştir.

#### **1.4. OMBUDSMAN KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ**

Ülkeleri, sahip oldukları ombudsman özelliklerine göre tek bir kategori içinde sınıflandırmak mümkün değildir. Demokrasi kültürünün köklü olarak yerleştiği ya da yeni tanıştığı ülkeler ile yönetim sistemleri ve hukuk sistemleri bakımından tamamen birbirlerinden farklı ülkeler ombudsmanlık kurumunu kabul etmişler ve uygulamaya geçirmişlerdir. Ombudsmanlık kurumunun genel olarak gelişmesi ve kabulü, insan hakları konusunun öneminin artması ile “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramlarının birey ve toplum açısından önem kazanmasıyla olmuştur.

Ombudsmanlık kurumunun birbirinden farklı iklimlerde uygulanabildiğini gördükten sonra, bunun arkasında yatan sebepleri ortaya koymak bu bölümün genel içeriğini oluşturmaktadır.

##### **1.4.1. Devletin “Demokratik ” Özelliği**

Ombudsman kurumunun tarihsel sürecine bakıldığında, ülke ister monarşi ister demokrasi ile yönetiliyor olsun devletin bireye karşı yürüttüğü faaliyetlerin kontrolü ve vatandaş devlet karşısında korumak amacıyla yaratılmış bir sistem olarak karşımızda durmaktadır. Demokrasiyle, vatandaşın devlet yönetimine katılımının artırılması ve alınan kararlarda esas amacın toplum faydası olması kastedilmektedir. Devletlerin siyasi yönetim biçimleri, ombudsman kurumunun oluşmasında esas belirleyici faktör değildir. Bu alanda önemli olan, en çok vatandaşın sesine dikkat edilmesi ve alınan kararlarda vatandaşa yer verilmesidir. Demokratik yönetimin temelinde “çoğulcu yönetim” şeklinin bulunması,

<sup>26</sup> Avcı, *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, s.57.

ombudsman veya benzeri kurumların vatandaşlar açısından yönetime katılma veya en azından idarenin aldığı kararları etkileme imkanına kavuşmalarını sağlayacaktır. Bu karşılıklı bir etkileşim yaratarak, hem idarenin bireylere vermiş olduğu değeri arttırarak alınan kararlarda daha hassas davranılmayı hem de bireyin devlet hiyerarşisi içinde kendine yer bulmasını sağlamıştır. Böylece Ombudsmanlık kurumunun uygulamaları, idari kararların alınmasında vatandaş odaklı yönetim sisteminin benimsenmesini artıracak ve uygulamaların daha şeffaf ve daha anlaşılır yapılmasına yardımcı olarak, demokratik kültürün toplum nezdinde yayılmasını sağlayacak önemli bir organ olacaktır<sup>27</sup>.

#### **1.4.2. Devletin “Hukuk Devleti” Özelliği**

Bir devletin hukuk devleti oluşu, hukuk kurallarına bağlı olması ve bu kurallara saygı duymasıyla ölçülür. Hukuk devleti demek, devletin kendisini kendi yaptığı hukukla sınırlandırması olarak tanımlanmaktadır. Yani hukuk devleti içerisinde sadece yönetilenler değil, yönetenler de yasalara ve hukuka bağlı olmak zorundadırlar. Hukukun üstünlüğü kavramı, artık devletin en temel özelliği olarak vurgulamaktadır<sup>28</sup>. Hukuk devleti toplumsal yaşamın düzenlenmesinde artık devletten yana bir hukuk sistemi değil, herkese eşit mesafede olması gereken kurallar bütünüdür. Hukuk devleti içinde oluşturulacak kurumlar, vatandaşın hak ve hürriyetini, sadece diğer bireylere karşı değil, devletin bizzat kendisine karşı da savunabilecek yapıda olmalıdır. Ancak bu şartların mevcut olması halinde, bir devlette hukukun üstünlüğünden bahsetmek mümkün olabilecektir. Ombudsman benzeri bir sistemin kurulması ile vatandaş ve devlet arasındaki uçurum nispeten giderilebilecek, devlet örgütlerinin almış olduğu kararların hukuk çerçevesi içinde olmasına daha çok önem verilecek ve varsa hatalı uygulamalar giderilebilecektir<sup>29</sup>.

#### **1.4.3. Devlette Denetim Birimleri ve Şekillerinin Yetersiz Olması**

Bir devlet, toplumsal yaşamın düzenlenmesini ve iyi işlenmesini kamu hizmetleriyle yerine getirmektedir. Bu hizmetler yerine getirilirken doğaldır ki hak ve yetkilerin kamu gücü tarafından hukuk kurallarına ve kamu yararına kullanılması gerekmektedir. Bu hizmetlerin mevzuat hükümlerine uygun yapılıp yapılmadığının

<sup>27</sup> Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul, Beta Yayınları, 1999, s.293.

<sup>28</sup> Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş (23. bs.), Ankara, 1995, s.22.

<sup>29</sup> H.Galip Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 2, No: 5, 2006, s.93.

denetlenmesi, demokratik bir yönetim anlayışının vazgeçilmez bir koşuludur. Buradan hareketle, vatandaşların hak ve yetkilerinin korunmasını ve kamu yararının tesisini sağlamak açısından çeşitli denetim mekanizmalarının oluşturulması, demokratik bir yönetim anlayışının vazgeçilmez bir koşulu durumundadır. Denetimin amacı, yönetim birimlerinin görevlerini yönetimin amaçları doğrultusunda zamanında, eksiksiz ve hukuka uygun olarak yerine getirilip getirilmediğini yaptırımli bir biçimde izlemektir<sup>30</sup>.

Eski çağlardan günümüze kadar birey devlet ilişkilerinde sürekli artış olmuş bu da var olan klasik denetim birimlerinde bir değişimin yaşanmasını gerekli kılmıştır. Klasik denetim araçları, çağdaş yönetimin gücü ve işlevi karşısında başa çıkamamış ve yetersiz kalmıştır. Modern toplumlarda yaşanan bu hızlı değişimler yeni denetim birimlerinin daha süratli, daha az şekilci, daha iyi bilgi sahibi olunabilen kurumlar olarak yapılanmasını sağlamıştır. Bu kurumlar üzerinde her hangi bir idari otoritenin olmaması yani tamamen bağımsız olmaları ve yapılan başvurularda her hangi bir ön koşulun olmaması bu kurumların en önemli özelliklerinden biridir<sup>31</sup>.

#### **1.4.4. Devletin Karmaşıklaşan Yapısı**

Çağımız, devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında fertler, haklarının ve sorumluluklarının kapsam ve sınırı konusunda yeterli bir bilgiye sahip olmaktan gün geçtikçe uzaklaşmaktadır. Bu durum fertleri idare karşısında günden güne güçsüzleştirmekte ve korunmaya muhtaç duruma itmektedir. Kişiler varlık sebebi, kendisinin mutluluğunu temin etmek olan bürokrasi çarkları arasında ezilmekte, tam bir çaresizlik içine düşmektedir<sup>32</sup>.

Devletin asli görevleri vatandaşlarına hizmet götürmek, onların hak ve menfaatleri korumaktır. Ancak Türk kamu yönetim sistemi günümüzde o kadar karmaşık hale gelmiştir ki, vatandaşların idareden memnuniyetsizlikleri çok artmıştır. Devlet tarafından vatandaşların kamu yönetim sisteminden dolayı

---

<sup>30</sup> Cengiz Akın, "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)" **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421, Aralık 1998, s.522.

<sup>31</sup> Mahir Işıkyay, " Ombudsmanlık- AB ve Türkiye'deki Konumu",<http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30>, (13.04.2012).

<sup>32</sup> H.Galip Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 2, No: 5, 2006, s.94.

uğradıkları haksızlıkları gidermek için birçok şikâyet mekanizması oluşturulmuştur. Ancak bu şikâyet mekanizmaları toplumlarda iyi yönetim kurulmasını sağlayamamış, birey devlet arasındaki karmaşıklaşan yapının daha derinleşmesine neden olmuştur. Günümüzde yönetenlerin yönetilenlere saygılı, çabuk ve adaletli bir şekilde davranması, kamu görevini yerine getirirken işlemlerinde şeffaf, hesap verebilir ve dürüst bir yönetimi ortaya koyması devletin herkes tarafından aranan ve vazgeçilmez unsurları haline gelmiştir<sup>33</sup>.

Yukarıda ifade edilen bilgiler ışığında devletlerin ileri demokrasi anlayışlarının gelişmesi, hukuku üstün kılmak istemeleri, karmaşıklaşan kamu yönetimi karşısında yetersiz kalan klasik denetim birimlerinin yerine yenilikçi, kolay ulaşılabilir, düşük maliyetli, hızlı ve hakkaniyete uygun çözümler üretebilen bir denetim mekanizması bulma arayışına devletleri itmiştir. Bu arayış içerisinde İsveç'te uzun zamandır başarıyla uygulanmakta olan ombudsmanlık kurumu ülkeler için bir umut olmuş ve ülkeler bu yapılanmayı kendi sosyal, kültürel ve siyasi yapılarına uygun olarak hukuk sistemlerine dahil etmişlerdir.

### **1.5.Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri**

Ombudsmanlık kurumunun hukuksal dayanakları, seçilmesi, görevden alınması, statüsü, görevleri ve yetkileri ülkeden ülkeye bazı değişiklikler gösterse de bu özellikleri ve görevleri genelleştirmek mümkündür. Her ülkenin Ombudsmanlık kurumunu kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine uygun olarak çeşitli değişikliklerle uyarladığı daha önce ifade edilmiştir. Bunları kurumun dünyadaki yapılanmasına bakılarak genel olarak aşağıdaki özellikler kurumun temel özellikleridir.

#### **1.5.1. Hukuksal Altyapısı**

Ombudsmanlık kurumu dünya örneklerine bakıldığında hukuksal dayanağı çoğu zaman anayasadır. Hukuksal dayanağını kendi kuruluş yasasından da aldığı ülkelerde vardır. Ombudsmanlığın görev ve çalışma esasları genel olarak yönetmeliklerle belirlenmiştir. Ombudsmanlık kurumunun hukuksal dayanağının

---

<sup>33</sup>Mahir İşkyay, “ Ombudsmanlık- AB ve Türkiye’deki Konumu”,<http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30>, (13.04.2012).

anayasa olması kurumun görevini yerine getirirken diğer kurumlarla ilişkilerinde büyük güç verir.

### **1.5.2. Ombudsmanın Seçilmesi ve Aranılan Vasıflar**

Ombudsmanlar genellikle Parlamento tarafından seçilmektedir. Parlamento dışında, Cumhurbaşkanı (Devlet Başkanı), Hükümet ya da bir başka organ tarafından atansalar bile görevden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılmaktadır<sup>34</sup>.

Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesindeki temel etken yürütme erkinin ombudsman kurumunun üzerinde söz sahibi olmasının önüne geçilmek istenmesidir. Ombudsman parlamento tarafından seçilmesiyle, kurum parlamentoyu temsil eder ve onun adına denetim yapar. Bu durum kurumun meşruiyetini oluşturduğu gibi aynı zamanda kendisine temsili bir nitelik kazandırır. Ombudsman kesinlikle politika dışında olan bir kimseden seçilir. Aksi olarak tarafsızlığına gölge düşer. Ombudsmanın iyi bir hukuk eğitimi almış olması ya da hukuki konulara yabancı olmaması gerekmektedir. Eğer insan hakları ombudsman seçilecekse bu kişinin insan hakları konusunda uzman olması, tüketici ombudsmanı seçilecekse tüketici hakları ve tüketici mevzuatını iyi bilmesi gerekmektedir. Bazen konuyla ilgili olarak geçmiş yıllarda bu konuyla ilgili bir işte çalışmış olması, yani o konuda tecrübe sahibi olması aranmaktadır<sup>35</sup>. Bu şartların ombudsman kurumunda aranması bu organın yürütme erki karşısında kamusal gücünü ve etkisini artırmaktadır.

### **1.5.3. Ombudsmanın Statüsü**

Ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliği bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Bağımsızlık statüsü kurumun olmazsa olmaz şartıdır. Ombudsman, yürütme veya idareye olduğu kadar kendisini seçen yasama organına karşı da bağımsızdır. Bağımsız olmayan bir Ombudsman, kendisine verilen görevleri layıkıyla yerine getiremez. Bu nedenle, idarenin denetimi açısından bağımsız olan ombudsman ile bağımsız olmayan ombudsman arasında pek çok fark vardır<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Akın, "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", s.524.

<sup>35</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s. 38.

<sup>36</sup> Serdar Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, İstanbul, Kazancı Kitap Yayıncılık, 2005, s.56.

#### 1.5.4. Ombudsmanlık Kurumunun Ayrıntıya Yönelik Özellikleri

Dünyada var olan ombudsmanlık kurumlarının özleri aynı olmakla birlikte bazı özellikleri farklıdır. Ombudsman kurumundaki bu farklılıklar çoğunlukla ayrıntıya yönelik özelliklerdir. Bunlar kısaca şu şekilde sıralanır:

**Ombudsman idareyi denetleyen bir kurumdur:** Kurumun asıl amacı her şeyden önce idare üzerinde denetim kurmaktır. Yani idari işlem, eylem ve idari davranışlar üzerinde denetim uygulayan bir kurumdur. Dolayısıyla ombudsmanın, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama işlemleriyle ve yargısal işlemlerle ilgili olarak incelemelerde bulunması kural olarak söz konusu değildir. Dünyada ombudsman müessesesinin uygulandığı ülkelerde bu genel kurala istisna teşkil eden uygulamalar da vardır. Örneğin; tarihsel olarak ombudsmanın anavatanı olan İsveç'te ve yine tarihsel nedenlerle bu ülkeyle ortak bir geçmişe sahip olan Finlandiya'da ombudsman sadece idare üzerinde değil, yargı kararları ve yargı organlarının yargısal işlemleri üzerinde de denetim uygulamaktadır.

**Ombudsman bağımsız bir kurumdur:** Ombudsman yürütme erkinin kontrolü ve güdümü altında değildir. Fonksiyonel anlamda özerkliğe sahip olup idarenin dışında kalır. Hiçbir makam ombudsmana göreviyle ilgili emir ve direktif veremez, yol gösteremez, yaptığı işlerden dolayı sorumlu tutamaz<sup>37</sup>. Aynı zamanda ombudsman yasama tarafından kurulmasına rağmen yasamadan bağımsız hareket eder ve yasama organına karşı çok sınırlı bir sorumluluğu vardır<sup>38</sup>. Ombudsman gücünü ve desteğini parlamentodan alır.

**Ombudsman tarafsız bir kurumdur:** Siyasi olarak tarafsız ve vermiş olduğu kararlarında herkese eşit durarak karar alır. Ombudsmanın asıl amacı gerçeklerin ortaya çıkmasını sağlayarak, yönetenle yönetilen arasında çözümü bulmaktır. Ombudsman aldığı kararlarında aynı konumda olan kişilere aynı muameleyi göstererek vatandaşlar arasında milliyet, ırk, din ya da inanç, maluliyet, yaş ve cinsel tercihlere dayalı herhangi bir haksız ve adaletsiz ayrımcılığın ortaya çıkmasından özenle kaçınır.

---

<sup>37</sup> Zehra Odyakmaz, "Çağdaş Bir Denetim Mekanizması olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması", **Kamu Yönetimi Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma**, Editörler Yrd. Doç. Dr. Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK, Ankara, SFS Grup Yayınevi, Eylül 2011, s.100.

<sup>38</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s. 36.



**Ombudsmanlık kurumu görünebilir ve ulaşılabilir bir kurumdur:** Halk tarafından kolayca ulaşılabilir ve başvurulabilir bir kurumdur. Ombudsmanlık kurumunun bu özelliği bu kurumu diğer denetim kurumlarından ayıran en önemli özelliklerinden bir tanesidir. Vatandaşlar diğer denetim yollarında karşılaşılan zorluklar, karmaşa, masraf ve ağır bürokratik iş takibi zinciri olmadan sorunlarını anlatabilme olanağına sahiptirler<sup>39</sup>.

**Ombudsmanlık kurumu profesyonel bir kurumdur:** Bu özelliği sayesinde Ombudsman, kendisine yapılan başvuruları incelerken hakkaniyete uygun çözüm önerileri getirebilmekte, olaylara doğru bir bakış açısıyla yaklaşabilmekte, uygun kararlar alarak toplumun güvenini ve saygısını kazanmaktadır.

**Ombudsmanlık kurumunun aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur:** Ombudsmanı yargı kurumlarından ayıran en önemli özelliği kararlarının bağlayıcı olmaması ve kamusal eleştiri ve ikna dışında yaptırım yetkisinin bulunmamasıdır. Bu yüzden idarenin ombudsman kararlarına uymamasının hiçbir hukuki yaptırımı yoktur. Ombudsmanların karar verme, yönetimce verilmiş kararları değiştirme veya tümünden ortadan kaldırma gibi yetkileri bulunmamaktadır. Yönetimin yurttaşlarla ilgili eylem ve işlemlerinde bulunduğu eksiklikleri ve yanlışları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunma yetkilerine sahip olan ombudsman esas gücünü de zaten araştırma ve soruşturmaları sonucunda vardığı kanaati kamuoyuna açıklama yetkisinden almaktadır<sup>40</sup>.

**Ombudsman kamuoyuna karşı da sorumludur:** Ombudsmanın sorumluluğu sadece şikayet başvurusunda bulunana karşı değil, şikayetçi olunan kamu kurumlarına karşıda bulunmaktadır. Taşımış olduğu bu sorumluluk gereği ulaştığı sonucu her iki tarafa da gerekçeleriyle birlikte açıklamak zorundadır. Ombudsmanın bütün yaptığı çalışmaları medyaya ve kamuoyuna açık olması sağlanarak, halkın sağlıklı bilgilenebilmesi sağlanır. Aslı olmayan söylenti ve iddialar söz konusu olunca ise yine bu iddialar hakkında kamuoyuna güvenebilir kimliği ile açıklamada bulunacak, hükümetlerin, idarenin ve idarecilerin yıpranmasının önüne geçecektir.

**Genel olarak ombudsman parlamento tarafından seçilir:** Parlamento desteği ile çalışanlar ve güveni yitirdiği zaman aynı usulle geri alınırlar.

---

<sup>39</sup> Odyakmaz, “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, s.100.

<sup>40</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.77.

Ombudsmanın Cumhurbaşkanı veya hükümet tarafından atanması halleri çok nadirdir. Örnek: İngiltere’de hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanması ve Fransa’ da Bakanlar Kurulu kararıyla atanması gibi.

**Ombudsman olacak kişi insani değeri ve kişisel karakteri yüksek kişilerden oluşur:** Ombudsmanlar haksızlığa, adaletsizliklerle mücadele edebilen, kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun, hukuka son derece hâkim, saygılı ve nazik, halk ile olumlu ilişkiler kurabilen kişiler arasından seçilir.

**Ombudsman geniş araştırma yetkisi vardır:** Ombudsmanlar kendisine yapılan başvuru konusunda kamu belgelerine, arşivlerine çok rahat ve sınırsız erişim hakkı vardır. Böylece yönetsel sorunları anında inceleyip değerlendirebilmelidir. Araştırma yetkisi konusunda devlet kurumlarına karşı son derece bağımsız bir konumu bulunmaktadır. Güçlü devlet mekanizması karşısında vatandaşın hakkını korumak için her türlü araştırma yöntemine başvurabilir. Kuruluş kanunlarında araştırma yetkisiyle ilgili olarak genel manada ona güvenceler verilmiş ve kurumların ombudsmanın istediği belgeyi bazı istisnalar dışında vermeleri zorunlu kılınmıştır<sup>41</sup>.

**Ombudsmanın çalışma alanı kamu bürokrasisidir:** Ombudsman kamu otoritesi ile vatandaş arasında çıkan sorunları çözüm bulmak için ortaya çıkmış bir kurumdur. Yönetilen kesime kamu kurumları ile çalışanları tarafından yapılan haksız işlem, eylem ve uygulamalarında dolayı vatandaşı korumak için çalışma yürütür. Özel anlaşmazlıklar faaliyet kapsamı dışındadır. Örneğin, aile arasında yaşanan miras sorunları ya da arazi anlaşmazlıkları gibi konularla ilgilenmez.

**Ombudsmanlar medya ile iyi ilişkiler içerisinde olmalıdır:** Ombudsmanın ikna ve kamuoyunu açıklama dışında başka yaptırım gücü olmadığı için alınmış kararların yürütme erki tarafından kabul edilmesi ve uyulması için medyayla ilişkisini iyi ayarlamalıdır. Aksi halde kurumun etkinliği ve gücü olmayacağından dikkate alınan bir kurum olmayacaktır. Medyanın kamuoyu oluşumunda etkisi çok ciddidir. Ombudsmanın özellikle kendi inisiyatifiyle başlattığı araştırmalarda, basında özellikle idari organlar hakkında çıkan haberler, televizyon ve radyo programları büyük rol oynar. Ayrıca medyanın ombudsmanın ilgilendiği bazı ihtilafli vakalara

---

<sup>41</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, s. 37.

yer vererek kamuoyu dikkatini çekmesi ombudsmanın faaliyetlerini etkin ve güçlü kılar<sup>42</sup>.

## **1.6.Ombudsmanın Görevleri**

Ombudsmanın görevi kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektir. Ombudsman kamu yönetimine karşı bireylerin şikâyetlerini kabul etmekte ve yaratılan sorunlara bir çözüm getirme çabasına girişmektedir<sup>43</sup>. Bu çözümlerde ombudsman hem idarenin hem de bireylerin kabul edebileceği, hakkaniyet ilkesine riayet eden bir anlayışla hareket ederek çözümler üretir.

Ombudsmanlık görev alanı ülkeler arasında farklılıklar olmasına rağmen genel manada merkezi yönetim, yerel yönetimler, bağımsız kamu idareleri, ombudsmanlık yasasında da özel olarak belirtilen kurum ve hizmet alanlarıdır. Ombudsmanlığın doğduğu yer olan İsveç'teki görevi, insan hak ve özgürlüklerin korunması iken, İngiltere'de vatandaşların kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da ise vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve yönetsel işlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır<sup>44</sup>.

Ombudsmanlığın görev alanı çizilirken ikili bir ayırım yapılmıştır. Bunlardan ilki, işlem veya eylemin, hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, niteliği esas almayı gerektiren işlevsel yaklaşım; ikincisi ise işlemi veya eylemi gerçekleştiren organın idare içinde yer alıp almadığı anlayışı esas almayı gerektiren organik yaklaşımdır<sup>45</sup>. Bu yaklaşımlar ışığında ombudsmanın görev alanlarını, görev alanı giren kuruluşlar ve görev alanına giren konular şeklinde ikiye ayırmak mümkündür.

### **1.6.1.Ombudsmanın Görev Alanına Giren Konular**

**1.6.1.1.Hak ve Özgürlükleri Korumak:** Ombudsmanın görevlerinden biri vatandaşların yönetimin ağır baskısı altında onların hak ve hukuklarını korumaktır. Egemen güç olan devlet, kamusal hizmetleri yerine getirirken her zaman haklarını

---

<sup>42</sup> Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme", s.99.

<sup>43</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.40.

<sup>44</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.40-42.

<sup>45</sup> Erhürman, "İdari Denetim ve Ombudsman", s. 325.

çığneyebilir. Bu durum insan hakları gelişmemiş ülkelerle, hukuk üstünlüğü ilkesine geçememiş ülkelerde sıklıkla görülür. İşte ombudsman bu durumlarda bireylerin yanında, onları yönetimin kötü uygulamalarına karşı koruyucu bir işlev üstlenir<sup>46</sup>. Ombudsmanlık yasaları, yönetimi hukuku üstün kılarak hukuk devletine uygun hareket etmeyi, herkese karşı objektif olmayı ve yönetim süreci sırasında bireylerin hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasını önlemeyi esas alan düzenlemeler öngörür<sup>47</sup>.

**1.6.1.2.Kötü Yönetimden Doğan Haksızlıkları Önlemek:** Ombudsmanın görevlerinden biri vatandaşların kötü yönetime karşı korunmasıdır. Ombudsmanlık genel olarak idarenin ağır baskısı altında ezilen vatandaşların haklarını daha kolay yollardan aramasını sağlayan kurumdur. Kötü bir idare karşısında vatandaşların hak ve hukuku koruyan güvenilir bir liman olmayışı onları ombudsman benzeri yapılanmaların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Dünyada kötü yönetim iddialarını inceleyen ve bu sorunlara odaklanan en belirgin ülke İngiltere Ombudsmanı'dır. Kötü yönetimden anlaşılması gerekenler genel olarak önyargılı, taraflı davranmak, ihmal (görevi savsaklama), liyakatsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, kötü niyet, namussuzluk (rüşvet, zimmet, irtikâp), keyfi, yersiz tutum ve davranışlar olarak söylenebilir. Böylece bireysel sorunların çözülmesinin yanında kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıklar giderildiği için devlette iyi bir yönetim kurulmasına yardım etmektedir<sup>48</sup>.

**1.6.1.3.Yönetimin İyileştirilmesine Çalışmak:** Ombudsmanlar sadece kötü yönetim olarak adlandırılabilir olacak olaylarla kendilerini sınırlandırmaz, yapılan haksızlıkların sebeplerini bulmak için kapsamlı ve sistematik inceleme ve araştırma yaparak yönetimi iyileştirmek amacıyla çeşitli önerilerde bulunurlar. Bu yöntemle salt somut olaylar değil, bunların oluşmasını sağlayan genel düzenleyici idari işlemler ele alınmış olur. Ombudsmanlık kurumunda sadece yönetim altında ezilen bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma düşüncesi yanı sıra kamu yönetiminin de iyileştirilmesi esas alınır.

**1.6.1.4.Yönetici ve Vatandaş İlişkilerinde Hakkaniyeti Korumak ve İyi İlişkiler Geliştirmek:** Ombudsmanın yönetici ile vatandaş arasında ilişkilerde

---

<sup>46</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s. 43.

<sup>47</sup> Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", s.94.

<sup>48</sup> Süleyman Aslan, " İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Cilt 19, Sayı:1, (1986), s.159.

hakkaniyetin sağlanması ve yönetici-birey arasında var olan ilişkilerin geliştirilmesi önemli görevlerinden biridir. İdare, yönetim sürecinde hukuk kurallarına uygun hareket etmek zorundadır. Ancak idarenin her zaman hukuk kurallarına riayet etmesi, salt hukuk kurallarını uygulaması bazen uygulandığı kişi üzerinde hakkaniyete uygun olmayan sonuçların ortaya çıkmasına neden olmakta ve kamu vicdanını yaralayacak şekilde sonuçlanmaktadır. İdarenin yazılı kurallarına sıkı sıkıya bağlı kalması ve inisiyatif kullanmaktan kaçınması hakkaniyete uygun olmayan sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Vatandaşlar bu durumda ombudsmana başvurarak sorunlarının çözüme kavuşmasını isteyebilir. Ombudsman haklı olduğuna inandığı bireylerin sorunlarına yönetim nezdinde yaptığı girişimlerle her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözüm yolları arar. Böylece birey–idare arasında iyi ilişkilerin kurulmasına köprü vazifesi sağlayarak ilişkilerinin geliştirilmesine yardımcı olur<sup>49</sup>.

### 1.6.2.Ombudsmanın Görev Alanına Giren Kuruluşlar

Devlet, yerel yönetimler ve kamu görevini yapan kurum ve kuruluşlar hep birlikte ya da seçenekli olarak ombudsmanın görev alanına giren kuruluşlardır.<sup>50</sup> Ombudsmanlık Kurumunun uygulandığı ülkeye göre bu görevlerin bazıları ya da tümü birden ombudsmanın görev alanında yer alır. Ombudsmanın görev alanında kimi ülkeler sadece yargı kuruluşlarını dışarıda bırakırken, kimi ülkeler ise yargı, parlamento, ordu vb. kurumları ombudsmanın görev alanı dışında tutmaktadır.

İsveç'te ombudsmanın görev alanı içerisinde başlangıçta yargı otoriteleri ve onları bağlı yönetimleri kapsarken 1950'li yıllardan itibaren genişleyerek diğer yönetsel otoriteleri kapsamaya başlamış, 1957 yılındaki reformdan sonra ombudsmanın denetim yetkisi yerel otoriteleri de kapsamıştır<sup>51</sup>.

Finlandiya ombudsmanın görev sahası biraz geniş tutulmuştur. Kamu nitelikli görev yapan bütün kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Finlandiya ombudsmanın görev alanı içerisinde merkezi ve yerel bütün yönetim birimleri, bakanlar, yerel yönetimlerin seçilmiş yetkilileri, askeri birimler, yargı da yer almaktadır<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", s.93

<sup>50</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.52.

<sup>51</sup> Akın, "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", s.528.

<sup>52</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.76.

Norveç'te ise ombudsmanın görev alanı, Bakanlar kurulu kararları, maliye müfettişlerinin çalışmaları, yerel yönetimler dışında "hükümete ait kamu yönetimi organları, kamu yönetimleri ve hükümetin hizmetinde bulunan diğerleri" şeklinde tanımlanmaktadır<sup>53</sup>. Böylece Norveç'te biraz farklı bir uygulamaya gidilmiştir. Norveç'te askeri yönetim için sivil ombudsman dışında ayrı bir askeri ombudsman olduğundan askeri sorunlar bu ombudsman tarafından denetlenmektedir.

İngiltere' de ombudsman görev alanı ise merkezi idare organları, personel veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetimin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığı iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini kapsar. İngiltere'de Parlamento ombudsmanın görev alanına giren kuruluşlar ombudsmanın kuruluş yasasında sayılmış, denetleme yapamayacağı kurum ve kuruluşlar da sayılmıştır. Bunlar, dış ilişkiler, elçilik ve konsolosluk işleri, yargısal işlemler, suçluların iadeleri ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, şeref payesi mükafat ve imtiyaz verilmesi işleri, devlet güvenliğiyle ilgili işlemler parlamento ombudsmanın görev alanı dışındadır<sup>54</sup>.

Fransız ombudsmanı mediateur'un (arabulucu) görev alanı, merkezi idare birimleri, yerel yönetimler, kamu kuruluşlarının ve kamu hizmeti yapan diğer kurumları kapsar. Adli birimler üzerinde denetim yetkisi yoktur<sup>55</sup>.

6328 sayılı kanunla kurulan Türk kamu denetçisinin görev alanı ise idarenin işleyişi ile ilgili idarenin her türlü eylem ve işlemleriyle tutum ve davranışları kapsamaktadır. İlgili kanunun 5. maddesinde kamu denetçisinin görev alanı dışında; "Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri" tutulmuştur.

İncelenen Ombudsmanlık kurumuyla ilgili verilen bilgiler ışığında her ülke kendi siyasal, kültürel ve yönetsel tercihlerine göre görev alanına giren kuruluşları belirlemişlerdir.

---

<sup>53</sup> Akın, "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", s.528.

<sup>54</sup> Aslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", s.160.

<sup>55</sup> Akın, "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", s.529.

## 1.7.Ombudsmannın Yetkileri

Ombudsmannın yapmış olduğu araştırma ve incelemeler sonucunda varmış oldukları kararların sonuçlarının uygulanabilirliği ombudsmannın yetkisiyle ilgili bir durumdur. Ombudsmanlık kurumu, araştırma ve denetlemede çok yetkileri olmasına karşın kamusal eleştiri ve ikna dışında başka yaptırımını olmayan bir kuruluştur<sup>56</sup>. Böyle olması da çağdaş kamu yönetim anlayışının ve alternatif denetim olmanın bir gereğidir. Yaptırım gücünün diğer denetim organlarında olması bu kurumun denetim alanında fonksiyonunu artırmakta ve bağımsız kılmaktadır.

Ombudsmanların idarenin yerine geçerek onun yerine karar verme, verilmiş kararları değiştirme gibi yetkileri olmaması ombudsmanların genel niteliğidir. Ombudsmannın temel işlevi yönetimin yurttaşlarla ilişkilerindeki eksik ve yanlışları ortaya koymak, yönetimin yurttaşa karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır<sup>57</sup>.

Ombudsmannın yönetimin yurttaşlarla ilgili eylem ve işlevlerinde bulduğu eksiklikleri ve yanlışları kamuoyunun bilgilerine sunması ve kamuoyuna oluşturması bu kurumu etkin kılan en önemli unsurdur. Ombudsmannın idarenin eylem ve işlemlerinde tüm boyutlarıyla ortaya koyan araştırması sonucunda vardığı bilgileri kamuoyuna açıklaması sonucunda halkın yönetimi en demokratik yolla denetlemesi sağlanmış olur<sup>58</sup>.

Ombudsman yaptığı soruşturmalarda her türlü bilgi ve belgeye ulaşmada sınırsız yetkiye sahiptir. Her türlü bilgi ve belgeyi ombudsmana verilmesi yasalarla güvence altına alınmış aksi davrananların ise cezalandırılması belirtilmiştir. Bu şekilde geniş yetkilerle soruşturma yetkisine sahip olan ombudsman idarenin vatandaş aleyhine yaptığı eylem ve işlemlerinde gerçeği öğrenmeye fırsat vermektedir. Ombudsmanlar yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre, disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ve diğer düzenlemelerle ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadır. Ancak bazı ülkelerde ombudsmanların yetkileri

---

<sup>56</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.53.

<sup>57</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.53.

<sup>58</sup> Aşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.86.

kullanmaları bazı sınırlamaları vardır. Ombudsmanlara, olaylara bireylerin şikayetleri olmadan da, doğrudan müdahale yetkisini bazı ülkeler sağlamış iken, bazı ülkeler bu yetkilerin sadece şikayet üzerinde kullanılması olanağını tanımaktadır. Bazı ülkeler ombudsmana başvurmadan şikayetçinin belli bir süreçten ve prosedürden geçmesi koşul olarak aramakta iken bazıları hiçbir şart aramamaktadır<sup>59</sup>.

Ombudsmanın çok geniş inceleme yetkisinin olması şüphesiz arkasında anayasa, kanun ve parlamento desteğinin olması ile ilgilidir. Korumasız ve dayanaksız bir Ombudsmanlık kurumunun denetleme yetkisi çok sınırlı olacak ve incelenmesi gereken kurumlar kapılarını ombudsmana açmayacaktır<sup>60</sup>.

### **1.8. Çeşitli Ombudsman Sınıflandırmaları**

Ombudsmanlık kurumu tüm dünyada hızlı bir şekilde gelişimini sürdürmekte ve her geçen gün değişik alanlarda uygulanmaktadır. Ombudsmanlık kurumuna ihtiyacın giderek artmasıyla birlikte ombudsmanın görev alanı da genişlemiştir. Bundan dolayı ombudsmanlığın denetim konularına göre bir uzmanlaşma söz konusu olmuştur. Ombudsmanlar genel amaçlı ombudsmanlar, tek ve özel amaçlı ombudsmanlar, ulusal ya da uluslararası düzeydeki ombudsmanlar ve çeşitli ombudsman türleri olarak çeşitli tasniflerde bulunulmuştur. Bu bağlamda ombudsman türlerinde ombudsmanın ilgilendiği konulara göre şöyle sınıflandırılabilir;

#### **1.8.1.Genel amaçlı Ombudsmanlar**

Ombudsmanın belirli bir konu ve hizmet alanıyla sınırlanmadan idarenin bütün eylem ve işlemlerle ilgili sorunlarla ilgilenen ve bunları çözmeye çalışan bir kurumdur. Genel amaçlı ombudsmanların görev alanı ilgili bir sınırlama yoktur. Bu durumda genel amaçlı ombudsman ulusal düzeyde olabileceği gibi bölgesel veya yerel düzeyde örgütlenebilmektedir. Örneğin ulusal düzeyde ombudsman bulunmayan ABD ve Kanada'da ombudsmanlar eyalet düzeyinde etkinlik göstermekte ve başka herhangi bir konu ve hizmet alanıyla sınırlama yapılmaksızın görevini icra etmektedir.

---

<sup>59</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.55.

<sup>60</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s. 48.



### **1.8.2. Tek ya da özel amaçlı ombudsmanlar**

Ombudsmanlık kurumunun uygulandığı ülkelerde başarılı bir sistem olarak görülmesiyle birlikte bu kurumun hizmet ettiği yelpazenin genişlemesini ve birçok ombudsman türünün ortaya çıkmasına sağlamıştır. Ombudsmanlık kurumu bu ayırmda denetim alanının belli bir alana girmesiyle yalnızca bir şikayetçi grubun çıkarlarını korumakla sorumludur. Bu ombudsmanlar ya sağlık, çevre, silahlı kuvvetler, polis gibi belirli kamusal alanla sorumlu olmakla ya da kadın-erkek arasında fırsat eşitliği, etnik azınlık, özürlüler, çocuklar gibi belirli bir grubun gereksinmeleriyle ilgilendirmektedir.

Aşağıdaki yapılan sınıflandırmada ise Ombudsmanlık kurumunun görev alanı ve ilgilendiği kurumlarının ulusal ya da uluslararası bir şekilde yapılanmasına göre yapılmıştır. Buna göre;

### **1.8.3. Ulusal ya da Uluslararası Düzeydeki Ombudsmanlar**

Ombudsmanlık kurumunu dünya genelinde ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde başarılı uygulamaları ve hızlı yayılması kurumu uluslararası seviyede duyulan gereksinmeleri karşılamak üzere oluşturmada etkili olmuştur. Çünkü, dünyanın artık küreselleşmenin etkisiyle global bir köy haline gelmesiyle dünyada uluslararası örgütlerin sayısı artmıştır. O kurumlarda çalışan personelin yakınmalarıyla sınırlı görev alanı bulunan ombudsmanlar artık görev yapmaktadır. Ombudsmanları günümüzde ulusal ya da uluslararası örgütlerin kullandığı bir denetim aracı olarak egemenlik alanına göre sınıflandırma yapılmıştır. Buna göre ombudsman aynı ülkenin egemenlik alanıyla sınırlıysa ulus içinde görevli sayılmıştır. Ancak uluslararası düzeydeki ombudsmana örnek olarak Avrupa Birliği (AB) içindeki kurulan Avrupa Ombudsman örnek olarak verilebilir. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği'ne (AB) üye ülkelerin yurttaşları ile bu ülkelerde yaşayan halkların, Avrupa Birliği'nin kurumlarındaki ve organlarındaki kötü yönetim iddialarına ilişkin yakınmaları araştırmak ve sorunların çözümü için çaba sarf etmekle görevlidir.

**1.8.4. Çeşitli Ombudsman Türleri:** Ombudsman kurumunun başarılı uygulamaları dünyadaki tüm uygulamalarında görev ve yetki alanlarını genişletmiş ve ombudsmanlarının branşlaşmasını sağlamıştır. Çeşitli ombudsman türlerinde iştigal konularıyla ilgili uzman ombudsmanların sınıflandırmasını inceleyeceğiz. Buna göre en yaygın olarak uygulanmakta olan ombudsman türleri;

#### **1.8.4.1.Parlamento Ombudsmanı**

Parlamento ombudsmanı, ülkenin parlamentosu tarafından nitelikli çoğunluk aranarak seçilir ve yine parlamento tarafından görevinden alınır. Parlamento ombudsmanı bağımsız ve tarafsız olarak görev yapar, kimse görevinden dolayı ombudsmana emir ve talimat veremez. Parlamento ombudsmanı gücünü kendini seçen parlamentodan aldığı için güçlü bir yapıya sahiptir.

Parlamento ombudsmanın görevi, idarenin iş ve eylemlerinde kurumun, personelin ya da onun adına hareket eden kimselerin haksız uygulamaları sonucunda haksızlığa uğrayan bireyleri ya da özel hukuk tüzel kişilerin yakınmalarını dinlemek ve bu sorunları çözmektir. Aynı zamanda parlamento ombudsmanı, yönetimin mevzuata uygun olup da hakkaniyete uygun olmayan şikâyetlerine de çözümler üretmeye çalışır.

Parlamento ombudsmanı uygulandığı ülkelerde birçok ortak özellik mevcuttur. Ancak Parlamento ombudsmanın seçimi, yetkilerinin sınırları, görev alanları gibi bazı konularda farklılıklar mevcuttur.

Parlamento ombudsmanı toplumun güvenini kazanmış, herkesçe bilinen ve tanınan bir kişisidir. Parlamento ombudsmanı her ülkedeki ombudsman kurumları için bir modeldir. Yani birçok ülkedeki normal ombudsman kurumu aslında parlamento ombudsmanı ile birçok ortak özellikler taşımakta ve onu model olarak yapılanmaktadır.

#### **1.8.4.2.Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı**

Sağlık hizmetleri ombudsmanı, ulusal sağlık hizmetlerine ilişkin şikayetleri çözmek için kurulmuştur. Vatandaşlarına nitelikli ve etkili sağlık hizmeti Devletin asli görevlerindedir. Devletler, sağlık hizmetini yerine getirmek için ülke bütçesinin büyük bir kısmını bu hizmeti karşılamak için ayırmışlardır. Ancak genel olarak sağlık hizmetlerinin sunulmasında bireylerin çok fazla hak ve menfaatleri zarara uğramaktadır. Bu yüzden devletler sağlık hizmetlerindeki sorunların çözümü için uzmanlaşmış sağlık hizmetleri ombudsmanları kurmuşlardır.

Sağlık hizmetleri ombudsmanlığında ilk uygulamaları İngiltere, Galler ve İskoçya için birer adet 1973 tarihli kanunla kabul edilmiş; 1987 yılında İdare Ombudsmanı ile Sağlık Ombudsmanları bir kanunla düzenlenmişlerdir. İdari

ombudsmanı esasen başlangıçtan beri sağlık ombudsmanları görevini yürütmektedir, ancak kurumlar ve konuları ayrıdır<sup>61</sup>.

Sağlık ombudsmanlarının görev alanı bölge ve ilçe sağlık idareleri, Aile Hekimliği Komiteleri, Halk Sağlığı Laboratuvar Hizmetleri İdaresi ile kötü yönetim iddialarının incelenmesi ve soruşturulmasıdır. Genel sağlık ve dış sağlığı ile ilgili şikâyetler görev alanı dışında kalmaktadır<sup>62</sup>.

#### **1.8.4.3.Yerel Yönetim Ombudsmanı**

Yerel yönetim ombudsmanlığı, merkezi yönetim ombudsmanlarının bütün özelliklerini taşıyarak, belli bir bölge ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlenmek, vatandaşları yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ve müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlardır<sup>63</sup>.

Yerel idareler devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip ve belli bir yörede teşkilatlanmıştır. Yerel idareler için genel ombudsmandan bağımsız bir ombudsman kurulmasıyla ilgili olarak eskiden beri tartışılan bir konu olmuştur. Bazı ülkeler yerel yönetimler için bağımsız bir ombudsman kurmuşken bazı ülkelerde genel ombudsman denetim alanı içinde olmuştur. Ancak günümüzde yerel yönetimlerin yerel özerklik kapsamında yetki ve sorumlulukları artarken kamu hizmetlerinin aksamasına ve kötüleşmesine sebep olmuştur. Bu hizmetlerin vatandaşa en iyi şekilde sunulması ve vatandaşların yerel nitelikteki hizmetlerle ilgili kararlarda daha etkili olmalarının sağlanması için artık bağımsız bir yerel yönetim ombudsman kurulması gerektiği artık herkes tarafından benimsenen bir durum olmuştur.

Yerel yönetim ombudsmanı ilk kez İngiltere’de 1974 yılında kurulmuştur. Yerel yönetim ombudsmanı yerel yönetim meclislerin aldığı kararları hukuka uygun olarak yapıp yapılmadığının yanında her türlü işlem ve eylemin hakkaniyete uygunluğuna yönelik olarak da inceler. Böylece yerel yönetim birimlerinin aldığı karar ve eylemlerin hem hukuka uygun hem de adalete uygunluk açısından

---

<sup>61</sup> Taykan, Ataman, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan (Sayı:14), s.783.

<sup>62</sup> Ataman, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, s.783.

<sup>63</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.56.

ombudsman tarafından denetlenmiş olur. Yerel yönetim ombudsmanı vatandaşların yerel yönetimlerle yaşadıkları sorunları incelemenin yanında yerel yönetimlerin temel prensipleri olan özgürlük, çoğulculuk, katılım ve verimlilik ilkelerin sürekliliğini de sağlamış olur.<sup>64</sup>

Yerel yönetimlerin kötü yönetim ihtiva eden işlemleri bireylerin zararı ve mağduriyetin neden olması hallerinde ve ilgili idare nezdinde bütün diğer imkân dâhilinde hak arama yollarının tüketilmesi durumunda inceleme alanına girmektedir. Böylece yönetsel ve yasal yönetim yolları tüketilmeden yerel yönetim ombudsmana başvurma yolları kapalıdır<sup>65</sup>.

#### **1.8.4.4. İnsan Hakları Ombudsmanı**

İnsan hakları ombudsmanlığı, 20. yüzyılın son çeyreğinden sonra insan hakları kavramlarının yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte dünya genelinde artmıştır. İlk olarak Portekiz 1975 yılında insan hakları ve özgürlüklerinin korunması ve idareyi gözlemlemek için “hukukun koruyucusu” adıyla bir Ombudsmanlık Kurumu kurmuştur. İnsan hakları ombudsmanının, insan haklarını korumak, iyileştirmeye çalışmak ile devlet yönetimi gözlemlemek gibi iki temel işlevi vardır. 1980’lerden itibaren Latin Amerika ülkelerinde otoriter rejimlerin yıkılmasıyla birlikte insan haklarına olan ilgi artmış ve buralarda insan hakları ombudsmanı kurularak kitlesel insan hakları ihlallerinin önüne geçilmek istenmiştir. Daha sonra 1990’lardan itibaren Soğuk Savaşın bitmesi ve sosyalist bloğun çözülmesi ile Doğu Avrupa ülkelerinde de insan hakları ombudsmanları kurulmaya başlamıştır<sup>66</sup>.

#### **1.8.4.5. Çocuk Hakları Ombudsmanı**

Anayasal ve diğer yasal düzenlemeler kapsamında kendisine verilen haklar açısından en yoksun ve toplum içinde en savunmasız ve korumasız kesimi çocuklar temsil ettiğinden özel ombudsmanlar açısından en çok çocuk hakları ombudsmanları önemli ve özeldir. Çocuk hakları ombudsmanının görevleri; çocuk hakları sorunlarıyla ilgili şikâyetleri dinlemek, gözlemlerde bulunmak, araştırma yapmak, toplumu eğitmek ve şartların iyileşmesi için tavsiyelerde bulunmak, gerektiğinde de dava açmak ve şikâyetleri dinlemektir<sup>67</sup>.

Devletlerin ruhsal ve bedensel açıdan sağlıklı nesiller yetiştirme arzusu ve kaygısı birçok korumacı önlemlerin alınması da beraberinde getirmiştir. Bunlardan

<sup>64</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, s. 67.

<sup>65</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.98.

<sup>66</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, s. 55-56.

<sup>67</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, s. 56-57.

bir tanesi de çocuk hakları ombudsmanlığın kurulmasıdır. Çocukların diğer yaş gruplarına göre daha savunmasız ve yoksun oluşları çok fazla kötü muamele ile karşılaşmalarına neden olmaktadır. Ağır koşullarda çalışmaya zorlanması, aile içinde şiddet görmesi, cinsel saldırıya maruz kalması, sokaklarda dilenci olmaya zorlanması ve eğitim almasının engellenmesi gibi durumlar çocukların maruz kaldığı kötü muamelelerden bazılarıdır<sup>68</sup>.

Çocuk hakları ombudsmanları, çocuk hakları konusunda haklarla ilgili kanunlarda iyileştirme yapmak için gerekli çalışmalar yapar ve bu konuda parlamentoya kanun teklifinin hazırlanmasında yardımcı olur ve onları yönlendirilerek gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasını sağlarlar. Aynı zamanda çocuk hakları konusunda sağlıklı kamuoyu oluşturmak ve çocuk hakları ihlallerine karşı toplumda duyarlılığı artırmak için bir eğitim programı hazırlar ve bunu uygulayarak kamuoyu bilinçlendirir. Çocuk hakları ombudsmanı, ilk kez 1981 yılında Norveç'te kurulmuştur. Daha sonra Avustralya, İsveç ve ABD gibi birçok ülkede kurulmuştur. Bazı ülkelerde özel bir çocuk ombudsmanı kurulurken, bazı ülkelerde mevcut ombudsmanın yanında ilgi alanına çocuk haklarıyla ilgili ilaveler yapılarak onlarında da bir çocuk ombudsmanı gibi çalışmaları sağlanmıştır.<sup>69</sup> İsveç'te çocuk ombudsmanı 1993 yılında kurulmuş ve 18 yaşından küçüklerin ve gençlerin hak ve çıkarlarını korumaktadır. Amacı tüm çocukların korunması ve bu alanda imzalanan uluslararası sözleşmelerin (özellikle Çocuk Hakları Sözleşmesi) hayata geçirilmesidir<sup>70</sup>.

#### **1.8.4.6. Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı**

Silahlı kuvvetler bünyesinde hukuk dışı ve haksız uygulamaların askeri emir-komuta zincirinden bağımsız bir organ tarafından incelenmesinin mağduriyetleri gidermek, insan hakları ihlallerinin tekrarını önlemek açısından gerekli ve etkili olduğu düşüncesiyle bazı ülkelerde yetki alanı münhasıran silahlı kuvvetleri kapsayan askeri ombudsmanlık kurumları kurulmuştur. Ombudsmanların görevi, kötü muameleyle veya kötü çalışma koşullarına ilişkin şikâyetleri incelemek ve görüş ve önerileri içeren inceleme raporlarını ve yıllık faaliyet raporlarını ilgili bakanlığa

<sup>68</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.106.

<sup>69</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.59.

<sup>70</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2011, s.89.

veya parlamentoya sunmaktır.<sup>71</sup>. Askeri ombudsmanlar, birçok anlaşmazlıklarda iki tarafla yapılan görüşmelerle sağlıklı bir şekilde çözüme kavuşturabilmiştir. Bu sorunlar genelde askeri hizmetin amaç ve gereklerine uygun yürütülmediği, askeri iç işleyişinden kaynaklanan temel sorunlar, silahlı kuvvetlerdeki fiziki eksiksizlikler, oluşturulan güvenlik zaafiyeti, personelin disiplin, terfi ve özlük işlemlerde objektif kriterler oluşturulmaması gibi sebepler sayılabilir.

Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı, Norveç'te 1952 yılında ilk kurulan ombudsmandır. Norveç'te dini ve ahlaki inanışları nedeniyle silah altına alınmak istemeyen vicdani retçiler için bir ombudsman tayin edilmiştir. Norveç'in yanında dünyada askeri ombudsmanlık günümüzde İsrail, Avustralya, Namibya'da uygulanmaktadır<sup>72</sup>.

#### **1.8.4.7. Tüketici Ombudsmanı**

Tüketici ombudsmanı, ilk olarak 1971 yılında tüketicilerin, Pazarlama Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasasındaki haklarını korumak için kurulmuştur. Dünyadaki kapitalist ekonomide şirketler daha çok satarak büyüdüklerinden çoğu zaman tüketiciyi aldatıcı ve yanıltıcı hareketleri sonucunda mağdur etmektedir. Yeni pazarlama teknikleri ve farklı reklam kampanyalarıyla bir ürünün kötü yanları gizlenmekte, faydalı yönleri ise oldukça abartılmaktadır. Aynı zamanda şirketler yapılan satışın hukuksal yönden kendilerini haklı çıkaracak tarzda sözleşmeyi hazırlamakta, tüketici hukuksal yönden hak arama mücadelesine girse bile bunu hukuki yönden kaybetmesini sağlamaktadır<sup>73</sup>.

Devletler ise yenedünya düzeninde tüketiciyi koruyucu yasal düzenlemeler yapmakta, tüketici derneklerin kurulmasını sağlamakta ve tüketici hakem heyetleri kurarak çoğu zaman idari yollardan tüketicinin sorunlarına çeşitli çözümlere kavuşturucu tedbirler almaktadır. Çünkü tüketiciler maddi bakımdan güçsüz, bilgi konusunda yetersiz, örgütlenme bilincinden uzak bir kitledir. Aksi halde tüketiciler organize, örgütlü, maddi yönden güçlü şirket temsilcilerine karşı baştan haklarını kaybetmiş olurlar. Bu durum tüketicilerin mağdur olmasına sebep olur. Dünyada ilk tüketici ombudsmanı 1971 yılında İsveç'te kurulmuştur. Tüketici ombudsmanı, Pazarlama ve Adil Olmayan Sözleşmeler yasasıyla tüketicilere sağlanan hakları

<sup>71</sup> <http://www.askerhaklari.com/tum-haberler/genel/meclis-askeri-ombudsmanlik-konusunu-arastirdi>.

<sup>72</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.60.

<sup>73</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.63.

yerleştirmek ve korumak için görevlendirilmiş, daha sonra yapılan değişikliklerle de görev ve yetkileri artırılmıştır<sup>74</sup>.

Pazarlama yasağ, şirketlerin ürettikleri mal ve hizmetlerin müşteriye sunumu ile ilgili kurallar ve standartları içermektedir. Tüketiciyi, aldatmaya, kandırmaya ve onun zaafalarını kullanmaya yönelik satışlar ile bozuk, hileli mal ve hizmet sunumları, tüketicinin bilgi eksikliği, ekonomik gücünü suiistimal eden, yanıltan, aldatan, gerçekte bağdaşmayan reklamlar pazarlama yasağ kapsamındadır<sup>75</sup>.

Türkiye’de gazetelerde yer alan tüketici köşeleri, vatandaşların almış oldukları mal ve hizmette ayıplı ve kusurlu olması durumunda gazetelerin tüketici köşeleri sayesinde tüketiciler haklarını geri almaktadır. şirketlerin yapmış oldukları aldatıcı reklamları ve kusurlu mal ve hizmetleri tüketici köşeleri afişe ettiğinden şirketler bundan kaçınmaktadır. Böylece ülkemizde her ne kadar tüketici ombudsmanı kurulmamış olsa bile onun yerine aynı şekilde görevi icra eden tüketici köşeleri tüketicilerin haklarının korunmasında önemli kazançlar elde etmişlerdir. Tüketici ombudsmanı kamu yönetimi ombudsmanı gibi yasal yetkileri yanı sıra kamuoyunun gücünden de yararlanmalı ve örneğin, tüketicilerin zararına çalıştığını saptadığı firmaları basın yoluyla halkın bilgisine sunmak ve vatandaşların buradan alışveriş yapmamasını öğütlemek gibi yetkilerle donatılmalıdır<sup>76</sup>.

Türkiye’de tüketiciyi koruyucu yasal mevzuat ile tüketicinin haklarını savunan vakıf ve dernekler mevcuttur. Aynı zamanda il ve ilçe tüketici hakem heyetleri kurularak tüketici lehinde çok önemli haklar kazanılmıştır.

#### **1.8.4.8. Öğrenci ve Eğitim Ombudsmanı**

Batıda yer alan kurumsallaşmış ombudsmanlık ofisleri içinde en yaygın olanlarından biri öğrenci ve eğitim ombudsmanıdır. Eğitim dünyasındaki ombudsmanlık uygulaması 1966 yılında ilk olarak Amerika’daki Doğu Montana Kolejinde başlamıştır. Bunu 1967 yılında Havai ve Kanada’nın birkaç bölgesinde kurulan ombudsmanlıklar takip etmiş ardından da Amerika’nın ilk üniversite ombudsman ofisi Michigan Devlet Üniversitesi takip etmiştir<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, s.63.

<sup>75</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.100.

<sup>76</sup> Ömer Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında şikâyetleri ve Türkiye için İsvetç Ombudsman Formülü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, 1978, s.185.

<sup>77</sup> Fikret Birdişli, “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Kamu Denetçiliği ve Bir Denetim Aracı olarak Üniversite Ombudsmanlığı”, **Kamu Yönetimi Yönetim- Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma**, Editörler Yrd. Doç. Dr. Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK, Ankara, SFS grup Yayınevi, Eylül 2011, s.118.

Öğrenci ve eğitim ombudsmanı, öğrencilerin eğitim hayatları boyunca karşılaştıkları sorunlarla ilgilenir. İlk ve orta öğretim düzeyindeki öğrencilerinin sorunları yanında asıl olarak üniversite düzeyindeki öğrencilerle ilgilenmektedir. Bundan dolayı da çoğu ülkede üniversite ombudsmanı olarak bilinir. Üniversite öğrencileri, ilk ve orta öğretim öğrencilerine nazaran çok daha fazla sorunla karşı karşıya kalmalarından dolayı bu yaştaki öğrenciler için bir ombudsmanlık kurumunun kurulmasına daha çok ihtiyaç duyulmuştur. İlk ve orta öğretim düzeyindeki çocuklarda görülen sorunlar daha çok rehber öğretmenler ve psikolojik danışmanlar sayesinde çözülür. Ancak üniversite öğrencilerinin barınma, üniversitelerin fiziki yetersizlikleri, maddi yönden öğrencinin daha çok başka birine bağlı olması, üniversitelerin büyük olması gibi nedenlerle kişilerin hakları daha çok zarara uğramaktadır. Öğrenci ve eğitim ombudsmanı, eğitim gören öğrenciler, eğitim veren öğretim elemanları, hizmet sağlayıcıları ile üniversite yönetimi arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmeye çalışır, şikâyetleri araştırır ve taraflar arasında çıkan sorunların çözümüne yardımcı olur. Aynı zamanda öğrenci ve eğitim ombudsmanı üniversite yönetimine yönetimin iyileştirilmesi için politika geliştirilmesinde danışmanlık hizmeti verir. Herring ve Mendleson öğrenci ombudsmanının eğitimle ilgili olarak dört temel yararından bahsetmektedir. Bunlardan birincisi, yukarı doğru iletişimidir. Öğrenci ombudsmanı, öğrencilerin bir türlü kendini ifade ederek sorunlarını dile getirememesi durumunda, onlara yardımcı olur ve onlardan eğitimle ilgili olarak görüşlerini alır. İkinci yararı, ekstra göz ve kulak katkısıdır. Fakülte ve öğrencinin farklı rollerinden dolayı bazen en dikkatli öğretim üyelerinin bile gözünden kaçan aksaklıklar olmaktadır. Bu aksaklıkları öğrenci ombudsmanı daha kolay tespit edebilir. Üçüncü yarar, öğrenci ombudsmanının bir erken uyarı sistemi gibi işleridir. Öğrenci Ombudsmanı eğitimdeki sorunları önceden fark ederek bu konuda öğretim üyelerini potansiyel problemlere karşı uyardığıdır. Öğrenci ombudsmanının dördüncü yararı ise onun eğitim için uygun psikolojik ortamı sağlamasıdır. Akademik ombudsman öğrencilerin uzun süreli ve uzun dönemli en iyi bir eğitim almalarında gerekli olan uygun psikolojik ortamın sağlanması için elinden geleni yapar.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.62.



Ülkemizde ilk ve orta düzeyde eğitim gören kurumlarımızda öğrenci ve eğitim ombudsmanı şeklinde bir kurum yoktur ancak bazı üniversitelerimizde üniversite ombudsmanlığı şeklinde yapılanmalar mevcuttur. Kaliteli eğitim anlayışıyla yola çıkmış yeni üniversite yönetimleri artık ombudsmanların kurulması ön ayak olmaktadır. Ör: Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde (ODTÜ) kurulan ombudsmanlıktır. Bu ombudsmanlık, üniversiteyle ilgili konularda resmi olmayan, kişiye özel yollarla çözüm bulmaya çalışan, tarafsız bir kişilik olarak kurulmuştur. Üniversite ombudsmanlık ofisi, resmi idari yapıdan bağımsız, konuları tarafsız ve objektif bir şekilde ele almaktadır. Ombudsmanlık ofisi, üniversitenin bütün üyelerine (öğrenciler, idari ve teknik personel, öğretim üye ve yardımcıları, mezunlar) öğrenci aileleri ve üniversiteyle ilgili konularda çalışan bütün şahıs ve kurumlara açıktır. Üniversite ombudsmanlık ofisi, yaşanan sorunlara çözüm üretmeye, bürokratik süreçleri şeffaflaştırmaya yönelik önerilerde bulunmaya ve kişilere rehberlik etmeye çalışır<sup>79</sup>.

#### **1.8.4.9. Basın Ombudsmanı**

Basın ombudsmanının görevi, basın yayın kuruluşlarının yayınladıkları haberlerin ve programların doğru, haklı ve tarafsız olmasını sağlamaktır. Aynı zamanda yayımlanan haberlerin ve programların, basın mevzuatına ve basın ilkelerine uygun hareket edilmesini kontrol etmektir. Basın ahlakına uygun olmayan haberleri ve programları takip ederek onları kamuoyu karşısında ifşa eder. Uygulamada iki tür basın ombudsmanı vardır: Birincisi kamu erkinden bağımsız olarak mesleki kodları uygulamak üzere meslek örgütlerinin belirlediği İsveç ombudsmanı modeli basın şikayetleri ombudsmanı; ikincisi ise bir medya organı bünyesinde soruşturma yapmak, karar vermek, açıklamalarda bulunmak ve bazen de hataları düzeltmekle görevli kişi olan okuyucu temsilcisidir<sup>80</sup>.

Basında çıkan herhangi bir haber yada yorumun Basın Ahlak Yasasına uymadığı yada bir hak yada özgürlüğünü zedelediğini ileri süren vatandaş bu şikayetini, diğer ombudsman kurumlarında olduğu gibi hiçbir şekil şartı yada başvuru harcı aramaksızın doğrudan ombudsmana iletir. Ombudsman bu tür aykırılıkları vatandaştan bir başvuru gelmeden de soruşturabilir. Yapılan inceleme ve araştırma sonucunda Basın Konseyi'nin kararıyla hatalı olduğu saptanan basın organı

<sup>79</sup> [http://ueam.metu.edu.tr/yonerge.\(03.04.2012\).](http://ueam.metu.edu.tr/yonerge.(03.04.2012).)

<sup>80</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.119.

bu kararı yayımlamakla yükümlüdür. Ayrıca bu kuruluşa bazı idari cezalar da verilebilir<sup>81</sup>.

Basın ombudsmanı, bir haber ve program karşısında okur ve izleyicilerden gelen şikayetler karşısında bunu yapanlarla, bu haber ve programdan dolayı haksızlığa maruz kalanlar arasında bir çözüm sağlanması içinde çaba sarf eder. Basın ombudsmanlığının kurulması; yalan, taraflı haber yapan veya program hazırlayanların ekonomik yönden güçlü olması ve bu şekilde kamuoyunu yanlış yönlendirecek olması ihtiyacından doğmuştur. Günümüzde artık basın bir güç olarak algılanmakta ve toplum karşısında aşırı bir baskı aracı olarak kullanabilmektedir. İşte bu gibi sebeplerle bu gücü kontrol edecek bir denetim birimine ihtiyaç vardır. Onun için basın ombudsmanı denetim açığını ortadan kaldıracak bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Aksi halde basının toplum karşısında güvenilirliği yitirilerek halktan uzaklaşması sebep olacaktır. Basın ombudsmanın, gazete yönetimi ve çalışanlarının okur tepkilerinin hangi konu ve alanları kapsadığı konusunda bilgi sahibi olması ve gazetenin içeriğinin değişimi ve yenilenmesinde etkili olabilecek bir diyalogun sağlanması gibi konularda gazeteye faydası olabilir<sup>82</sup>. Böylece Basın ombudsmanı, basın hizmetlerinin iyi işlemesi ve kendini iyileştirmesinde olumlu etkileri olacaktır.

### **1.9.Ombudsmanlık Kurumunun Temel İşlevleri**

Ombudsmanlık Kurumu, kamu idaresinin tüm eylem ve işlemlerinin mevzuata ve hukuka uygunluğunu denetleyerek vatandaşların hak ve özgürlüklerin kamu yönetimine karşı korunmaya amaç edinen demokratik ve modern bir denetim organıdır. Ombudsmanlık denetimi, hukuka uygunluk denetiminin yanında yapılan işlem ve eylemin hakkaniyete uygunluğunu da denetlemesini yapar ve çözümler üretir.

Ombudsmanlığın varlık nedeni, yurttaşlara güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlamalarına karşı bir güvence oluşturmaktır. Ombudsmanlığı genel esasları göz önüne alındığında temel işlevleri eğitici, önleyici,

---

<sup>81</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.136-137.

<sup>82</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s. 66.

düzeltilici, yönetimi saydam sağlama, idari yargıya katkı sağlama işlevleri vardır.<sup>83</sup>  
Bunlar;

### **1.9.1.Eğitici İşlevi**

Ombudsmanlık kurumu ile bir yandan vatandaşların sahip oldukları hak ve özgürlüklerin konusunda bilgilencmeleri sağlanarak onlara katkı sağlarken bir yandan da bu hak ve özgürlüklerin nasıl korunacağına dair onları eğitilerek vatandaşların bu konuda bilinçlenmesi sağlanmaktadır. Demokratik hukuk devletinin temel işlevlerinden biri de yurttaşlarının haklarını ve bu hakların korunmasına ilişkin mekanizmaları öğretmektir. Ombudsman eğitici fonksiyonunu, medya yoluyla ya da çeşitli iletişim araçlarıyla yapmaktadır. Ombudsman sayesinde toplumda bu hak ve özgürlüklerin bilinmesinde ve korunmasında daha duyarlı bireyler çıkacaktır.

Ombudsmanın eğitim işlevi, vatandaşlara hizmet sağlayan kamu görevlilerine yönelik olarak uygulamakla yükümlü oldukları kurallar konusunda rehberlik etmektedir. Çünkü kamu görevlilerince kamu hizmetleri yapılırken gözden kaçan ve kötü niyetli olmadan birçok kötü yönetim örneklerinin olması dolayısıyla bu konuda kamu görevlilerine rehberlik ederek, sorunları azaltmaktadır.

### **1.9.2.Önleyici İşlevi**

Ombudsmanın önleyici işlevi, ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağını bilen idarenin eylem, işlem ve davranışlarında daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Karar alma tekeli elinde bulunduran idarenin hukuk düzeni içinde eylem ve işlem yaparken, adaletsizliği, iş bilmezliği, yetkiyi kötüye kullanımı gibi sebeplerle kötü yönetim olguları ortaya çıkmaktadır. İşte buna benzer kötü yönetim örnekleri çıkmaması için idarenin denetim geçireceği hissi onlara kendilerine çekidüzen vermelerine ve iş ve eylemlerinde sağlıklı adımlar atmalarını sağlamaktadır.

### **1.9.3.Düzeltilici İşlevi**

Ombudsmanın düzeltilici işlevi ise idarenin eylem ve işlemlerinde hukuka aykırı ya da yerinde olmadığı sonucunda bu durumun düzeltilmesi ve ortadan kaldırılması için ilgili idareden bunu isteyebilmektir. Ombudsman saptamış olduğu

---

<sup>83</sup> Sariye Sezen, “ Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001, s.79.

bu durumlarda idareye yönlendirici bir görev yaparak hata yapmış idarenin hatasını düzeltilmesini sağlamaktadır. Eğer ilgili idare tatmin edici bir cevap vermezse o zaman ombudsman hazırladığı raporu varsa başvurana, idare ve gerek duyduğu zamanlarda iletişim organlarına göndermektedir. Böylece, Ombudsman hukuken bağlayıcı olmayan bu raporlarıyla ilgili idareyi ikna etmeye çalışmaktadır. Aynı zamanda, ombudsmanın idare hakkında hazırladığı özel ve yıllık raporları parlamentoya vermesi idarenin bu önerileri dikkate alıp düzeltmesindeki katkısı çok önemlidir.

#### **1.9.4.Yönetimin Saydamlığını Sağlama İşlevi**

Ombudsmanın bir başka işlevi de kamu yönetiminde giderek önem kazanan modern yönetim ilkesi olan şeffaf yönetim sergilemeye katkı sağlamasıdır. Etkili kamu hizmeti için artık günümüzde yönetimlerin olmazsa olmazı açık yönetimdir. İdarenin açık yönetimi, bilgilenmek amacıyla karar alma süreçlerine katılan yurttaşlarca, karar sürecinin açıklığı ve anlaşılabilirliğidir<sup>84</sup>.

Ombudsmana tanınan araştırma, inceleme ve her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisi, sıradan yurttaşın kolayca ulaşamayacağı belgelere, bilgilere ombudsmanın ulaşmasına imkân tanımaktır. Böylece idareden şikâyetçi olan kimsenin ombudsmana başvurmasıyla kendisi hakkında yapılan eylemin ve tesis edilen işlemin ne gerekçeyle yapıldığını öğreneceğinden yönetim şeffaf olmasına doğrudan katkı sağlamış olacaktır.

#### **1.9.5.İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi**

Ombudsmanın bir başka işlevi de yargı mekanizmasındaki iş yükünü azaltarak, yargının daha etkin ve hızlı işlemesine katkısıdır. Etkin bir şekilde işleyen ombudsmanlık sisteminin kolay ulaşılabilir olması, herhangi bir ücret almaması ve şekil şartları çok fazla istememesi gibi nedenlerle çok fazla başvuru olacağından vatandaşların artık yargıya daha az işi düşecektir. Böylelikle artık yargıya daha esaslı ve önemli davalar için başvurulacağından yargının hızlı ve etkin bir çalışma ortamına kavuşmasını sağlanacaktır.

---

<sup>84</sup> Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, s.22.

Ombudsmanın idari yargıya katkı sağlama işlevi hem vatandaş hem de idare kanalıyla olmaktadır. İdare açısından; ombudsman yaptığı idari işlem ve eylemle vatandaş zararına uğratan idareyi işlemi geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna ederek uyuşmazlığın mahkeme aşamasına gelmeden çözümlenmesini sağlar. Vatandaş açısından; vatandaşın esastan yoksun ve haksız yere başvuruda bulunması durumunda, vatandaşa neden asılsız yere başvuruda bulunduğu açıklanarak ve dava aşamasına gitmesinin zaman ve para kaybı olduğu konusunda ikna edilerek idari yargının yükü de hafifletilmiş olacaktır.

### **1.10.Ombudsmana Başvuru Yöntemi**

Ombudsmana başvurma yönetimi konusunda doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki başvuru şekli vardır: İlk başvuruda vatandaşlar doğrudan ve aracısız bir şekilde ombudsmana idari işlem ve eylemle ilgili olarak şikâyetle bulunabilmektedir. Ombudsmana başvurulara genel olarak şikâyet yoluyla doğrudan ve aracısız bir şekilde yapılmaktadır. Ombudsmanın kuruluşunda önemli olan İskandinav ülkeleri olan İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Norveç'te başvurularda doğrudan yapılmaktadır.Şikâyetçilerin kamu yönetimiyle ilgili şikâyetlerini doğrudan değil de bir parlamenter aracılığıyla işletmesi ise dolaylı başvurudur. İngiltere'de Parlamento Komiseri, başvurularda önce bir parlamenterler kanalıyla yapılması örnek olarak gösterilebilir. Ombudsmana doğrudan erişimin olmaması veya araya parlamenter ya da dilekçe komisyonun gibi unsurların girmesindeki amaç, ombudsmanın görev alanına girmeyen gereksiz başvuruları süzgeçten geçirmek ve ombudsmanlığın iş yükü altına ezilmesinden kurtarmak içindir. Ombudsmana doğrudan başvuru olmaması bu sistemin yargı denetimine göre üstünlüklerine gölgelemektedir. Ancak Ombudsmanlığın temel niteliklerine uygun olmadığı ve kurumun kamuoyu tarafından tanınması ve genel kabul görmesine engel olması nedeniyle bu başvuru yöntemi eleştirilmektedir.<sup>85</sup>

Ombudsmanın harekete geçme şekli bir başvuru üzerine ya da doğrudan kendisinin harekete geçmesi olarak iki türdür. Ombudsmanların harekete geçmesi genellikle şikâyet başvuruları üzerine olmakta ancak bazen aldığı bir duyum veya basında yer alan haber üzerine kendi inisiyatifiyle de harekete geçebilmektedir. Örneğin İsveç, Danimarka ve Norveç ombudsmanlarında doğrudan harekete geçme

<sup>85</sup> Erhürman, "İdare Denetim ve Ombudsman", s.332.

yetkisi var iken İngiltere’de sadece bir parlamenterin başvurusu üzerine ombudsman harekete geçebilmektedir. Türk Kamu Denetçiliği Kanununda ise başvuruların sadece şikâyet yoluyla olmasını öngörmüştür. Kamu denetçisinin doğrudan harekete geçmesi usulü Türk Kamu Denetçiliği kanununda yoktur. Ombudsmanın resen harekete geçmesi; kamu yönetiminden beklenen hizmetlerin iyi yapılmadığı, anayasada belirtilmiş olan hak ve özgürlükleri kullanmaya olanak veren elverişli ortamın sağlanmadığı, kamu görevlilerin yetkilerini kötüye kullandığı konularında belirtinin olması durumunda olmaktadır. Ombudsmanın resen harekete geçmesinde idarede kimi aksaklıklar bir yakınmaya yol açmadan giderilmektedir. Nitekim kimi ülkelerde bu yetkiden sonra bireysel başvuruların azaldığı gözlenmiştir.<sup>86</sup> Aynı zamanda ombudsmana verilen resen harekete geçme yetkisi, medyada zaman zaman gündeme gelen, toplumda infiale yol açan ancak, kimsenin konuyu yargı önüne götürmeye cesaret edemediği durumlarda ombudsman doğrudan inceleme ve denetlemeye girdiğinden başarıya ulaşmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun bu özelliği onu benzerlerinden ayıran en önemli öğelerden biridir.

Ombudsmana başvurularda bazı ülkelerde başvuru yapılabilmesi için şikâyet ettiği olayla ilgili bir çıkarının bulunması koşulunu aramıştır. Örneğin, Fransa’da şikâyetçinin konuyu Fransız Ombudsmanına (mediyatöre) götürmesi için kamu hizmeti ile şikâyetçinin şikâyet konusu arasında bir ilişkinin olması ve şikâyetçinin bu hizmetin yapılmasından kaynaklaması gereklidir.<sup>87</sup> Ombudsmanlığa başvuru konusunda bazı ülkelerin uygulanmalarında, idari başvuru yollarının tüketilmiş olması koşulunu aramaktadırlar. Özellikle İdari usul yasasına sahip olan ülkelerde, bazı uyuşmazlıkların ombudsmanlığın önüne getirilmelerine gerek kalmaksızın, idari denetim yoluyla sonuçlandırmakta, bu yolla ombudsmanlık kurumunun iş yükünün azaltılması hedeflenmektedir.<sup>88</sup> Türk Kamu Denetçiliği Kanununda Kamu Denetçisine başvurmak için idari başvuru yollarının tüketilmiş olması koşulu getirilmiştir. Dünya ülkelerinden Avusturya, Hollanda ve İrlanda gibi ülkelerde idari başvuru yollarının tüketilmiş olması koşulunu aramaktadır.

---

<sup>86</sup> Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme", s.79.

<sup>87</sup> Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 1, Mart 1998, s.6.

<sup>88</sup> Erhürman, "İdari Denetim ve Ombudsman", s.332.

Ombudsmanlığa başvurularda genelde hiçbir şekil şartı aranmamaktadır. Vatandaşların şekil şartı aramadan ombudsmana başvuru olanağı olması onların yönetim sistemine katılmasını sağlamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun beşiği sayılan İsveç ve diğer İskandinav ülkelerinde herhangi bir şekil şartı aranmamaktadır. Hatta en az şekilci yargı sistemlerinde bile aranan başvurunun yazılı ve usulünce bir dilekçe ile yapılması, hukuki delili içermesi, harç yatırılması gibi bir takım biçim kurallarına bile uyulmadan, yazılı veya sözlü olarak başvurulabilmektedir.<sup>89</sup> Bazı ülkelerde gezici ombudsman araçları hazırlanarak belli zamanlarda kırsal bölgelere gezilerek halkın şikayetleri dinlenilmektedir.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.88.

<sup>90</sup> Erhürman, "İdari Denetim ve Ombudsman", s.333.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMANLIK KURUMU UYGULAMALARI

İskandinav ülkesi olan İsveç'te doğan ve dünyanın her tarafında ve Avrupa Birliği'nde uygulama alanı bulan ombudsmanlık sistemi uygulandığı ülkelerde ve kıtalarda kendine özgü siyasal, toplumsal, kültürel, hukuksal ve idari yapısına göre farklı şekillerde uyarlanmış ve ülkelerin yönetim sistemlerine girmiştir.

Dünya genelinde çok fazla ülkede uygulama alanı bulan, uygulanan ülkelerde idarenin yargısal ve yargı dışı denetimlerine ek olarak onların eksiklerini kapatmak için oluşturulmuş olan ombudsman, esnek, ulaşılabilir, açık, uzman ve etkili konumuyla hukuk devletinin gelişmesine ve derinleşmesine büyük katkıları olmuştur. Aynı zamanda yönetime karşı bireyin, haksızlığa karşı adaletin yanında yer alan ombudsman, bağımsız ve tarafsız kişiliğiyle idari sistem içinde gerçek bir otorite olarak yerini almıştır. Kimi ülkelerde yasama, yürütme, yargı kuvvetlerinin yanında neredeyse “dördüncü kuvvet” durumuna gelmişken, kimi ülkelerde de “erkler arası” iletişim ve dengeleme ögesi olarak sisteme katılmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde çeşitli ülkelerdeki ombudsman uygulamaları anlatılırken, uygulandığı ülkelerde ombudsman kurumunun yasal dayanakları, atanmaları, statüleri, görev ve yetkileri, çalışma usulleri, sorumlulukları, denetleme alanları incelenecektir. Burada sınıflandırma yapılırken ilk olarak ombudsmanlık kurumunun Avrupa ülkelerindeki ve Avrupa Birliği'ndeki uygulamaları, sonra ilk doğduğu ve uygulandığı ülkeler olan İskandinav ülkeleri, en son olarak diğer ülkeler başlığıyla dünyada ombudsman benzeri kurumlara sahip olan dünyada Türkiye için önemli olacak ülkeler ele alınacaktır.



## 2.1. Avrupa Ülkelerinde Ombudsmanlık Uygulamaları

### 2.1.1. Fransa Ombudsmanı

Fransa, ombudsman uygulaması konusunda özel ve önemli bir yere sahiptir. Bunun nedeni ülkemiz ve birçok ülke idari yapılanmasını Fransa'yı model ülke olarak almış olması ve yargı organı konusunda idari ve adli yargı ayrımını kabul etmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Fransa, uzun yıllardan beri güçlü bir devlet yönetim geleneğine ve merkezi yönetim sistemine sahip bir ülkedir. Ombudsman kurulması fikri Fransa'da çok tartışılmıştır. Fransa'da var olan hukuk sistemlerine göre bireylerin haklarının korunması zaten idari yargı organlarına bırakılmıştır. Ülkede genel olarak en iyi ombudsmanın Danıştay olduğu fikri hakimdir. Fransa'da idari yargıya duyulan güvenden dolayı bireyleri idare karşısında başka korunmaya ihtiyaç duyulmamıştır. Her türlü idari işlem ve eyleme karşı vatandaşları hukuka aykırı uyuşmazlıklarda bu işlem ve eylemi iptal ettirme ve meydana gelen zarardan dolayı yürütme organını tazmin ettirme olanağı verdiği için yeni ve farklı bir denetim ve korunma yönetime ihtiyaç duyulmayacağı itirazları gelmiştir. Eğer Fransa'da ombudsmanlık kurulursa yargı organlarına rekabet edecek sağlıklı olmayan bir idari yapılanma ortaya çıkacağı endişesini de taşımıştır<sup>1</sup>.

1960'lı yılların sonunda İngiltere ve Amerika'nın bazı eyaletlerinden uyarlanan ombudsman benzeri yapılanmalar, Fransa'nın ilgisini çekmiştir. Ülkede 1970 yılların ilk yıllarında idarenin iş ve eylemlerinden dolayı şikâyetlerin artması, devlete olan güvenin sarsılması ve idare karşısında güçsüz bireyi savunan idari yargı organlarının yetersiz kalması gibi nedenlerle Fransa'da ombudsmanın kurulması ülke genelinde tartışılır hale gelmiştir. İdari yargı yoluyla bireyi idare karşısında yargısal korunmada bazı tıkanmalarla karşılaşmış, Danıştay ve idari mahkemeler genellikle kamu yararını ve kamu kurumlarını kişisel özgürlüklere ve haklara karşı tercih edebilmişlerdir. Bunların yanından hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapan idari yargı yerlerinin verdikleri kararlarla hakkaniyeti gözeten sonuçlara ulaşmak her zaman mümkün olamamış, yargısal denetimin karmaşık yapısı, formalitesi, geç

---

<sup>1</sup> Tefik Bora Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, **Doktora Tezi**, Ankara, 2009, s.66.

işleyişi ve mahkeme giderlerinin masraflı olması ve idaredeki aksaklıklarda ombudsman fikrinin kurulması fikrini güçlendirmiştir<sup>2</sup>.

Bu tartışmaların yaşandığı ortamda 1973 yılında ombudsman benzeri bir kurum olan Cumhuriyet Mediyatörü, Başbakan Messmer tarafından verilen bir kanun teklifiyle kurulmuştur. İskandinav ülkelerinden esinlenilmişse de ombudsman modelinden ayrılan çok yönleri vardır<sup>3</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Fransa’da Cumhuriyet Mediyatörü (arabulucusu) atanması 1973 yılında çıkan onbeş maddeden oluşan yasa uyarınca atanmıştır. Mediyatörün (arabulucusu) görev, yetki ve statüsü bu yasayla düzenlenmiştir. 2008 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle Cumhuriyet Mediyatörü (arabulucusu) anayasal bir kurum haline getirilmiş ve atanması yürürlükteki yasaya bazı farklılıklar getirmiştir. Ancak, henüz uygulama başlatılmamıştır ve alt düzenlemelerin yapılması beklenmektedir. 1973 yılındaki yasaya göre Cumhuriyet Mediyatörü (arabulucusu) Bakanlar Kurulu kararıyla atanması benimsenmiştir. Cumhuriyet Arabulucusunun görev süresi 6 yıl olarak belirlenmiş olup parlamento seçim süresi 5 yıl olan süreden daha uzun bir süredir. Görev süresi biten Cumhuriyet Arabulucusunun yeniden atanması mümkün değildir. Bu düzenlemeyle Cumhuriyet Arabulucusunun bir sonraki dönem için beklentiye girerek hükümete yaklaşmasının önüne geçilmek istenmiştir<sup>4</sup>.

Alt düzenlemeleri yapılmadığı için yürürlüğe girmemiş yeni anayasa değişikliğine göre Cumhuriyet Arabulucusu’nun atanması Cumhurbaşkanına bırakılmış olmasıdır. Görev süresi ve tekrar seçilmemesiyle ilgili bir değişiklik yoktur. Cumhurbaşkanı ise Cumhuriyet Arabulucusunun atanması yaparken parlamentonun millet meclisi ve senatodan gelen kişilerden oluşan komisyonun onayını almak durumundadır. Böylelikle yeni düzenlemeyle Cumhuriyet Arabulucusu 1973 yılındaki yasaya göre sadece yürütmeye bağlı çalışırken yapılan anayasa değişikliğiyle artık hem yürütmeye hem de yasama organına bağlı olarak çalışacaktır. Cumhuriyet Arabulucusu (Mediyatör), Cumhurbaşkanı ve Parlamentoya karşı sorumlu olacaktır. Parlamento ve hükümet üyeleri Cumhuriyet Arabulucusu

<sup>2</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, s.80.

<sup>3</sup> Erdengi, “Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye”, s.67.

<sup>4</sup> R. Kılavuz, A. Yılmaz, ve F. İzci “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4 Sayı 1 2003, s.59.

(Mediyatör) olarak atanamazlar. Cumhuriyet Arabulucusu görevin yapamaması durumunda yüksek yargı mahkemeleri olan Sayıştay, Yargıtay başkanlarıyla, Danıştay'ın ikinci başkanından oluşan üst kurulun tespiti halinde görevden alınabilecektir. Cumhuriyet Arabulucusunun (Mediyatör), herhangi bir organdan emir almayacağı, bağımsız olduğu kendi kanununda belirtilmiştir. Aynı zamanda Cumhuriyet Arabulucusu görevini yerine getirirken yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerinden dolayı soruşturma açılmayacağı, aranmayacağı, tutuklanıp, mahkûm edilemeyeceği hususları hükme bağlanmıştır. Cumhuriyet Arabulucusu (Mediyatör), göreve atandıktan sonra kamu görevi yapma yasağı vardır. Ancak bunun istisnası ise atandığı dönemde belediye ve bölge meclislerinde görev yapıyor ise bu görevleri bünyesinde tutabilir. Cumhuriyet Arabulucusunun(Mediyatör), hukukçu olma zorunluluğu yoktur, aynı zamanda profesyonel bir geçmiş, eğitim gibi kişisel özellikler aranmaz. Atama yapacak olan kuruma geniş bir takdir yetkisi vermiştir<sup>5</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Cumhuriyet Arabulucusunun (Mediyatör), kuruluş ve görevlerini düzenleyen yasanın 9. maddesinde kuruma iki görev verilmiştir. Bunlardan birincisi yönetim ile yönetilenler arasındaki sorunlara güzel ve insafli çözümler aramak, ikincisi ise yönetimin çalışmalarını geliştirmek için reform niteliğinde öneriler hazırlamaktır. Cumhuriyet Arabulucusu yetkisi dahilindeki kuruluşlar üzerinde yaptığı incelemelerde esas itibariyle hizmetin gereği gibi yerine getirilip getirilmediği ve hizmetin yürütülmesinde kamu yararına uygun hareket edilip edilmediği düşüncesinden hareket etmektedir<sup>6</sup>.

Cumhuriyet Arabulucusu (mediyatörü) görevini yaparken tüm çabalarına rağmen mevcut mevzuatla hakkaniyet olunması engelleniyorsa parlamentoya o konunun düzeltilmesiyle ilgili kanun tekliflerinde bulunabilir. Cumhuriyet Arabulucusunun (mediyatörü) yetkileri İskandinav ülkeleri ombudsmanından yetkilerinden daha sınırlı ancak İngiltere Parlamento Komiserinden daha geniş yetkileri vardır. Cumhuriyet Arabulucusu (mediyatörü) tek kişidir, başka yardımcısı yoktur. Başka yasalarla uzmanlaşmış Mediyatörler (sinema mediyatörü gibi) kurulmuş olmasına rağmen bunlar uzlaştırıcı olarak nitelenebilecek kurumlar olup,

---

<sup>5</sup>Ramazan Şengül, "Fransa'da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Médiateur de la République) Rolü", **Danıştay Dergisi**33(105), 2003,s. 33.

<sup>6</sup> R.Kılavuz, A. Yılmaz, ve F.İzci,"Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", s.59.

genellikle teknik nitelikte belirli görevleri vardır ve Cumhuriyet Mediyatörüyle hiçbir bağlantısı yoktur<sup>7</sup>.

Cumhuriyet Arabulucusunun denetim alanına; merkezi yönetim kurumları, kamu kuruluş ve kamu hizmeti gören diğer kurumlar ile yerel yönetimler girmektedir. Adli ve yargı yerleri üzerinde denetim yetkisi yoktur ve yargısal kararlar üzerinde tartışmaya giremez. Esas olarak idare ile vatandaşlar arasında sorunlarla ilgilendiği için kamu kurumlarında çalışan görevlilerin özlük hakları denetim alanına girmez<sup>8</sup>.

**Çalışma Usulü:** Fransa'da doğrudan doğruya vatandaşların Cumhuriyet Arabulucusuna başvurma olanağı yoktur. Ancak parlamento üyeleri vasıtasıyla yapılır. Fransa'da Parlamento yapılanması meclis ve senatodan oluşmaktadır. Parlamento iki farklı meclisten oluşmasına rağmen her ikisi meclis üyeleri aracılığıyla başvurma imkânı vardır. Parlamento üyesi, vatandaşın şikâyetinin Cumhuriyet Arabulucusu'nun (mediyatörü), ilgi ve görev alanına girdiği karar verirse bunu kendisine aktarır. Aynı zamanda parlamento üyesi kendilerine herhangi bir başvuru yapılmaksızın bir konuyu veya olayı Cumhuriyet arabulucusuna (mediyatörü) iletebilirler. Ancak yapılan anayasa değişikliğiyle şikâyetleri kuruma direkt başvuru imkânı sağlanarak köklü değişikliklere gidilmiştir. Fransız Mediyatörü artık kuruluş yasasıyla değil anayasaya bir madde eklenerek anayasal güvenceye sahip olmuştur. Bu değişiklikle kurumun adı Cumhuriyet arabulucusu yerine Hakların savunucusu adını almıştır. Ancak yapılan değişiklikler alt düzenlemeye tabi olduğu için yapılan anayasal reformlar yürürlüğe girmemiştir<sup>9</sup>.

Fransa'da Cumhuriyet Arabulucusuna (mediyatörü) doğrudan başvuru olanağı verilmemesinin nedeni, doğrudan başvuru olanağı verildiğinde çok fazla başvuru olacağından, parlamenterler sayesinde başvurular süzgeçten geçerek görev alanına girmeyen ya da meşgul olmasını gerek görülmecek derecedekiler engellenerek esaslı başvuruların yapılması sağlanacaktır. Fransa ombudsmanı benzeri yapılanma kurarken İskandinav modellerinden esinlediğinden o ülkelerde nüfusun az olmasıyla başvuruların az olduğu varsayımı yapılmıştır. Bundan dolayı da böyle bir süzgeç görevi ifa edecek bir kuruma ihtiyaç duyulduğundan Cumhuriyet

<sup>7</sup> Özden, *Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar*, s.82.

<sup>8</sup> Mutta, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi*, s.87.

<sup>9</sup> Özden, *Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar*, s.83.

arabulucusuna (mediyatörü) doğrudan başvurma olanağı verilmemiş, parlamenterler sayesinde olması kabul edilmiştir. Fransa Cumhuriyet arabulucusu (mediyatörü) resen inceleme başlatma yetkisi yoktur. Fransa Cumhuriyet Arabulucusuna (mediyatörü) yapılan başvurular herhangi bir şekle tabi değildir, basit bir mektupla dahi yapılabilir. Başvuru için herhangi bir zamanaşımı süresi de yoktur. Başvuru için herhangi bir harç ya da ücret alınmamaktadır. Aynı zamanda başvuru yapacak kişinin Fransız olması da gerekmemektedir. Fransa Cumhuriyet Arabulucusu (mediyatörü), kendisine parlamenterler aracılığıyla gelen başvuruda sadece kamu kurum ve kuruluşundan çalışmalarıyla ilgili kamu kuruluşu yetkililerinden ve teftiş kurullarından her türlü araştırma ve soruşturmanın yapılmasını isteyebilir. Ancak yeni yapılan anayasa değişikliğiyle Cumhuriyet arabulucusu (mediyatörü) kendiliğinden inceleme ve araştırma yetkisi sağlanmıştır. Mediyatörün soruşturduğu konuyla ilgili her türlü gizli bilgi, belge ve dokümanların kendisine gönderilmesini isteyebilir. Gizlilik niteliği ileri sürülerek bu belgelerin verilmemesi mümkün değildir. Ancak milli savunma, devlet güvenliği ve dış politika konuları içeren bilgi ve belgeler gerekli görüldüğü takdirde verilmeyebilir. Cumhuriyet arabulucusu (mediyatörü) kendisine iletilen önemli ve gizlilik derece bilgilerin ortaya çıkmamasını sağlamalıdır.<sup>10</sup>.

Fransa Cumhuriyet Arabulucusu kuruluş kanununa göre kendisine iletilen araştırma konularıyla ilgili yıllık olarak Cumhurbaşkanı ve Parlamento'ya yıllık rapor sunar. Fransız Cumhuriyet Arabulucusuna (mediyatörü) başvuru yapacak olan kişi şikâyetiyle ilgili önce kamu kurum ve kuruluşuna başvuru yapmalı, sonradan mediyatöre başvururken kurum ve kuruluşla ilgili yaptığı yazışmaları dosyaya koymalıdır. Fransız Cumhuriyet Arabulucusuna (mediyatörü) yapılan başvuru yargı makamlarına yapılan başvuru süresi durdurmaz. Fransız Cumhuriyet Arabulucusu (mediyatörü), kamu kurumlarıyla yaptığı inceleme ve görüşmeler sonucunda görevi yapamadığı tespiti halinde düzeltici tavsiyelerde bulunabilir. Aynı zamanda ilgili kamu kurumunun mediyatöre konuyla ilgili cevap verme hakkı da vardır. Fransız Mediyatörü (Arabulucusunun) bu tavsiyeleri süresi içinde yerine getirilmediği zaman bunu halka açıklama yetkisi vardır<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.88.

<sup>11</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.73-74.

### 2.1.2. İngiltere Ombudsmanı

İngiltere'nin Fransa'da olduğu gibi idareyi denetlenmeleri ile ilgili ayrı bir idari yargı müessesesi yoktur. İngiltere'de Parlamento Komiserliği kuruluncaya kadar yönetimle ilgili şikâyetleri olanlar hakkını adli makamlarda aramak ve hakkını ispat etmek durumunda idi. Ancak mahkemeler yoluyla idareye karşı hak aramak şekilci, pahalı ve uzun zaman alan bir yöntemdir. Bu da kişilerin hak aramalarında önemli bir engeldir. İngiltere her ne kadar ombudsman uygulanmasına geç geçmiş bir ülke olsa da daha sonra geliştirdiği farklı ombudsman tipleriyle (Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığı, Enerji Arzı Ombudsmanlığı, Tazminatlar Ombudsmanlığı, Finansal Ombudsman Hizmetleri gibi) vatandaşlarının şikayetlerini en kısa sürede sonuçlandırma yolunda önemli başarılar elde etmiştir<sup>12</sup>.

İngiltere'de idareye karşı vatandaşların mağduriyetlerin giderilmesi ve mevcut denetim yolları yardımcı olması için 1961 yılında John Whyatt tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Whyatt raporunda mevcut denetim yollarının eksikliğinden bahsetmiş ve İskandinav ülkelerinde yer alan ombudsman benzeri bir denetim yolunun ülkede kurulması fikrini önermiştir. Bu önerinin ortaya çıkmasında 1954 yılında Tarım Bakanlığında ortaya çıkan kötü yönetim örneği, Tarım Bakanının istifasıyla sonuçlanmış ve topluma kamu otoritesinin halk gözetiminden ne derece uzakta ve keyfi davrandığını ortaya koymuştur. Böyle bir durumla karşılaşıldığında bu durumu ortaya çıkaracak ve denetleyecek bir mekanizmanın eksikliği göz önüne gelmiştir. Bundan dolayı John Whyatt'ın bu önerisini o dönem iktidarda yer alan Muhafazakâr Parti karşı çıkmışsa da muhalefette yer alan İşçi Partisi Whyatt'ın raporunu benimsemiştir. 1967 yılında iktidarı ele geçiren İşçi Partisi Parlamento Komiserliği kanununu kabul etmiştir. Kurum, İngiltere'de kuruluş kanunu gereği, Parlamento Komiseri ismiyle anılmaktadır<sup>13</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Parlamento Komiseri atanması, Başbakanın muhalefet partisinin fikrini alarak yaptığı öneri üzerine Kraliyet, Parlamento'ya gönderdiği bir mektupla bir kişiyi Parlamento Komiseri olarak atamasını yapar. Parlamento Komiserliği Kanunu kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere atanan Komiserin

<sup>12</sup> Taykan Ataman, "İngiltere'de Ombudsmanlık Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 400, 1993, s.219.

<sup>13</sup> Süleyman Aslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara, TODAİE yayınları, 1986, Cilt 19, Sayı 1, 1986, s.59.

herhangi bir şekilde kadrosunun boşalması durumunda Kraliyet Asıl Parlamento Komiseri atanıncaya kadar en çok 12 aylık bir süre için bu görevi yapması için bir görevli atayabilmektedir<sup>14</sup>.

Parlamento Komiserliği atama kararnamesini her ne kadar Kraliyet yapsa da Kraliyet kararının yürürlüğe girmesi Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girdiği için atamada söz sahibi hükümet kanadıdır. Parlamento Komiseri göreviyle ilgili herhangi bir süre sınırlaması yoktur, ataması yapıldıktan sonra iyi davranış gösterdiği sürece 65 yaşında emekli oluncaya kadar bu görevini devam ettirmektedir. Ancak kötü ve yetersiz yönetim sergileyen Parlamento Komiserini Lordlar ve Avam Kamarasının kabulüyle Kraliçe, her zaman görevden alabilmektedir<sup>15</sup>.

Parlamento Komiseri, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası veya Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olamaz. Parlamento Komiserinin kendisinin hukukçu olması sakınca bulunmamakla birlikte Parlamento Komiserinin yanında avukat istihdam etmeme uygulaması zamanla yaygın kabul görmüştür, çünkü avukatların olaylara salt hukuki yaklaşımları nedeniyle ve uzun tahlillere girişmelerinden dolayı faydadan çok zarar getireceği düşünülmektedir<sup>16</sup>.

Parlamento Komiseri görevini yerine getirirken tamamen bağımsızdır. Hiyerarşik amiri olmadığı gibi kimseden emir ve direktif almaz. Görevini yerine getirirken hakimlik teminatına sahiptir<sup>17</sup>. Parlamento Komiserinin özlük hakları ve yan ödemeleri devlet gelirlerinden karşılanır. Parlamento Komiseri, hizmet şartları ve sayıları Hazine Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra kendisine yeteri kadar yardımcı personel atayabilir ve yetkilerinden bir kısmını görevlendirdiği yardımcı personellerden her hangi birine devredebilir<sup>18</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** İngiltere Parlamento Komiserinin görevi, merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların görevlerini yerine getirirken ya da görevinden kaçınması sonucu ortaya çıkan kötü yönetim nedeniyle haksızlığı uğradığını iddia eden gerçek kişi ve özel tüzel kişilerin şikayetlerin giderilmesi ve güzel bir yönetimin ortaya çıkmasını sağlamaktır.

<sup>14</sup> Ataman, "İngiltere'de Ombudsmanlık Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", s.222.

<sup>15</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.86-87.

<sup>16</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi** s.185.

<sup>17</sup> Mutta, "İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi", s.80.

<sup>18</sup> Aslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi" s.159.

İngiltere’de kötü yönetimin ne olduğuyula ilgili yasalarda tanımın olmamasına rağmen İngiliz hukukunda bu kavramdan genellikle idarenin önyargılı, yanlı, dikkatsiz, gecikmeli, keyfi ve yersiz davranışlar anlaşılmaktadır<sup>19</sup>.

İngiltere Parlamento Komiserinin görev ve yetkileri ilk başta sınırlı tutulmuştur, ancak sonradan günümüze kadar sürekli artan bir çizgide devam etmiştir. Parlamento Komiserinin yetki alanına giren ve girmeyen kuruluşlar sayma yoluyla belirlenmiştir. Parlamento Komiserinin kurulmasına yönelik kanunun 1973 ve 1974 yıllarında yapılan değişikle sağlık hizmetleri ve yerel yönetimler, 1987 yılında yapılan değişikle ise 44 bakanlık, tüzel kişiliği olan ve olmayan kamu kurum ve kuruluşları yetki alanına girmiştir. Parlamento Komiserinin yetki alanında olmayan kuruluş ve işlemler ise; devletin dış ilişkiler ilgili işlemler, elçilik ve konsolosluk işlemleri, tüm yargısal işlemler, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, idarenin sözleşmeleri ve ticari işlemleri, devlet güvenliğinin korunmasına ait işlemler, Kraliyet dominyonları ile ilgili işlemler ile silahlı kuvvetlerin sivil ve askeri personeli ile ilgili işlemlerdir. İngiltere Parlamento Komiseri, görevini yerine getirirken inceleme yapmaktan başka kanuni bir yetkisi yoktur. Komiserin şikâyet konusu olayla ilgili olarak idari kararlar almaya, bunları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya yetkili değildir. Onun asıl görevi, idarenin kötü işleyişi ilgili şikâyetleri incelemek ve konu hakkında bir rapor hazırlamaktır<sup>20</sup>.

**Çalışma Usulü:** İngiltere’de Parlamento Komiserine doğrudan başvurma olanağı yoktur. Vatandaşlar, Parlamento Komiserine ancak bir Avam Kamarası aracılığıyla başvurabilir. Bu avam kamarası üyesinin kendi seçim bölgesinden olması şart değildir. Lordlar Kamarası üyesi aracılığıyla başvuru imkânı yoktur. Parlamento Komiserine başvurunun bir avam kamarası üyesiyle başvuru olanağının olması sebebi ise Parlamento Komiserine kötü yönetim örneği olmayan şikâyetlerin ayıklanması ve süzgeç vazifesi görerek çok başvurunun olmasını engellenmektir. Parlamento Komiserinin resen soruşturma yetkisi de yoktur ve başvuru ücretsizdir. Parlamento Komiserliği Kanununun 6. Kısımında Avam Kamarası üyesi aracılığıyla Parlamento Komiserine şikâyette bulunabilecekler gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişileri olarak belirlenmiştir. Kanun, şikâyette bulunabilecekleri belirledikten sonra

<sup>19</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.81.

<sup>20</sup> Aslan, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi” s.160.



şikâyette bulunamayacakları ise kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş idare, mahalli idare veya diğer makamlar, herhangi bir bakan, merkezden yönetim kurulu, kraliçe tarafından atanan kişiler, gelirleri tamamen veya önemli ölçüde Parlamento tarafından temin edilen idare vb. olarak sıralanmıştır<sup>21</sup>.

Parlamento Komiserine Avam Kamarası üyesi aracılığıyla başvuru idare karşısında haksızlığa uğradığı kişi tarafından yapılması esastır. Ancak şikâyeti yaptıktan sonra şikâyetçinin ölmesi, ya da kendi adına hareket etme yetkisini kaybetmişse o zaman yasal temsilcileri ya da mirasçılar tarafından yapılır. Şikâyetçi ile idarenin yürüttüğü iş ve işlemlerden doğan kötü yönetim arasında mutlaka illiyet bağı olmalıdır. Parlamento Komiserine başvuruda belli bir süre şartı vardır. İdarenin kötü yönetimi olması nedeniyle haksızlığa uğradığını iddia eden gerçek ve özel tüzel kişiler iş ve işleminin öğrenilmesinden sonra 12 aylık süre zarfında bu şikâyeti yapmalıdır. Bununla beraber Parlamento Komiseri, özel durumlar nedeniyle incelenmesini uygun bulduğu süresi geçmiş şikâyetleri de kabul ederek inceleme konusu yapabilir. Aynı zamanda haksızlığa uğrayan kişi kötü yönetimin ortadan kaldırılması için tüm idari yolları da tüketmiş olmalıdır. Şikâyetçi olan kişi, Avam Kamarasına başvuruyu yazılı olarak yapmalı ve şikâyetinin Parlamento Komiserine gönderilmesini açıkça istemelidir<sup>22</sup>. Parlamento Komiseri soruşturmaları sonucunda teklif ve tavsiye ettiği veya yönetimce takdir olunanlardan uygunluğunu onayladığı tazminler; özür dilemeler, mali tazminler ve takdire bağlı kararların yeniden gözden geçirilmesi gibi üç kısımdır<sup>23</sup>.

Parlamento Komiseri kendisine iletilen başvuruları incelemek ve görev alanına girmiyorsa sebebiyle birlikte Avam kamarası üyesine bilgi vermek zorundadır. Eğer şikâyet konusu Parlamento Komiserinin görev alanı içindeyse bu durumda gerekli soruşturma ve inceleme başlatılır. Soruşturma gizli olarak yapılmakla birlikte gerekli gördüğü durumlarda uygun göreceği şekilde soruşturma yöntemini seçmek de takdirine bırakılmıştır. Parlamento Komiseri tarafından ilgili idare ya da kamu görevlisine şikâyet edilen konuyla ilgili iddialara ilişkin cevap verme hakkı verilir. Soruşturma sonuçları bir rapor şeklinde ilgili Avam Kamarası üyesine ve ilgili kamu idaresine gönderilir. Eğer şikâyet konusu haklı görülür ve

<sup>21</sup> Aslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", s.161.

<sup>22</sup> Aslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", s.162.

<sup>23</sup> Ataman, "İngiltere'de Ombudsmanlık Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", s.236.

kurum tarafından gerekli önlem alınmazsa Parlamento Komiseri durumu özel bir raporla parlamentoya gönderir. Aynı zamanda Parlamento Komiseri çalışmalarına ilişkin yıllık raporu parlamentoya bildirmekle görevlidir<sup>24</sup>.

### 2.1.3. Almanya Ombudsmanı

Birey hak ve özgürlüklerin güçlü idari yargı rejimiyle korunduğu ülkelerden olan Almanya'da bile özellikle askeri konularda ombudsman benzeri bir kurumun kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Klasik denetim mekanizmaların yetersizliği kişileri idare karşısında güçsüz bırakmış, bu da yeni denetim organının kurulmasını gerekli kılmıştır. İkinci Dünya Savaşı'nda büyük bir yenilgiye uğramış olan Almanya, ülkesinin yeniden inşasında kişi hak ve hürriyetlere büyük önem vermiş, dünyayla bütünleşmede de diğer ülkelerde örnek uygulamaları model almıştır. Klasik denetim yolların en eksik kaldığı ve bireylerin hak ve özgürlüklerin kısıtlandığı alan askeriye olduğu için askeri konular ombudsmanın görev alanına girmiştir<sup>25</sup>.

Almanya, Weimer Cumhuriyeti döneminde Yüksek Devlet Mahkemesi tarafından devlet iktidarını sınırlamaya yönelik çabalar Nasyonal Sosyalist Rejimin işbaşına gelmesiyle İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar beklemede kalmıştır. Weimer Anayasası yargı bağımsızlığı gibi hukuk devleti açısından büyük öneme sahip hükümler içermekteydi. Ancak Hitler Başbakanlığa getirildikten sonra bu rejim yıkılarak yerine totaliter bir yönetim kurulmuştur. Bireylerin hak ve özgürlüklerin ihlal edildiği 1933-1945 yıllarında bireylerin hak ve özgürlüklerin korunması gerektiği fikri güçlenmeye başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında da insan hakları ihlallerine sahne olan Federal Almanya bazı koruyucu önlemler alarak hukuk sistemine yeni düzenlemeler getirmiştir. Savaş sendromunun insanlarda yarattığı korku ve moral çöküntüsü, özellikle silahlı kuvvetlerin hukuka aykırı davranışları, bazı önlemlerin alınmasını zorunlu kılmıştır<sup>26</sup>.

Almanya'da Ombudsmanlık benzeri kurum 1956 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Parlamento Savunma Delegesi adıyla yasal statüye kazanarak yürürlüğe girmiştir. Özellikle temel hak ve özgürlükleri ile insan hakları ihlallerin korunması amacıyla Alman Parlamentosu'na (Bundestag) yardımcı olmak amacıyla

<sup>24</sup> Aslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", s. 170-171.

<sup>25</sup> Demir, **Ombudsman Aranıyor**, s.156.

<sup>26</sup> Demir, **Ombudsman Aranıyor**, s.156-157.

kurulmuştur. 1957 yılında kabul edilen Parlamento Savunma Delegesi yasasına dayanarak ilk delege 1959 yılında atanmıştır. Alman Ombudsmanı sivil konularla ilgili değil, genel uygulamanın aksine askeri konularda denetim yapan bir kurumdur<sup>27</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Parlamento Savunma Delegesi, 5 yıllığına Alman Parlamentosu (Bundestag) tarafından gizli yapılan bir oturumla üye sayısının salt çoğunluğuyla seçilir. Parlamento Savunma Delegesi tam bağımsız değildir. Çünkü Parlamento Savunma Delegesi Bundestag Başkanının hiyerarşik disiplini altında görev yapar. Parlamento Savunma Delegesi, Parlamento üyelerinin çoğunluğu ve Milli Savunma Komisyonunun isteği üzerine Parlamento (Bundestag) tarafından görevinden azledilebilir<sup>28</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Parlamento Savunma Delegesinin görev alanı diğer ülkelerden farklıdır. Parlamento üyesi, askeri kişilerin ve basın ile diğer iletişim organlarının uyarısı üzerine ordunun yasal statüsünü oluşturan hak ve ödevlerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını, ihlal edilip edilmediğini inceler<sup>29</sup>.

**Çalışma Usulü:** Parlamento Savunma Delegesine şikâyetçi olanlar doğrudan başvurma imkânı vardır. Askeri konularda haksızlığa uğradığını düşünen şikâyetçiler şikâyet konusunu yazılı olarak belirterek kuruma başvururlar. Başvuru her hangi bir harç ve ücrete tabi değildir. Parlamento Savunma Delegesi şikâyet konusu olayı soruşturma için askeri birlikleri ziyaret eder ve habersiz bir şekilde askeri birimleri soruşturabilir. Aynı zamanda Delege, Milli Savunma Bakanlığında ve diğer askeri birimlerden şikâyet konusu olayla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Parlamento Savunma Delegesi soruşturduğu şikâyet konusu olayda hatalı gördüğü sorumlularla ilgili doğrudan disiplin soruşturması ve ceza kovuşturması yapabilmektedir. Parlamento Savunma Delegesi soruşturma konusu olayla ilgili hatalı gördüğü sorumluların davranışlarını düzeltmesini isteyebilir ve bu soruşturma konusu olayla ilgili yasal tedbirlerin alınmasını isteyebilir.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.85.

<sup>28</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.85.

<sup>29</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.85.

<sup>30</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.85

#### 2.1.4. Avrupa Birliği Ombudsmanı

Avrupa Birliği Ombudsmanı büyük ölçüde İspanya ve Danimarka hükümetlerinin girişimleriyle Avrupa Vatandaşlığı oluşturma çabalarının bir parçası olarak 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşmasına dâhil edilmiştir. Avrupa Birliği ülkelerinde ikamet eden kişilerin, kuruluşların ve şirketlerin haklarını her hangi bir kötü yönetim uygulaması karşısında korumakla görevli denetleme kurumu ve şikâyet mercidir<sup>31</sup>.

Avrupa Birliği'nde ombudsman oluşturmanın temel amacı demokrasiyi geliştirmek, tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki iyi yönetimi sağlamak ve Avrupa Birliği vatandaşlarına ve Avrupa Birliği'nde ikamet eden herkese daha yüksek standartlarda hizmet verilmesini sağlamak için oluşturulmuştur. Avrupa ombudsmanı, kamuoyuna ve medyaya yaptığı açıklamalarla Avrupa Birliği kurum, organ ve ajanslarının daha iyi işleminde ve Avrupa vatandaşlarıyla Avrupa Birliği kurumlarının yakınlaşmasında önemli rol oynamaktadır. Avrupa Ombudsmanı, yayınladığı, özel ve yıllık raporlarla yaptığı soruştırmalarla Avrupa Birliği'nin tüm kurum ve kuruluşlarını hizmet sunarlarcken daha dikkatli olmaya sevk eder. Avrupa Birliği kurum ve organları her an bir ombudsman araştırmasıyla karşı karşıya kalacaklarını hesap ederek eylem ve işlemlerinde daha dikkatli olmaya çalışmaktadır<sup>32</sup>.

16 Ekim 1997 tarihinde Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği kabul edilmiş ve söz konusu yönetmelik 2004 ve 2008 yıllarında değişikliğe uğramıştır. 2008 yılında yapılan değişiklikle birlikte, şikâyet sahibi ile ombudsmanın soruşturma yaptığı kurumlar arasındaki güvenin korunması ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre, şikâyet sahibinin ilgili kurumun Avrupa Ombudsmanının gönderdiği materyalleri görebilmesi ve Avrupa Ombudsmanının soruşturmayla ilgili tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmesi garanti edilmiştir. Böylelikle Avrupa Birliği üyesi ya da

---

<sup>31</sup> Haydar Efe, "Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü Ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", **Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Volume 19, No:2,2011, s.2.

<sup>32</sup> Efe, "Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", s.2.

ikamet eden gerçek ve özel hukuk tüzel kişiler karşısında Avrupa Birliği organları daha fazla sorumlu, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya bürünmüşlerdir<sup>33</sup>.

Avrupa Parlamento seçimlerinden sonra ilk Avrupa Ombudsmanı, eski Finlandiya Ombudsmanı Jacob Söderman 1995 yılında atanmıştır ve 2003 yılına kadar bu görevinde kalmıştır. Daha sonra, önceleri Yunanistan Ombudsmanı olan P.Nikiforos Diamandourus 2003 yılında görevi devralmış halen görevine devam etmektedir<sup>34</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Avrupa Ombudsmanı, 5 yıllık süre için Avrupa Parlamentosu tarafından seçilir. Yeni parlamento seçimlerine kadar da görev süresi devam eder. Avrupa Ombudsmanın yeniden seçilebilmesi mümkündür ve şimdiye kadar görev yapan iki Avrupa Ombudsmanı da iki kez seçilmişlerdir. Avrupa Ombudsmanı Avrupa Parlamento kendisi seçtikten sonra Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) önünde görevini bağımsız ve tarafsız yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst çalışacağına dair yemin ederek görevine başlar. Avrupa Ombudsmanı seçim yeterliliğini kaybetmesi veya ciddi bir kötü yönetim sergilemesi durumlarında Avrupa Parlamentosu'nun talebi doğrultusunda Adalet Divanı tarafından görevine son verilebilir. Görevine son verilen Avrupa ombudsmanın geriye kalan süresi için aynı hükümlere göre görev yapmak üzere 3 ay içinde yenisi atanmaktadır. Bir kişinin Avrupa Ombudsmanı olabilmesi için, birlik vatandaşı, medeni ve siyasal haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek bir kişiliğe sahip olmalıdır. Ayrıca kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken şartlara sahip olmalıdır ya da görevin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığı sahip olmalıdır. Avrupa Parlamentosu Usul Kurallarına göre Avrupa Ombudsman adayı, Avrupa Parlamento üyelerinden en az 29'unun imzası ile aday gösterilir. Avrupa Parlamentosu'nun Dilekçe Komisyonu en az üç en fazla beş adayı ombudsman adayı olarak belirleyerek parlamentoya sunmalıdır. Seçim usulü ise üç tur olarak belirlenmiştir. Buna göre iki turda bir aday için çoğunluk sağlanmazsa üçüncü turda parlamenter sayısının en az yarısının katılımıyla salt çoğunluğu sağlayan aday ombudsman seçilecektir<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Efe, "Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", s.8.

<sup>34</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.158.

<sup>35</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.158-159.

Avrupa ombudsmanının statüsü ATAD üyeleriyle aynı ücret ve emeklilik haklarına sahiptir. Avrupa Ombudsmanına yeterli bir bütçe ve personel sağlanarak dokunulmazlık sağlanmıştır. Ombudsmana yardımcı olmak üzere kendisi tarafından bir sekreteryaya ve başmüdür atanmaktadır. Avrupa Ombudsmanı Avrupa Parlamentosunun Strasbourg'daki merkezinde görev yapar<sup>36</sup>.

Avrupa Ombudsmanı, görevini yaparken bağımsız ve tarafsızdır. Avrupa Ombudsmanına kimse emir ve talimat veremez ve telkinde bulunamaz. Avrupa Ombudsmanı görev süresi boyunca politik ya da idari görev alamaz. Aynı zamanda, karşılıklı veya gönüllü olarak görevini olumsuz kılacak hiçbir faaliyette bulunamayacaktır<sup>37</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği ülkelerinde ikamet eden kişilerin, kuruluşların ve şirketlerin haklarını her hangi bir kötü yönetim uygulaması karşısında korumakla görevlidir. Avrupa Birliği kurumları olan Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Çevre Kurumu, Avrupa Çalışma Güvenliği ve Sağlık Kurumu, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Sayıştay, Europol (Avrupa Polisi) gibi kurumlar Avrupa Ombudsmanın görev alanına girmektedir<sup>38</sup>.

Avrupa Birliği Adalet Divanı ve ilk derece mahkemeleri Avrupa ombudsmanın yetkisi dâhilinde değildir. Aynı zamanda ulusal, bölgesel ve ya yerel yönetimlerle ilgili şikâyetler de Avrupa ombudsmanın görev alanı dışındadır<sup>39</sup>. Avrupa ombudsmanı, ulusal mahkemeler ya da ülke ombudsmanların tarafından alınan kararların temyiz merci değildir. Avrupa Birliği organ ve kurumlarıyla görevlileri arasındaki ilişkiler, personelin işe alımı ve rekabetin işleyişi gibi konular Avrupa ombudsmanın görev alanı içindedir. Avrupa Birliği kurum ve organları dışındaki kurum ya da mercilerin faaliyetleri ombudsmanlık denetimi dışındadır.

---

<sup>36</sup> Okan Veli Şafaklı, "Kamu Denetimde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecindeki KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış", Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 10, Sayı 2, 2009, s.171.

<sup>37</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.160.

<sup>38</sup> Şafaklı, "Kamu Denetimde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecindeki KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış", s.177.

<sup>39</sup> Ramazan Şahin, "Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 76, Eylül 2004 Sayı:444 s.4

Aynı zamanda kişilerin kendi aralarında ve özel işletmelerin kendi aralarındaki şikâyetleri inceleyemez<sup>40</sup>.

Avrupa Ombudsmanına şikâyet konusu olan şeyler genellikle bir kurumun kanuna uygun davranmaması, iyi yönetim ilkelerine saygı göstermemesi veya insan haklarını ihlal etmesi halinde söz konusu olan, idari usulsüzler, haksızlık, ayrımcılık, yetkiyi kötüye kullanma, cevap vermeme, bilgi vermeyi reddetme ve gereksiz gecikmeler gibi konulardır. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Birliği içinde kötü yönetim örneklerinin nedenlerini bulmak için derinlemesine araştırmalar yapar ve bu konuda tespit ettiklerini Avrupa Birliği organlarına bildirir ve bu konuyla ilgili önerileri ve tavsiyeleri iletir. Ancak Avrupa Ombudsmanı her hangi bir kuruma ya da organa bir kararın düzeltilmesi ya da değiştirilmesi emretme yetkisi yoktur. Aynı zamanda, Avrupa Ombudsmanı bu organ ya da kurumların yerine geçerek onların yerine karar alamaz<sup>41</sup>.

**Çalışma Usulü:** Avrupa Birliği üye devletin vatandaşları ile Avrupa Birliği çatısı altında ikamet eden ya da orada işyeri bulunan kişiler hem Avrupa birliği organları ilgili kötü yönetim uygulamalarını şikâyet konusu haline getirerek doğrudan ya da parlamenterler aracılığıyla ombudsmana iletilebilmektedir. Şikâyet başvurusu herhangi bir ücrete tabi değildir. Avrupa Ombudsmanına yapılan şikâyetlerde somut olay ve şikayeti yapan kişinin isminin bulunması gereklidir. Ancak gerekli durumlarda şikâyet sahibinin ismi gizli tutulabilir. Avrupa Ombudsmanına başvuru süresinde iki yıllık bir zamanaşımı süresi vardır. Bu zamanaşımı süresi, kötü yönetim olgusunun meydana geldiği andan itibaren başlar. Avrupa Ombudsmanına başvurulacak soruşturma konusuyla ilgili iç idari yolların tüketilmesi gerekir. Şikâyetlerin ombudsmana iletilmesi idari ve yargısal yollara başvuruya ilişkin zamanaşımı sürelerini etkilemez. Avrupa Ombudsmanı, resen veya kendisine doğrudan şikâyetçi kanalıyla ya da bir parlamenter aracılığıyla iletilen şikâyetlerde Avrupa Birliği organlarında kötü yönetim olgusunun varlığına kanaat getirirse o zaman soruşturmaya başlar. Önce bu şikayet konusu olayın mahkeme önünde olmamasını değerlendirerek ona göre karar verir. Buna göre ombudsman soruşturma konusu olayla ilgili açıklama istemek için ilgili kuruma üç aylık bir süre

<sup>40</sup> Erdengi, “Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye”, s.160.

<sup>41</sup> Efe, “Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü Ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü”, s.3.

tanır ve görüşünü vermesini ister. Birlik kurum ve organları ombudsmanın istediği tüm bilgi ve belgeleri vermek zorundadır. Bundan sonra ombudsman, Avrupa Parlamentosuna ve ilgili Avrupa Birliği organına bir rapor sunar. Şikâyette bulunan şahıs şikâyetiyle ilgili bilgilendirilir. Ombudsman istediği bilgi ve belgelerde suç konusu bir durumla karşılaşırsa o zaman ilgili yerlere suç duyurusunda bulunacaktır<sup>42</sup>.

Avrupa Ombudsmanı her yıl soruşturmaların sonucunu da kapsayan faaliyetlerini içeren genel bir raporu Avrupa Parlamentosu'na gönderir, Ayrıca ombudsman anlaşma ve hukuki statü ile belirlenen sorumluluklarını yerine getirmek için yapılması olarak düşündüklerini belirten özel raporlar da sunabilir. Soruşturma konusu olayla ilgili gerekli görürse ulusal ombudsman ve kurumlarla işbirliği yapabilir. Avrupa Ombudsmanına yapılan şikayetler, Avrupa Birliği Antlaşması'nda yer alan resmi dillerden biriyle yapılmalıdır. Üye ülkelerle yapılan yazışmalar üye devletin resmi dili kullanılarak yapılır. Avrupa Ombudsmanın kötü yönetim sergileyen Avrupa Birliği organ ve kurumlarına karşı yaptırım olarak Avrupa Parlamentosu'na konuyla ilgili rapor sunmak ve basın toplantısı yaparak kamuoyunu bilgilendirmekten başka herhangi büyük bir yaptırımı yoktur. Avrupa Ombudsmanın kınama mekanizması vardır, ancak sürekli kınama yaparak Avrupa Birliği organ ve kurumlarını yıpratarak kamuoyu nezdinde Avrupa Birliği algısının olumsuzlaşmasını ve güven yitirmesini istemez. Çünkü böyle bir durum aynı zamanda Avrupa Ombudsmanını da yıpratır. Avrupa Ombudsmanın hazırlamış olduğu yıllık ve özel rapor Avrupa Parlamentosu'na sunulduktan sonra Avrupa Birliği'nin resmi gazetesinde yayınlanır. Bu raporda yer alan eleştirilere karşı kurum ve organlar kendilerine çekidüzen vermeli ve raporlarda yayınlanan iyi ve model uygulamalarını da kendilerini geliştirmeleri için fırsata çevirmelidirler<sup>43</sup>.

## **2.2.İskandinav Ülkelerinde Ombudsmanlık Uygulamaları**

Ombudsmanlık sistemi dünyaya İskandinav ülkelerinden yayılmıştır. İlk uygulamalarının ortaya çıktığı İskandinav ülkeleri; az nüfuslu, kalkınmış, gelir ve kültür düzeyleri yüksek insanların yaşadığı, kurallardan çok ilkelerin egemen olduğu refah devletleridir. Köklü demokratik geleneğe sahip bu ülkelerde hem yönetsel hem

<sup>42</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.160.

<sup>43</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.162.



de siyasal yapılar, yönetilenlerin tercih ve yönlendirmelerine açıktır. İskandinav halkları birbirlerine diğer ülke halklarından daha yakındır ve ilk olarak İsveç'te doğmuş olan ombudsmanlık kurumunu yine ilk olarak İskandinav ülkelerince kabul edilmesi bu sosyolojik yakınlığa bağlayan çoğunluktur.<sup>44</sup> İskandinav ülkelerinde ombudsmanlık sisteminin incelenmesi sırası bu ülkelerdeki kuruluş tarihleri esas alınarak yapılacaktır.

### 2.2.1. İsveç Ombudsmanı

İsveç'te 1809 tarihli anayasa ile Ombudsmanlık Kurumu faaliyete geçirilmiş olup yaklaşık iki yüzyıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Kurulduğu tarihten beri sürekli değişim geçirmiş, 1915 yılına kadar bir, 1915-1968 yılları arası biri sivil biri de askeri işlerden sorumlu olmak üzere iki, 1972-1976 yılları arasında üçe, 1976 yılında yapılan bir düzenlemeyle bu sayı dört ombudsmana çıkmıştır. İsveç'te ilk kurulan ombudsman, Parlamento Ombudsmanıdır. 1975 yılında Parlamento Ombudsmanı Talimatı Yasası çıkartılmış, bu yasa günümüze kadar bazı değişikliklerle gelmiştir<sup>45</sup>.

İsveç'te 1976 tarihinde yapılan düzenlemeyle değişik idari alanlar dört ombudsman arasında paylaştırılmıştır. Birinci Ombudsman, genel uygulama esaslarını belirleyen, halkın resmi belgelere ulaşmasında, kararların yürütülmesinde ve ombudsman kurumunun personelini ilgilendiren merkezi ve yerel yönetim kararlarında yetkili ve görevlidir. İkinci ombudsman, mahkemeler, savcılık, polis ve hapishaneler konusunda yetkilidir. Üçüncü ombudsman, silahlı kuvvetlerle ilgili işlerde ve diğer tüm idari işlerde yetkilidir. Dördüncü ombudsman ise, vergiler ve sosyal hizmetler alanında çıkabilecek uyuşmazlıklar hakkında yetkili kılınmıştır. Her ombudsman, yetki alanıyla ilgili olarak sadece İsveç Parlamentosu'na karşı sorumludur. İsveç Başombudsmanı, ombudsman kurumunun en üst düzeydeki idarecisi olmasına karşın, diğer üç ombudsmanın denetim yetkisine müdahale etmeden görevini yerine getirir. Başombudsmanın varlığı ombudsmanlar arasında yaşanabilecek idari boşlukların doğmaması ve aralarında iş koordinasyonunun sağlanması içindir<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Ömer Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, 1978.

<sup>45</sup> Kemal Özden, "**Ombudsman Türkiye'deki Tartışmaları**", Ankara, Seçkin yayıncılık, 2010, s.74.

<sup>46</sup> Serdar Mutta, "**İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**", İstanbul, Kazancı Kit. Tic. Yay. 2005, s.65.

İsveç'te parlamento tarafından seçilen 4 tane parlamento ombudsmanı yanı sıra hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı ve Özürlüler Ombudsmanı bulunmaktadır. Ayrıca, sponsorluğunu medyanın yaptığı Basın Ombudsmanı bulunmaktadır<sup>47</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** İsveç'li Ombudsman, Parlamento genel seçimlerinden sonra on beş gün içinde, her iki meclisinden gelen eşit sayıdaki delegenin oluşturduğu bir kurul tarafından seçilmekte ve atanmaktadır<sup>48</sup>. Ombudsmanın görev süresi 4 yıl olup, seçilen bir daha seçilebilir. Ancak İsveç'te ombudsmanın üç devre arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamülü yerleşmiştir<sup>49</sup>.

Ombudsman adayları, parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan bir kurul tarafından belirlenir. Aday olmak için herhangi bir özel vasıf aranmaz. Her vatandaş, kadın veya erkek, bu vazife için aday gösterilebilir. İsveç'te günümüze kadar görev yapan hiçbir ombudsman, parlamento üyesi veya politikacı değildir; hepsi de yargı veya devlet idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilmişlerdir. Ombudsmanların her koşul altında tarafsızlıklarını korumaları çok önemli olduğu için bu göreve seçilenlerin kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuka tam anlamıyla hakim kişiler olmaları gerekmektedir<sup>50</sup>. Ombudsmanın seçiminde ideolojik, politik yaklaşımlardan mümkün olduğunca uzak kalınmış ve genellikle de tanınmış ve beğenilen hukukçulardan seçilmiştir<sup>51</sup>.

İsveç'te parlamento her zaman ombudsmanın görevine son verebilir. Ancak bugüne kadar hiçbir ombudsman süresi dolmadan görevden alınmamıştır. Ombudsman parlamento nezninde güvenini kaybetmişse, ombudsmanın yıllık raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine ombudsmanın görevine parlamento tarafından son verilebilir<sup>52</sup>. Ombudsmanın parlamento ile ilişki kurması, başkanı genelde muhalefet parti üyesi olan Birinci Hukuk Komisyonu aracılığıyla olur.

---

<sup>47</sup> Oğuz Babüroğlu, E.Nevra Hatipoğlu, "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelenmesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", **TÜSİAD Yayınları**, Ocak, 1997, s.37.

<sup>48</sup> Baylan, "**Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**", s.42.

<sup>49</sup> Mutta, "**İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**", s.66.

<sup>50</sup> Babüroğlu ve Hatipoğlu, "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelenmesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", s.38.

<sup>51</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.74.

<sup>52</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.66.

Mevcut yasalara göre Parlamento, ombudsmanın çalışmalarını her zaman denetleyebilirse de uygulamada bu denetimin yapıldığı pek görülmektedir<sup>53</sup>.

Ombudsman sadece kendisini seçen parlamentoya karşı sorumludur. Parlamento dahil hiçbir otorite ombudsmanın kararlarını etkileyemez. Eğer güvenini kaybederse yine parlamento tarafından görevden alınabilir<sup>54</sup>. Ombudsmanın aldığı ücret, en yüksek dereceli hakimin ücretine eşittir. Aynı zamanda maiyetinde çalışacak memurları kendisi seçer, kuruma tahsis edilen bütçeden rahatça tasarruf edebilir. Tüm bu hususlar ombudsmana büyük prestij sağlar<sup>55</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** İsveç ombudsmanı, kural olarak kamu gücünü kullanan tüm kurum ve görevlileri denetleme yetkisine sahiptir. İsveç'te ombudsmanın yetki alanı oldukça geniştir. 1809 Anayasasında açık bir hüküm yer almadığı için uzun yıllar ombudsmanın denetim dışında kalan yerel yönetimler, 1957 yılında getirilen ek bir hükümle ombudsmanın görev alanına dahil edilmişlerdir. Ancak yerel yönetimlerin kendi kendilerini yönetme yolundaki Anayasal haklarına da saygı gösterilmesi istenmiştir. Seçimle iş başına gelmiş seçilmişler veya bir mahalli idare komisyonunun yasa ve kurallara aykırı bir iş yapmak üzere olduğunu haber aldığı anda her zaman için duruma el koyma yetkisine sahiptir<sup>56</sup>.

İsveç'te yargıçlar da ombudsmanın denetim altındadır, her ne kadar yargıçlar sadece vicdanlarına karşı sorumlu iseler de, İsveç'in siyasi sistemi içerisinde bunu doğal karşılamak gerekir. Çünkü hakimlerin konumu kural olarak kamu görevlileriyle aynıdır. İsveç'te memurlar yasaları hiyerarşik üstünün anlayışına göre değil, yasaları mevcut hukuk kuralları içinde kendi anlayışlarına göre uygulamak zorundadır<sup>57</sup>.

Ombudsman, İsveç yargılamasında yargılamada makul süreye uyulmasını, suiistimalin önlenmesi ve yargıçların yasal görevlerini yerine getirmelerini sağlar. İsveç Ombudsmanı, kabine mensuplarıyla ilgili hiçbir konu hakkında yetki sahibi

---

<sup>53</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü** s.42.

<sup>54</sup> Doğan Kestane, "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", **Maliye Dergisi**, Sayı:151, (2006), s.135.

<sup>55</sup> Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 1,(1998), s.7

<sup>56</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.40.

<sup>57</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.67.

değildir. Bu sınırlamanın sonucu olarak, Bakanlar kurulu toplantısına katılan Kralın kararları da denetimden uzak kalmaktadır. İsveç'te bakanların icrai görevleri yoktur. Bakanlıklar, planlama ve düzenleme yapmakla görevli dar kadrolu birimlerdir. Askeri Ombudsman sadece silahlı kuvvetleri denetlemekle görevlidir. 1915 yılında ayrı bir Askeri Ombudsman kurulmadan önce bu görevler de sivil ombudsman tarafından yerine getirilmekteydi<sup>58</sup>.

Ombudsman parlamento üyelerini, hükümet ve bakanları, adalet bakanı, belediye encümen üyeleri, İsveç milli bankası üyelerini denetleyemez. Ombudsman kendisine verilen yetkileri şu şekilde kullanır;

- Vatandaşlardan aldığı şikâyetler üzerine olayın gerçekliğini araştırmak,
- Basın yoluyla ya da yılın belli zamanlarında çıktığı yurt gezilerinde belirlediği yönetsel aksaklıklar konusunda incelemeye girişmek.

Ombudsman, resmi arşiv ve belgeleri dilediği zaman inceleyebilir, kamu görevlilerini ifade vermeye çağırabilir ve üst düzeydeki yöneticilerden emirlerindeki kamu görevlileri hakkında görüşlerini bildirmelerini isteyebilir. Hatalı bulduğu kamu görevlileri hakkında soruşturma açabildiği gibi, soruşturma açılmak üzere elde ettiği bilgileri ilgili makamlara gönderebilir<sup>59</sup>.

**Çalışma Usulü:** İsveç'te Ombudsman'a başvurmanın belli bir şekil ve süresi yoktur. Herkes, herhangi bir harca tabi olmadan istediği zamanda şikâyette bulunabilir. Şikâyet sahibinin İsveç vatandaşı veya İsveç'te yaşıyor olması da gerekli değildir. Kurumsal merciler veya tüzel kişiler, doğrudan şikâyete sebep veren durumdan etkilenmemiş kişiler, hapishadaki ve benzeri bir kurumdaki kişiler de şikâyette bulunabilir<sup>60</sup>.

Başvuru öncesinde herhangi bir idari makama gitme zorunluluğu da bulunmamaktadır. Ombudsman şikâyet üzerine harekete geçebildiği gibi basında çıkan haberler, ya da inceleme gezilerinde tespit ettiği aksaklıklar üzerine resen harekete geçmektedir. Şikâyet konusu olayla ilgili soruşturma yaparken gerekli

---

<sup>58</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.41.

<sup>59</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.41.

<sup>60</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi** s.68.

gördüğü her yönteme başvurabilir. Bunlardan bazıları, teftiş etmek, sorguya çekmek, her türlü bilgi ve belgeleri isteme, komisyon ve mahkeme seanslarında hazır bulunma, yetkili kişileri telefon etmek gibi. Vatandaş başvuru dilekçesinde şikâyetini net bir şekilde ifade etmelidir. Hangi kurumun, hangi sebepten dolayı şikâyet edildiği, şikâyet edilen olayın tarihi, şikâyet sahibinin adı, soyadı adresi yazılmalıdır. Ayrıca konunun açıklığa kavuşması açısından delil teşkil eden dokümanlar varsa onlar da dilekçeye ilave edilmedir. Kendisine şikâyet ulaşan ombudsman öncelikle şikâyet edilen kurumdan ilgili belgeleri ve konuyla ilgili bir açıklama isteyecektir. Şikâyet edilen işle ilgili ombudsman ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri vermeyenlere karşı idari para cezası verilmektedir<sup>61</sup>.

Ombudsman kendisine iletilen şikâyetleri önemsiz ve asılsız olduğuna karar verirse o zaman şikâyeti reddeder ve şikâyetin doğruluğuna karar verirse o zaman araştırmaya devam eder. Tüm araştırma yöntemleri kullanarak olayın ortaya çıkmasını sağlar ve gerekli görürse tarafları çağırarak sözlü bir oturumda düzenleyebilir. Ombudsman kendisine iletilen şikâyetlerin iki sene öncesine dayanan vakalarını ele almayabilir. İki sene öncesinden daha eski bir vaka ile ancak vakanın incelenmesi kamu yararı olacaksa ilgilenir<sup>62</sup>.

Ombudsmanın ele aldığı soruşturmalar sonucunda kullandığı en önemli yaptırım bir işlemin mevzuata uygun olmadığı ya da bir kişinin yapmış olduğu işlemlerde hataya düştüğü yolundaki ikazdır. Ombudsmanın bundan başka bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Ombudsmanın parlamentoya karşı üstlendiği en önemli sorumluluk her yıl hazırlanması gereken rapordur. Bu raporda ombudsmana yapılan başvurular ve bunlara yapılan işlemlerle, sonuçları hem istatistikî olarak hem de olay açıklamalarıyla birlikte yer almaktadır<sup>63</sup>.

### **2.2.2. Finlandiya Ombudsmanı**

Ombudsmanlık sistemini İsveç'ten sonra ilk kabul eden ülkedir. 1919 yılında yaptığı anayasal değişikliğiyle meşruti monarşi sistemi yerine cumhuriyet sistemine geçmiştir. Finlandiya uzunca bir zaman İsveç'in parçası olduğundan iki ülkenin idari yapıları ve kurumları birbirine çok benzemektedir. Finlandiya'da kamu

<sup>61</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.76.

<sup>62</sup> Babüroğlu ve Hatipoğlu, "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", s.40.

<sup>63</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.37-38.

kuruluşlarınca kullanılan kamu otoritesine karşı vatandaşı korumak üzere kurulmuş iki kurum vardır<sup>64</sup>.

1. Adalet şansölyesinin görevi kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerinde vatandaşın hak ve özgürlüklerini zedelemeksizin yasaları uygulayıp uygulamadıklarını ve görevlerini tam olarak yerine getirip getirmediğini devamlı gözetim altında bulundurmaktır. Şansölye başsavcı unvanını taşır ve ülkedeki bütün savcıların üstüdür. Şansölyeye Bakanlar Kurulu toplantısına katılmak suretiyle siyasal karar mekanizmasına fiilen müdahale edebilir. Bu toplantılardan önce Şansölye karar tasarılarını inceler ve vatandaş hak ve özgürlüklerini zedeleyeceğini inandığı konularda Bakanlar Kurulunu uyarır.

2. Ombudsman görevi ise Parlamento tarafından belirlenen düzenlemelere uygun olarak hukuk mahkemelerinde ve diğer kamu otoritelerinde kanunun uygulanış biçimini denetlemektir. Ombudsman ise Şansölyeyi savcı sıfatıyla yargı önüne çıkarmak yetkisi vardır. Şansölyenin ombudsmana karşı kullanacağı bir yetki yoktur.

Finlandiya ombudsmanı vatandaşa devlet yönetimine karşı korumak suretiyle geleneksel ombudsman fonksiyonlarını yerine getirirken, Şansölye de vatandaşa sonradan zarara uğratacağı açık olan yasa ve idari kararların uygulanmasına geçilmeden önce yine vatandaş lehine koruyucu bir rol oynamakta ve kamu kuruluşlarının yanlış işlem ve eylemde bulunmalarına engel olmaya çalışmaktadır<sup>65</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Finlandiya’da kamu kuruluşlarınca kullanılan kamu otoritesine karşı vatandaşı korumak üzere kurulmuş iki kurumdan Şansölye, Devlet Başkanı tarafından hukuk dalında uzmanlık sahibi kişilerden atanır. Emekli oluncaya ya da Devlet Başkanı tarafından alınmıncaya kadar görevini yürütür. Ombudsmanlık ise parlamento tarafından gizli oylamayla ve parlamentonun görev süresine eşit olarak dört yıllığına atanır. Görev süresi bitmeden görevinden alınamaz. Görev süresi dolan ombudsmanın tekrar seçilmesi mümkündür<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.36.

<sup>65</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.36.

<sup>66</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.70.

Ombudsman politik bir merci olan parlamento tarafından seçildiği için, Ombudsman seçimindeki siyasal etkiler ortadan kaldırılamamıştır. Ombudsman görev süresince hiçbir makam ve kişilerin etkisinde kalmaksızın bağımsızca görevini yürütür. Parlamento ne Ombudsman'ı görevden alabilir ne de onu bağlayacak emirler veya talimatlar verebilir. Ancak ombudsmanın faaliyetlerinden tatmin olmazsa, ombudsmanı tekrar atamaz. Ombudsmanın maaşı, yüksek mahkeme başkanı hakimlerin maaşına eşittir. Adalet Şansölyesinin prestiji, ombudsmaninkinden daha yüksek olduğu için genelde daha yetenekli insanların dikkatini çekmektedir. Finlandiya Adalet Şansölyesi, ombudsman, yüksek mahkeme başkanları ve bakanlardan daha yüksek maaş almaktadır. Hem ombudsman hem de Adalet Şansölyesi kendileri atayan ve seçen makamdan izin almaksızın başka işte çalışamazlar<sup>67</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Finlandiyalı ombudsmanın yetki alanı dünyadaki benzer kuruluşların hepsinden daha geniştir. Bu yetki alanı, yargıçlar, din görevlileri, seçimle işbaşına gelmiş bütün meclisler ve kamu görevlilerini, kamu hizmeti gören bütün özel şirketleri(özel okul, hastane, özel halk otobüsleri gibi), Devlet Başkanı, Başbakan, Adalet Şansölyesi ve parlamentonun bizzat kendisini de içine alan bütün kamu görevlileri kapsar<sup>68</sup>.

Finlandiyalı Adalet Şansölyenin gücü ombudsmaninkinden daha fazladır. Ombudsmana tanınan bütün yetkilere sahiptir. Her türlü kamusal eylem ve işleme hazırlık aşamasında el koyabildiği gibi, özel vatandaşların yasa ve kurallara aykırı işlemlerini de kovuşturabilir<sup>69</sup>.

**Çalışma Usulü:** Ombudsmana başvuru için herhangi bir şekil şartı yoktur. Ombudsmanın ilgilendiği olayların çoğunu insanlardan gelen şikâyetler ve dilekçeler oluşturur. Bunlar yazılı olarak, istenilen formatta gelebilirler, doldurulması gereken

---

<sup>67</sup> Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü*, s.38.

<sup>68</sup> Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü*, s.37.

<sup>69</sup> Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü*, s.37.

formlar yoktur. İmzasız ve isimsiz dilekçeler işleme konulmaz ancak bu tip başvuruların kabul etmesine engel bir durumda yoktur<sup>70</sup>.

Finlandiya’da şikâyetler genellikle mahkemelerce karara bağlanmış vakıaların tekrar dava edilmesi, süresi sona ermiş bir davanın açılması veya temyiz istekleri hakkındadır. Ombudsman kendi insiyatifiyle bazı denetimlerde bulunur. Özellikle mahkûmlara davranış biçimi ve diğer hapisane sakinlerinin durumunu öğrenmek için hapisaneleri denetler. Ombudsmana gelen şikâyetlerin çoğunun idari görevlilerle ilgili olması nedeniyle diğer idari kurumların denetimine önem verilmektedir. Personel yetersizliğinden dolayı çok sık denetim yapılmaz, yapılan denetimlerde habersiz bir şekilde yapılır<sup>71</sup>.

Ombudsmanın yaptığı çalışmalarının sonucunda kamu görevlilerin yaptığı eylem ve işlemlerin hatalı olduğu sonucuna varırsa, sorumlular hakkında soruşturma emri verebileceği gibi, bu adli soruşturmayı da bizzat yaparak mahkemeye iddia makamı olarak çıkabilir, disiplin soruşturması açtırabilirler. Şikâyet olunan idari eylem ve işlem üzerinde görüşlerini bildirip önerileri ileri sürebilirler, bulgularını çözüme ulaşmayı engelleyen yasa ve idari kararları kamuoyu önünde açıkça tartışabilirler ve hatta görüşlerine itibar etmeyen devlet başkanı ve parlamentoyu rahatça eleştirebilmektedirler<sup>72</sup>.

### **2.2.3. Danimarka Ombudsmanı**

Danimarka İsveç ve Finlandiya’dan sonra ombudsmanlık kurumunun oluşturduğu üçüncü İskandinav ülkesidir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra karmaşıklaşan ve büyüyen kamunun daha etkin denetlenmesi ve bireyin sahip olduğu hukuki güvencelerin artırılması düşüncesiyle ortaya çıkmıştır. Anayasa değişikliğiyle ilgili oluşturulan komisyon, ombudsman önerisi getirince, gerekçesinde geçen birkaç on yıl içinde alabildiğince genişlemiş olan idare karşısında mevcut garantilerin yetersiz kaldığı gerekçesi ombudsman önerisinin başlıca çıkış noktası olmuştur<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Babüroğlu ve Hatipoğlu, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, s.40.

<sup>71</sup> Babüroğlu ve Hatipoğlu, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, s.45.

<sup>72</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.71.

<sup>73</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.27.



Danimarka Ombudsmanı, 1953 anayasasında yapılan değişiklikle oluşturulmuştur. İsveç Ombudsmanı model ülke olarak esinlenilmiş, askeri ve sivil konularda yetkilendirilmiştir. Danimarka Ombudsmanı kendisinden önce kurulan ombudsmanlara göre daha az yetkiye sahip olmasına rağmen, kurumu tüm dünyaya tanıtan ülke olarak kabul edilmektedir ve ülkeler kendi ülkelerine uyarlama yaparlarken Danimarka ombudsmanını model almışlardır. Bunun nedeni ise, Danimarka'da ombudsman kurumuna ilk defa olarak yargı organlarını denetleme yetkisi verilmemiş olması ve bu durumun da yargı bağımsızlığına özel önem veren ülkeler tarafından dikkate alınmış olmasından kaynaklanmaktadır<sup>74</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Danimarka Ombudsmanı, parlamento tarafından seçilir, görev süresi parlamento süresi olan 4 yıldır. 4 yıllık süresi dolan ombudsman, Danimarka Parlamentosu ya tekrar seçilir yada onun yerine yenisi atanır. Ombudsman görev yaparken güvenini yitirmişse o zaman parlamento tarafından görevden alınabilir. Danimarka anayasası ombudsman olabilmek için parlamento üyesi olmamayı ve hukuk eğitimi almayı şart koşturmuştur. Ombudsman, 70 yaşına kadar görevi başında kalacaktır. Ombudsmanın görev süresi bitmeden boşalması durumunda Parlamento Hukuk İşler Komisyonu seçime kadar kimin ombudsman olacağını belirlemek durumundadır. Ombudsman ücreti Parlamento tarafından belirlenmektedir. Danimarka Ombudsmanı kurumsal yapısı olarak parlamento tarafından atanmış tek bir ombudsman tarafından yerine getirilir. Ona bağlı olarak çalışan yardımcıları ve idari işlerden sorumlu bir genel müdür bulunmaktadır<sup>75</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Ombudsmanın görev alanı tüm kamu idaresi olarak belirlenmiş, merkezi hükümet kavramı içinde bulunan bütün Bakanları, Bakanlıkları, kamu kuruluşlarını, buralarda çalışan bütün kamu görevlilerini ve kamu yetkisini kullanan herkesi kapsamaktadır. 1961 tarihinde yapılan yasa değişikliğiyle mahalli idareler ile kamu yetkisi kullanan seçimle gelmiş konseylerde ombudsmanın yetki sahasına alınmıştır. Danimarka kilisesi de görüş ve doktrinleri hariç olmak üzere ombudsmanın görev alanı içinde sayılmıştır. Yargıçlar, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri, Kopenhag Şehir Mahkemesin Veraset Bölümü Başkanı, Anayasa

---

<sup>74</sup> Tefik Bora Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, **Doktora Tezi**, Ankara, 2009, s.51-52.

<sup>75</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.27-28.

Mahkemesi katipleri ve asistan yargıçlar, bir merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri, mahalli otoriterler için sosyal işleri üstlenmiş önemli özel kuruluşlar denetim alanı dışındadırlar. Parlamento, ombudsmana belli konuları inceleme ya da incelememe hususunda herhangi bir telkinde bulunamaz ve araştırma sonuçlarına da müdahale edemez<sup>76</sup>.

**Çalışma Usulü:** Danimarka Ombudsmanı şikâyet üzerine ya da resen harekete geçebilir. Vatandaşlar, ombudsmana sözlü veya yazılı surette ve bedelsiz olarak şikâyetlerini iletilebilmektedir. Şikâyetlerin Danimarka dilinde yapılması zorunlu değildir, kurum tarafından çeviri yapılmaktadır. Şikâyet konusu olayın başka bir üst idari makama şikâyet edilmesi durumunda, söz konusu idari makam cevap verene kadar ombudsmana ayrı bir şikâyet başvurusu yapılamamaktadır. Aynı zamanda şikâyet edilen durumun ya da olayın gerçekleşmesinden sonraki bir yıl içinde şikâyette bulunulması gerekir<sup>77</sup>.

Ombudsmana kendi inisiyatifıyla araştırma başlatma özgürlüğü verilmiştir. Bu gibi durumlarda bir yıllık zaman sınırlaması ve daha üst otoriteye başvurmuş olma gerekliliği geçerli değildir. Danimarka Ombudsmanı, Finlandiya ve İsveç ombudsmanından farklı olarak incelediği konularda doğrudan doğruya ceza kovuşturması ya da disiplin soruşturması başlatma yetkisi yoktur. Ancak ceza kovuşturması savcıya ve disiplin soruşturması için amirlerine önerebilir. Ombudsman denetimi sırasında ihtiyaç duyduğu tüm kaynaklara ulaşma ve devletin bütün kurumlarının bina ve müstemilatına girerek denetleme yapma yetkisi vardır. Ombudsmanı bu görevi yapmasını engelleyenler cezalandırılır. Ombudsman elindeki dosyaları sonuçlandırma süresi 5 ay olarak belirtilmiştir<sup>78</sup>.

#### 2.2.4. Norveç Ombudsmanı

Norveç'te ilk ombudsman askeri meseleler ile ilgili olarak 1952'de kuruldu. Askeri hiyerarşi açısından astların, üstleri hakkında şikâyetleri incelemek üzere askeri ombudsman görevlendirilmiştir. İlk sivil Ombudsman ise parlamento tarafından 1962 yılında seçilmiştir. Diğer İskandinav ülkelerindeki ombudsman sürecinin tersine Norveç'te anayasaya dayanan bir dizi anayasal değişiklikler

<sup>76</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.52-53.

<sup>77</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.53-54.

<sup>78</sup> Babüroğlu ve Hatipoğlu, "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", s.48.

sonucunda ortaya çıkmadı, hükümet kendisi tarafından sıradan bir kanun formatında hazırlandı ve sunuldu. Parlamento ombudsmanların yanı sıra; “Ombud” adını taşıyan birçok idari merci kurulmuştur. Mesela Tüketici Ombudsmanı, Eşit Toplumsal Durum Ombudsmanı ve Çocuk Ombudsmanı bunlar arasındadır<sup>79</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Norveç Ombudsmanı, her genel seçimden sonra Parlamento(Storting) yasası ve 1968 İdari Ombudsman yasasıyla belirlenen usullere göre dört yıllığına seçilmektedir. Ombudsmanın yeniden atanması mümkündür, güvenini kaybettiğinde parlamento tarafından 2/3 çoğunluğun oyuyla görev süresi dolmadan görevinden alınabilmektedir. Ombudsman, parlamento (Storting) üyesi olmayan Anayasa Mahkemesi yargıçlarının vasıflarına sahip kişiler arasından atanır. Diğer İskandinav ülkeleriyle kıyaslandığında ombudsmanın statüsü biraz zayıf olarak kurgulanmıştır. Ombudsmanın maaşı parlamentonun takdirine bırakılmıştır. Ancak şimdiye kadar ombudsmanın maaşları hakimlerin maaşlarından daha az olmamıştır. Ombudsman kurumunun kadrosu, ombudsmanın tavsiyesi üzerine parlamento(Storting) yönetim kurulu tarafından yapılmaktadır<sup>80</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Norveç Ombudsmanı tüm kamu yönetimi kapsamaktadır. Ancak diğer İskandinav ülkeleriyle kıyaslandığında görev alanı çok dardır. Parlamento (Storting) faaliyetleri, herhangi bir parlamento komisyonu gündeminde yer alan konu, Danıştay kararları, mahkemeler, başsavcı tarafından yürütülen işler denetim alanında değildir. Özel anlaşmalardan kaynaklanan uyuşmazlıklarda denetim alanında değildir. Norveç Ombudsmanına mahalli idareleri üzerinde denetim yetkisi verilmemiştir. Ombudsmanın maliye müfettişlerinin çalışmaları ve Bakanlar Kurulu kararları üzerinde yetkisi yoktur. Ombudsmana idarenin takdir yetkilerini soruşturma yetkisi verilmeyerek özellikle hükümetin keyfi ve politik davranışları ve kararları denetim dışında bırakılmıştır. Norveç’te sivil ombudsmana askeri konulara ilişkin soruşturma izni verilmemiştir. Çünkü Norveç’te askeri konularıyla ilgili ombudsman vardır ve askeri ombudsman sivil ombudsmandan daha önce kurulmuştur. Askeri ombudsman sivil ombudsmana göre daha geniş yetkileriyle donatılmıştır. Askeri Ombudsman kendisine iletilen şikâyetleri Milli Savunma Bakanlığı’na iletmekte ve cevaba göre soruşturma

<sup>79</sup> Babüroğlu ve Hatipoğlu, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, s.50.

<sup>80</sup> B.Zakir Avşar Doç Dr., Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi, Ankara, Asil Yayın Dağıtım A.Ş. 2007 s.187.

yapmaktadır. Ayrıca, ombudsmanın askeri bina ve tesislerde de soruşturma yetkisi vardır<sup>81</sup>.

**Çalışma Usulü:** Norveç'te kamu yönetiminden şikâyetçi olan herkesin ombudsmana başvurma yetkisi vardır. Bu başvuru yetkisini bireyler her türlü idari yolların tüketilmesinden sonra bir yıllık süre içinde yapmalıdır. Ancak ombudsman, şikâyet zamanaşımına uğramış olsa bile olayı resen araştırma yetkisi vardır. Norveç Ombudsmanının diğer İskandinav ülkelerinden farklı bir çalışma yöntemleri vardır. En önemli şikâyetler yazılı olarak yapılır ve şikâyet eden ve yasal temsilcileri tarafından şikâyet başvuruları imzalanmalıdır. Belirli bir şikâyet metodu yoktur, sıradan bir mektup yeterlidir<sup>82</sup>.

Norveç Ombudsmanının genel hatlarıyla çalışma yöntemi Danimarka Ombudsmanına benzemektedir. Ancak çalışma yöntemindeki bazı sınırlamalar Norveç Ombudsmanının biraz yetkilerini kısıtlamıştır. Şöyle ki Norveç ombudsmanı şikâyet yetkisi konuyu her türlü kamu kurum ve kuruluşundan isteyebilmesine rağmen amirin rızası olmadan kamu görevlisinin bilgi ve belgesi isteyemez. Ombudsman kusurlu bulduğu kamu görevlisi hakkında ne disiplin veya cezai kovuşturma yapabilir, ne de ilgili makamlardan böyle bir istekte bulunabilir. Norveç ombudsmanı sınırlandırılmış kamu yetkisini kullanmasından dolayı yapabildiği yetkisi sadece elde ettiği bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklama yapmak ve bunları toplu bir rapor halinde parlamentoya sunmaktır. Norveç ombudsmanı kuruluş yapılanmasında ve statüsünün sağlaması konusunda tam bağımsız ve tarafsızlığını sağlayamamıştır. Bunun nedeni ombudsmanı kendilerine engel gören siyasi iktidarlar ombudsmanın konular üzerinde fikirlerinin kamuoyu üzerinde tam anlaşılardan harekete geçerek ombudsmanı halk desteğinden yoksun kılıp etkisiz bir yapıya kavuşturmuşlardır<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.33.

<sup>82</sup> Babüroğlu ve Hatipoğlu, "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", s.51.

<sup>83</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.35.

## 2.3. Dünyanın Diğer Bazı Ülkelerindeki Ombudsman Uygulamaları

### 2.3.1. Yeni Zelanda Ombudsmanı

Anglo-Sakson ülkeleri arasında ombudsmanlık kurumunu İskandinav ülkelerinden sonra kuran ilk ülke olması sebebiyle Yeni Zelanda ombudsmanı incelemeye değer görülmüştür.

Uzun yıllar İngiliz sömürgesi altında kalmış olan Yeni Zelanda, 1947 yılında bağımsızlığına kavuşmuştur. Yeni Zelanda Anayasası, İngiltere de olduğu gibi yazılı olmayan, teamüller ve geleneklerle yürütülen ve birçok yasal doküman ve mahkeme kararlarından oluşur. Ancak, 1986 yılında Anayasaya ilişkin yapılan düzenlemede aralarında kendinden önce çıkarılan kanunlar anayasal nitelikte yasalar olarak kabul edildiği için 1975 yılında yapılan Ombudsman kanunu da anayasal nitelikteki yasalardandır. 1950 yıllarda ortadan kaldırılan Yasama Konseyinin vatandaşların kanunlar karşısında korunmasında yetersiz kaldığı belirterek toplumun her kesiminde idari işlemlerde adaleti sağlayıcı bir organa ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bundan sonra Danimarka benzeri bir ombudsman kurulma fikri benimsenip oluşturulmuştur. Danimarka benzeri bir yapının oluşturulmasında her iki ülkenin nüfus, ekonomik yapı ve gelişmişlik faktörleri konusunda göstermiş oldukları benzerlik bu yapının çabuk adapte olmasını sağlamıştır. Yeni Zelanda'da ilk ombudsman, 1962 tarihinde aynı tarihli Parlamento Komiseri yasası uyarınca atanmıştır. 1975 yılında çıkarılan ombudsman yasası ile görevli ombudsman sayısı artırılmıştır<sup>84</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Yeni Zelanda ombudsmanı, Temsilciler Meclisinin teklifi üzerine Genel Vali tarafından 5 yıllığına atanır. Görev süresi beş yıl olup tekrar atanması mümkündür. Ombudsmanın başarısızlık, görevin ihmalkârlığı, yetersiz ve iletişimsizlik söz konusu olursa, Temsilciler Meclisinin uyarısı üzerine Genel Vali tarafından her zaman görevden alınabilir.<sup>85</sup> Yeni Zelanda'da emeklilik yaşı 72 olduğu için bu süreye gelmiş olan ombudsman görevinden ayrılmış sayılır ona göre tekrar seçim yapılır. Ombudsmanlardan bir tanesi herhangi bir sebepten dolayı görevinden ayrılırsa veya geçici olarak görevini yapamaz duruma gelirse Genel Vali onun yerine geçici bir ombudsman atar. Geçici ombudsmanın görev

<sup>84</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.122.

<sup>85</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.78.

süresi iki yılı geçemez. Aynı kişi ombudsman statüsüyle birden fazla atanabilir. Ancak geçici olarak atanan ombudsmanın görev süresi beş yılı geçemez<sup>86</sup>.

Yeni Zelanda ombudsmanı ilk kurulduğunda tek ombudsman olarak görev yaparken, 1975 tarihli ombudsman yasasıyla birden fazla ombudsman ataması yapılmıştır. Bu ombudsmanların hepsi eşit konumu olmakla beraber, bir tanesi şef konumunda idi. Şef Ombudsman, kurumun başı olarak kurum içerisinde bütün işlerden ve iş bölümünün yapılmasından sorumludur. Uygulamada bir şef ombudsman ile iki ombudsman olmak üzere toplam üç ombudsman atanmaktadır. Yeni Zelanda'da Parlamento ombudsmanından başka Bankacılık Ombudsmanı, Sigorta ve Tasarruf Ombudsmanı gibi özel sektör ombudsmanları da vardır<sup>87</sup>.

Ombudsman parlamentoya bağlı ve ona karşı sorumludur. Ombudsman görevlerini yerine getirirken bağımsızdır, kimseden emir, talimat alamaz ve kimse telkinde bulunamaz. Ombudsman, denetimi altında bulunduğu hükümetle herhangi bir bağı bulunmamaktadır. Ombudsmanın Başbakanın izni haricinde herhangi bir gelir getirici bir işte çalışması mümkün değildir. Ombudsman, görevine başlamadan önce, tarafsız ve sadakatle çalışacağına ve öğrendiği bilgileri kanunsuz ifşa etmeyeceğine dair Temsilciler Meclisi önünde yemin ederek görevine başlar. Şef Ombudsman, ombudsmanlık kurumunu etkin kılmak ve verilen görevleri en iyi yerine getirmek için yeteri kadar geçici veya sürekli personel ataması yapabilir<sup>88</sup>.

Ombudsmanın alacağı ücret Bakanlar Kuruluyla hareket eden Genel Vali tarafından belirlenir. Bu ücretin uygulamada yüksek mahkeme yargıçlarının aldığı ücretten biraz düşük olduğu görülmektedir. Ombudsmanın maaşının yüksek yargıçlardan az olması sadece sosyal statüsünün az olması değil, ombudsman olmak isteyen yetenekli kişiler taleplerin azalması neden olur<sup>89</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Yeni Zelanda Ombudsmanın görev alanı, anayasal bir metin olan 1975 tarihli Ombudsman yasasında ve diğer ilgili kanunlarda sayılmıştır. Ombudsmanlık kurumun kurulduğu zamandan bu zamana kadar sürekli ombudsmanın denetim alanı genişlemiştir. İlk önce sadece merkezi yönetim

---

<sup>86</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.110.

<sup>87</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.109-110.

<sup>88</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.123.

<sup>89</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.74

organları görev alanına girerken, 1968 yılında eğitim ve hastane yönetimi, 1975 yılında ise yerel yönetim birimleri ombudsmanın denetim alanına girmiştir. Böylelikle Ombudsmanın görev alanı merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlerine karşı yapılan şikâyet başvurularını incelemektir. Danimarka Ombudsmanı model olarak uyarlandığı için oradaki Bakanları ve kararlarını inceleme yetkisi Yeni Zelanda ombudsmanı için de vardır. Ancak yerel yönetimler yerel özerkliğe bağdaşmayacağına inandıkları için Ombudsman tarafından denetimin yapılmasını kabul etmemektedirler. Hatta bir belediye başkanı ombudsmanın yetki alanını yerel idarelerin girip girmediği tartışılırken şöyle söylemiştir: “Bölgede ombudsman benim ve bu yörede başka birine gerek yok “ şeklinde cevap vermiştir. Yeni Zelanda ombudsmanı adliye mahkemeleri ve özel idari yargı kuruluşlarının yetkileri içerisinde kalan konuları soruşturmaz. Kralın yasal danışmanları (yani Bakanların önerileri) ve ordunun geniş bir kesimi yetki sınırlarının dışında bırakılmıştır<sup>90</sup>.

**Çalışma Usulü:** Yeni Zelanda Ombudsmanı kendisine yapılan yazılı şikâyet üzerine ya da resen olmak üzere soruşturmaya başlayabilmektedir. Şikâyetçi, şikâyet konusu olayla ilgili başvuruya 12 aylık bir zamanaşımı süresinde bu başvuruyu yapmalıdır<sup>91</sup>.

Yeni Zelanda Ombudsmanın diğer var olan ombudsmanlardan farklı çalışma özellikleri vardır. Bunlardan biri ombudsmana yapılan başvuruda harç alınmasıdır. Bunun nedeni ise gereksiz başvuruları belli bir harç alınarak engelleneceği düşüncesidir. Aynı zamanda, Ombudsmana başvuru sadece yazılı olarak yapılabilmektedir. Şikâyetin telefonla ya da kişisel ziyaretle sözlü olarak yapılması olanağı yoktur. Ancak bu şekilde yapılan bir başvuruda sonradan söylenenler bir yazıya geçirilerek kabul edilebilir. Ombudsman kendisine başvuru olan tüm şikâyetleri incelemek zorunda değildir. Eğer zamanaşımı süresini kaçırmışsa, şikâyet konusu olayın ciddilikten uzak olması, konunun yargı aşamasında olması gibi sebeplerle yapılan şikâyeti reddedebilir. Ancak bu durumda şikâyetçi olan kişiyi konuyla ilgili bilgilendirir ya da başka bir yere başvurmasını tavsiye edebilir. Ombudsman şikâyet edilen olayı ciddi bulması halinde soruşturmanın izlediği yol diğer ülkelerde görülen yöntemlere benzemektedir. Bu durumda şikâyeti ilgili kurumun üst yöneticisine

---

<sup>90</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.72.

<sup>91</sup> Erdengi, “Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye”, s.123.

incelemeye başlayacağını haber verir ve durumdan şikayetçiyi bilgilendirir. Kurumdan şikâyet konusu olayla ilgili bilgi vermesi istenir, gelen bilgileri yeterli görülmezse ilave bilgi istenebilir. Gelen bilgiler derlendikten sonra ombudsman başlangıç görüşünü oluşturur. Eğer ombudsmanın görüşü şikayetçiyi desteklemiyorsa durum şikayette bulunan karara karşı görüşü sorularak bildirilir. Eğer şikayetçinin görüşü destekleniyorsa bu sefer ilgili kuruma tavsiyede bulunulur ve görüşü istenir. Bu şekilde alınan karşı görüşler ombudsman tarafından değerlendirilir ve nihai görüş oluşturulur. Ombudsmanın son görüşü şikâyetçi aleyhinde ise durum şikâyetçi ve ilgili kuruma bildirilir. Eğer görüş şikâyetçi lehine çıkarsa gerekli düzeltmeleri içeren tavsiyelerden oluşan nihai görüş, ilgili kuruma bildirilir. Yapılan bu bildirimlerden şikâyetçi de haberdar edilir. Ombudsman tavsiyelerini yerine getirmeyen veya kararlarını belli bir zaman içinde düzeltmeyen kurumlarla ilgili olarak Başbakan'a ve gerekli gördüğünde Temsilciler Meclisi'ne rapor yazabilmektedir. Ombudsman ve kurum çalışanları hakkında görevlerini yerine getirirken yaptıkları iş, eylem ve söylemleri konu edilerek herhangi bir soruşturma ya da dava açılmaz. Ombudsman ve kurum çalışanları görevlerini yerine getirirken bir dokunulmazlık sağlanarak sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamı sağlanmak istenmiştir. Ombudsman yıllık çalışmalarıyla ilgili her yıl çalışmalarını içeren yıllık rapor ve belli bir konuda hazırlanan özel raporları Parlamente'ye sunar<sup>92</sup>.

Ombudsman, soruşturma sırasında diğer ülkelerdeki ombudsmanların kullandığı yetkilerin çoğuna sahiptir. İlgilileri celbetmek, bunları sorguya çekmek, gerektiğinde yemin ettirmenin yanı sıra resmi bilgi ve belgeleri inceleme yetkileriyle donatılmıştır. Ancak uygulamada izlenen yol ise Ombudsman kişisel ilişkileri sayesinde Bakanlar ve Müsteşarlar ile karşılıklı sorunları çözümlenmek şeklinde olduğu ve var olan yetkileri kullanmak suretiyle ortaya çıkması beklenen anlaşmazlıklardan ve dolayısıyla Ombudsmanlık kurumunun etkinliğini yitirmesinden dikkatle kaçındığı görülmektedir<sup>93</sup>.

### **2.3.2. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ombudsmanı**

Ülkemizin Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin (KKTC), siyasi, ekonomik ve kurumsal yapıları üzerindeki etkileri çok fazladır. Kuzey Kıbrıs Türk

<sup>92</sup> Erdengi, "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", s.121.

<sup>93</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.76.



Cumhuriyeti'nin (KKTC), ülkemizin küçük bir modeli olması sebebiyle burada kurulmuş olan bir ombudsman sisteminin karşılaştığı sorunlar, uygulamada başarılı olup olmadığıyla ilgili ombudsman sistemimize ışık tutacağına inandığımız için Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ombudsmanına çalışmada yer verilmiştir.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde 1973 yılında kabul edilen İdari Komiseri (ombudsman) yasasında idari komiserin Kıbrıs Türk Yönetimi Meclisi'nin onayını almak koşuluyla Başkan tarafından atanır hükmü vardır. Aynı zamanda İdari Komiser yasasında İdari Komiserin doğrudan başkana bağlı olarak çalışacağı, görev süresinin 6 yıl olduğu, idari komiser olmak için Meclis üyeliği için aranan şartlar aranacaktır. İdari Komiserin görevleri arasında kurumlar ve memurlar tarafından yerine getirilen, iş ve işlemlerin idari mevzuat tarafından kabul edilmiş prensiplere, mahkeme kararlarına uygunluğu incelemek olarak belirlenmiştir. Ülkenin savunma, güvenlik ve dış politikası kapsamında yapılan eylemleriyle soruşturma ve kovuşturması gibi adli makamlar tarafından yürütülen işler idari komiserinin yetkisi dışında bırakılmıştır<sup>94</sup>. Her ne kadar idari komiser yasasıyla Ombudsman sistemi kurgulanmış olsa da o dönem Kıbrıs'ta başkanlık sistemi içinde başkana bağlı olması bağımsızlığına gölge düşürecektir. Ancak söz konusu yasa uygulamaya geçmediği için ne bağımsızlığı konusunda yorum yapmak ne de uygulandığında ne kadar ihtiyacı karşılayacağı sorusuna cevap aramak uygun olmayacaktır.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası'nın "Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman)" başlıklı 114'üncü maddesi; "*Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmak, yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacıyla Cumhurbaşkanlığınca, Meclisin onayıyla bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır*" amir hükmü tesis edilerek Yüksek Yönetim Denetçiliğini anayasal bir kurum haline gelmiştir<sup>95</sup>. Yapılan bu yasal düzenlemeyle ombudsman kurumuna verilen önem en üst yasal düzenlemeyle vurgulanmıştır. Fakat ombudsmanla ilgili kuruluş yasası için on bir yıl beklenmek durumunda kalacaktır.

<sup>94</sup> Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde 1973 yılında kabul edilen İdari Komiseri (ombudsman) Yasası, [http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/esasdharf.aspx?which-letter=%C4%B0.\(23.04.2012\)](http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/esasdharf.aspx?which-letter=%C4%B0.(23.04.2012)).

<sup>95</sup> KKTC Anayasası. (1985), KKTC Resmi Gazete, 07 Mayıs 1985, s.674.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası, Cumhuriyet Meclisi'nin 15-16 Temmuz 1996 tarihli birleşimde kabul edilmiş ve 1997 yılında kuruluşuna tamamlayarak resmen göreve başlamıştır. İlk Yüksek Yönetim Denetçisi ise Nail Atalay'dır<sup>96</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Yüksek Yönetim Denetçisi, Cumhurbaşkanınca, Cumhuriyet Meclisinin onayı almak üzere atanır. Cumhurbaşkanı bir kişiyi Yüksek Yönetim Denetçisi olarak atandıktan sonra, konu Cumhuriyet Meclisinin onayını almak üzere Cumhuriyet Meclis Başkanlığı'na sunulmaktadır. Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı'na atama işlemini değerlendirmek üzere konuyu, Hukuk ve Siyasi İşler Komitesi'ne iletmekte, komitenin hazırladığı raporunu Genel Kurulda görüşülmesinden sonra söz konusu atama işlemi Cumhuriyet Meclisi'nin onayına sunulmakta ve onay için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. Gerekli çoğunluğun sağlanamaması durumunda ikinci tur bir oylama yapılmakta ve bu turda onay için üye tamsayının salt çoğunluğu yeterlidir. Yüksek Yönetim Denetçisi olarak atanacak kişinin hukuk, siyasi bilgiler, işletme, kamu yönetimi ve bunlara uygun konularda bir üniversiteden mezun olması gerekmektedir. Ayrıca kamu görevinde veya kamu görevinin dışında sorumluluk taşıyan bir görevde en az 10 yıl çalışmış olmak veya doktora seviyesinde lisansüstü eğitim almış olmak şartı vardır. Yüksek Yönetim Denetçisinin görev süresi altı yıldır ve ikinci kez atanması mümkün değildir. Denetçi 65 yaşını bitirinceye kadar görevine devam edebilir hükmü getirilerek belli bir yaş sınırına kadar çalışma güvencesi verilmiştir. Ayrıca, ikinci kez atanamaması sağlanarak siyasi etki ve telkinlerden uzaklaşması sağlanmış, bir daha seçilme arzusu sayesinde görevini yerine getirmesini aksatılması engellenmiş olacaktır<sup>97</sup>.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Yüksek Yönetim Denetçisi Yasasına göre Yüksek Yönetim Denetçisi, görevine başlamadan önce tüm mevzuatı koruyacağına, bağımsız, doğru ve hakka saygı duygusu içinde çalışacağına dair bağlılık yemini Cumhurbaşkanı önünde ederek görevine başlar. Yüksek Yönetim Denetçisi, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken parlamento üyesi ve hâkimler gibi dokunulmazlığı vardır. Yani yaptığı hareketlerden, açıkladığı

<sup>96</sup> Şafaklı, "Kamu Denetimde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecindeki KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış", s.177.

<sup>97</sup> KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası, 1996. <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yasametin.aspx?cnt=1235>. (23.04.2012).s.11.

görüşlerden ve sunduğu raporlardan dolayı sorumlu tutulamaz ve hakkında dava açılmaz. Yüksek Yönetim Denetçisi, sağlanan güvencelerle görevleri yerine getirmede daha rahat ederek her hangi bir kimsenin etkisinde kalmaksızın inceleme yapabilecektir. Yüksek Yönetim Denetçisine yardımcı olmak üzere yeteri kadar yardımcı personel ataması yapılmaktadır. Personel atamasını Kamu Hizmet Komisyonu tarafından yapılmaktadır. Söz konusu kamu görevlileri Kamu Görevlileri Yasası bağlı olarak çalışmaktadırlar. Yüksek Yönetim Denetçisi resmi görevi dışında başka bir işte çalışamayacak, herhangi bir serbest meslek ile uğraşamayacak, kuruluş ya da şirketin yönetim kurulu üyesi olamayacaktır. Aynı zamanda görevi esnasında hiçbir kişi ya da zümreye ayrıcalık yapamayacak, görevi sırasında elde ettiği yazılı ya da sözlü tüm bilgi ve belgeleri yargısal işlemlerden sorumlu makamlar dışında hiçbir kişi ya da makama veremeyecektir. Yüksek Yönetim Denetçisi görevine son verme ve disiplin işlemleri Yüksek Mahkeme yargıçlarıyla aynı işlemlere tabidir, istifa dilekçesini Cumhuriyet meclisine sunar. Yüksek Mahkeme, Yüksek Yönetim Denetçisinin sağlık nedenleriyle ilgili bir sebepten dolayı emekli edebilir. Yüksek Yönetim Denetçisinin vakar ve onuru ile bağdaşmayan veya haysiyet ve itibar kırıcı veya görev icaplarına uymayan davranışlardan dolayı hakkında disiplin soruşturması gerektiren eylemlerden dolayı disiplin soruşturması yapılmışsa, Yüksek Mahkeme, Denetçiye uyarma ya da görevden çekilmeye davet edebilir. Yüksek Yönetim Denetçisine görevden çekilme daveti yapılmış ise 1 ay içinde ya emekli olmak ya da görevden çekilmek zorundadır. Bu süre içinde ayrılmazsa süre sonunda görevi bitmiş olacaktır<sup>98</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Yüksek Yönetim Denetçisi'nin görevleri incelendiğinde hangi birimlerin kurumun görev alanında olduğu görülecektir. Kanunun "Ombudsmanın görev ve yetkileri" başlıklı 9'uncu maddesine göre;

- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yürütme yetkisi olan organ, makam, teşkilat, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kişinin Anayasa'da ve ombudsman yasasında belirtilen istisnalar dışındaki ifa etmiş oldukları hizmetleri yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunluklarını ve yerindeliklerini denetlemek, soruşturmak ve rapor sunmak,

<sup>98</sup> KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası, 1996. <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yasametin.aspx?cnt=1235>. (23.04.2012).

- Yönetimin herhangi bir birimin görev alanında olan bir hizmetin yerine getirilip getirilmediğinin takibini yapmak ve ilgili birimden yerine getirilmeyen hizmetle ilgili gerekçeli bilgi istemek,
- Saptadığı yasa dışı işlemlerin düzeltilmesi için ilgili makamı uyarmak,
- Soruşturmakta olduğu bir konunun herhangi bir safhasında hakkında soruşturma açılan kamu görevlisinin görevde kalmasını sakıncalı olacağı kanaatinde olması halinde, ilgili kamu görevlisinin geçici olarak görevden alınmasını Kamu Hizmeti Komisyonundan talep etmek görevleri arasında sayılmıştır. KKTC Yüksek Yönetim Denetçisinin, Yüksek Yönetim Denetçi yasasına göre yetkisi dışında kalan kurumlar; Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi, Bakanlar Kurulu, Mahkemeler, Hukuk Dairesi, Kamu Hizmeti Komisyonu, Sayıştay ve Polis örgütü olarak belirlenmiştir. Yine aynı yasada dış politika ve ülke savunması ilgilendiren konular da Yüksek Yönetim Denetçisinin yetkisi dışında bırakılmıştır.

**Çalışma Usulü:** Yüksek Yönetim Denetçisi, vatandaşların şahsi müracaatları yanında, basında çıkan haberler, kendisinin elde ettiği duyumlar, ihbarlar ve gözlemler sonucunda kendisi resen de harekete geçebilecektir. Yüksek Yönetim Denetçisi, kendisine yapılan başvuruları ve duyumları dikkate alırken söz konusu olay veya işlemlerle ilgili dava açılıp açılmadığını, hukuk dairesi veya polis örgütünün bu konuda bir araştırması olup olmadığını araştırır. Söz konusu olay veya işlemin polis örgütü veya hukuk dairesi tarafından takip edildiğinin saptanması durumunda, şikâyet sahibine bu konunun polis örgütü veya hukuk dairesinin sonuçlandırılmasından sonra ele alınabileceğini yazılı olarak bildirir. Yüksek Yönetim Denetçisi, kurumuna başvuru doldurulacak bir formun kuruma gönderilmesi yoluyla yapılmaktadır. Aynı zamanda bu başvuru formu kurumun internet sayfasında yer almakta ya da kurumdan ücretsiz bir şekilde temin edilebilmektedir. Yüksek Yönetim Denetçisine başvuruda şikâyet edilen olayla ilgili herhangi bir zamanaşımı süresi yoktur, haksızlığa uğradığını düşünen şikâyetçi bunu her zaman Yüksek Yönetim Denetçisinin önüne getirebilmektedir. Yüksek Yönetim Denetçisine başvuru yolu herkese açıktır, istisna edilen alan kurumlar haricindeki idari birimlerle ilgili yabancı bir vatandaş da şikâyetçi olabilmektedir<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Şafaklı, “Kamu Denetimde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecindeki KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, s.179.

Yüksek Yönetim Denetçisine intikal eden başvurularda ya da bizzat yaptığı inceleme ve soruşturmalarda devletin en üst organları ve şahıslarıyla direkt temas edebilir, soruşturmakta olduğu konu hakkında yazılı veya sözlü bilgi ve belge sunulmasını isteyebilir. Eğer Yüksek Yönetim Denetçisinin yürüttüğü soruşturma konusunda yasal mazereti olmaksızın bilgi vermekte kusur edenler, istenen bilgileri yasal mazereti olmaksızın reddedenler, yalan ve yanlış bilgi verenler hakkında, Yüksek Yönetim Denetçisine o kişilerle ilgili para ya da hapis gibi özel yaptırımlar uygulama yetkisi verilmiştir. Yüksek Yönetim Denetçisinin yaptığı soruşturmalar sonucunda bir suç işlendiği kanaatine varılması halinde gerekli işlemlerin yapılması için ilgili merciye başvurulur<sup>100</sup>.

Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman'ın) Yasasının çalışma yöntemi başlıklı 15. Maddesine göre; "Yüksek Yönetim Denetçisi, altı aylık süreler sonunda soruşturduğu konularla ilgili olarak hazırladığı detaylı raporları Cumhuriyet Meclisi'ne sunar ve bu rapordan Başbakana ve Cumhurbaşkanı'na da gönderir" hükmü vardır. Yüksek Yönetim Denetçisinin hazırlamış olduğu bu rapor aynı zamanda basına açıktır.

### **2.3.3. Amerika Birleşik Devletleri Ombudsmanı**

Amerika Birleşik Devletinde bazı eyaletlerinde oluşturulmuş olan ombudsman sisteminin çalışmada yer almasının nedeni, ülkenin nüfusu, yüzölçümü ve federal yapısıyla diğer ülkelerden çok farklı bir yapıya sahip olması, ombudsmanlığı uzun zamandan beri başarıyla uygulanması ve her ülkede bu sistemin başarılı bir şekilde uygulanabileceği ve kurulma safhasında Ombudsmanlık Kurumumuza bir model olabileceği gerçeğidir.

Amerika Birleşik Devleti'nde (ABD) de federal seviyede görev yapan bir ombudsman müessesesi bulunmamaktadır.1960-1970 yıllar arasında ulusal bir ombudsman benzeri kurumlar oluşturulmaya çalışılmışsa da bu çabalar sonuçsuz kalmış ve bugüne kadar bu konuda bir ilerleme sağlanamamıştır. O dönemde ülkenin yüzölçümü ve nüfusunun büyük olmasını, siyasi yapılanmasında federal yapıya sahip olması gibi gerekçelerle Ombudsman benzeri bir yapının başarılı olamayacağı için yerel birimler düzeyinde yapılanması genel kabul görmüştür. Bu yönde ortaya çıkan

<sup>100</sup> KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası, 1996. <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/yasametin.aspx?cnt=1235>. (23.04.2012).s.12.

çalışmalar sayesinde ilk olarak 30 Nisan 1967 tarihinde Hawaii Eyaletinde kabul edilmiştir. Bunu 1971 yılında Nebraska, 1972 yılında Lova, 1975 yılında Alaska ve 1996 yılında Arizona takip etmiştir. Amerika Ombudsmanlar Birliği 1977 yılında kurulmuştur. Yerel, bölgesel ve federal düzeydeki Amerikan ombudsmanlarını bir araya getiren bir birliktir<sup>101</sup>.

Amerika Birleşik Devletleri'nde adem-i merkezîyetçilik uygulaması öyle güçlüdür ki kamu hizmetlerin büyük kısmından mahalli idareler sorumludur. Resmi ya da yarı resmi tüm kuruluşlar tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde güçlü bir merkezi otorite yoktur. Amerika Birleşik Devletlerinde federal seviyede ve ülkenin bütününe kapsayan tek bir merkezi ombudsman kurumu oluşturulması sonuçsuz kalsa da federal seviyede görev yapan bazı kurumlarda ombudsman veya ombudsman benzeri birimlere yer verilmiştir. Bu birimlerden bazıları yasal kuruluş metinlerine sahip olup, ilgili olduğu şahıs ve firmalardan aldığı şikâyetleri incelemekle görevlendirilmiştir. Bunlar; Çevre Koruma İdaresi, Federal Havacılık İdaresi, Gümrük İdaresi, Dâhili Gelir İdaresi gibi kuruluşlardır. Birimlerden bir kısmı da kurumun başı tarafından oluşturulan ve sadece çalışanlar arasında ortaya çıkan problemleri resmi olmayan biçimde çözmek amacıyla kurulan ombudsman benzeri yapılardır. Bunlara örnek olarak Enerji Bakanlığı Ombudsmanı, Hazine Bakanlığı ombudsmanlığı, Federal Soruşturma Bürosu gibi kurumları örnek olarak verilebilir. Amerika'da eyalet düzeyinde eyalet valisine bağlı bir ofis gibi çalışan bağımsızlığı konusunda özgür olmayan yarı ombudsman kurumları vardır. New Jersey ve Colorada eyaletlerinde örnekleri vardır. Amerika'da ombudsmanlık kurumunun hızla geliştiği bir kurumda üniversiteler olmuştur. Özellikle Üniversitelerde kurulan ombudsman üniversitelerde yaşanan öğrenci isyanları ve yönetimden kaynaklanan sorunların çözülmesi çabasında olmuştur. 1966 ile 1971 yılları arasında yaklaşık 70 kolej ve üniversite ombudsmanı benzeri bir oluşumu gerçekleştirmiştir. Ombudsman veya ombudsman benzeri yapıların hiçbirisi yasama organınca çıkarılmış bir yasal metin tarafından oluşturulmamış, kurum içi organlar tarafından belirlenmiş ve uygulamaya başlanmıştır<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Hasan Tahsin Fendoğlu Prof. Dr., **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2011, s.150.

<sup>102</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.76.

Amerika Birleşik Devletleri'nde Ombudsmanlık Kurumu incelenirken ilk kurulan olması nedeniyle Hawaii eyaletindeki Ombudsman incelenecektir. Hawaii Ombudsmanı, Danimarka ve Yeni Zelanda Ombudsmanlarından esinlenerek kurulmuştur. Hawaii'de ombudsmanlık kurumuna ilişkin çalışma ilkeleri, Hawaii Gözden Geçirilmiş Kanunu'nda yer verilmiştir<sup>103</sup>.

**Atanması ve Statüsü:** Hawaii Ombudsmanı eyalet meclisi tarafından altı yıllık bir süre için seçilmekte ve en fazla üç kere bu görevi üstelenebilmektedir. Görev vakarına yakışmayan ve yetersiz bir ombudsman ise Hawaii Eyalet Meclisinde yer alan her iki meclisin ortak oylaması sonucunda ve üçte iki oyçokluğuyla görevden alınabilir. Hawaii'de ombudsmanlığa atanacak kişide atamada yasama organının çoğunluğunun olması yine görevden alınmada üçte iki bir oy oranının aranması ombudsmanlık biriminin sosyal statüsünün iyi ve etkin olduğunun göstergesidir. Hawaii Eyalet valisi ombudsmanlık seçim işlerine karışamaz. Hawaii'de ombudsmanlık atamasında her ne kadar atanacak kişide herhangi bir şart aranmasa da uygulamada genelde hukukçular arasından atanmaktadır. Hawaii'de ombudsmanların alacağı aylıkları yasal bir güvenceye bağlanmamış, hükümet bu aylıklar üzerinde zaman zaman düzenleme yapmak yetkisine sahip kılınmıştır. Oysa bu durum Ombudsmanlığını bağımsız ve tarafsız hareket etmesine engellemekte ve güçsüz kılmaktadır<sup>104</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Hawaii Ombudsmanı, eyalet ve yerel yönetim organlarına ilişkin idari faaliyetlerden kaynaklanan şikayetleri incelemek olarak görev alanı belirlenmiştir. Eyalet valisi, Vali yardımcısı ve 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 (STK) görev alanı dışında bırakılmıştır. Bazı mahalli idareler yasa değişikliğiyle Hawaii ombudsmanlığının denetim alanına girmiştir. Ancak bunlar merkezi idarenin bazı taşra kuruluşlarıdır. Hawaii Ombudsmanına silahlı kuvvetler konusunda bazı yetkiler verilmiştir. Ancak bu yetki sadece "State Militia" denilen eyalet kuvvetlerini

---

<sup>103</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s.90.

<sup>104</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.78.

kapsamakta ve federal komuta altında olan Amerika Birleşik Devletleri Silahlı Kuvvetleri'nin bu eyalette bulunan birlikleri görev alanında değildir<sup>105</sup>.

**Çalışma Usulü:** Hawaii Ombudsmanı, şikayet üzerine ya da kendi inisiyatifi ile basında, sokakta veya herhangi bir şekilde haberdar olduğu yasal olmayan veya doğru bulmadığı bir idari işlem ve eylemle ilgili resen de harekete geçebilmektedir. Başvurular ücretsizdir. Şikayet edilen konuları soruştururken her türlü bilgi ve belgeleri inceleyebilir, sorumluları sorguya çekebilir, ancak sorumlular hakkında disiplin soruşturması ve ceza kovuşturması açılmasını emredemez. Soruşturma sırasında karşılaştıkları suçları ilgili makamlara bildirme görevi vardır, ancak bu konuyla ilgili sonradan ne işlem yapıldığını araştıramaz. Hawaii Ombudsmanına başvuruda şekil şartı aranmaz, form doldurmak şeklinde ya da telefonla yapılan görüşme ile olabilmektedir. Ombudsman yanlış bir uygulamanın varlığı halinde ilgili kurumu bu uygulamayı değiştirmesi konusunda uyarabilmekte veya ilgili mevzuatta değişiklik yapılması için eyalet meclisine teklif yapabilmektedir. Hawaii Ombudsmanı soruşturma konularıyla ilgili oluşturduğu yıllık raporu eyalet meclisine sunar. Ayrıca, Hawaii Ombudsman soruşturduğu konuyla ilgili Yeni Zelanda Ombudsmanı gibi denetleme gezilerine çıkabilmektedir<sup>106</sup>.

#### 2.3.4. Rusya Federasyonu Ombudsmanı

Rusya Federasyonu ve diğer Doğu Bloğu ülkelerinde uygulanmış olan Prokuratur'ayı 1722 yılında Büyük Petro kurmuştur. Prokuratura usulünde merkezi iktidarın memurları, taşraya yerleşerek buradaki idari kademelerin tasarruflarının kanuna uygun olup olmadıklarını denetlemektedir. Bu kurum, 1864 yılında Fransız benzeri bir Adalet Bakanlığının kurulmasıyla ortadan kaldırılmıştır. Bu bakanlık 1918 yılında mahkemelerle birlikte kaldırınca mahalli idare kurumlarında bir keyfilik başlamıştır. Bundan dolayı vatandaşı devlet gücünün keyfiliğinden, zorbalığından korumak için 1922 yılında Prokuratura tekrar kurulmuş ve çeşitli kanuni düzenlemeler geçirerek günümüze kadar gelmiştir<sup>107</sup>. Prokuratur'a, ombudsman gibi denetim görevlerini yapsa da bugünkü manada bir ombudsman olamamıştır.

---

<sup>105</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.76.

<sup>106</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.77.

<sup>107</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.90.



Prokuraturanın yapısı, işleyişi ve etkileri yönlerinden kendine özgü bir yapısı (sui generis) olan denetleme ve şikayet mercidir<sup>108</sup>.

Rusya Federasyonu'nda vatandaşların kamu kuruluşları tarafından yanlış bir yasa uygulaması veya görevin kötüye kullanılması sonucunda hak ve çıkarı zedelendiği zaman şikayet hakkı varsa da, idarenin yanlış veya akılsızca yürütülen bir kamu hizmeti karşısında herhangi bir çıkar ilişkisine bakılmaksızın her vatandaşın itiraz hakkı vardır. Her vatandaş toplum çıkarına aykırı bir şeyi eleştirmek ve şikayet etmek suretiyle kamu görevlilerin karşısında bir güç olarak çıkmaktadır<sup>109</sup>. Batı demokrasilerinde vatandaşın şikayet hakkında olayla ilgili illiyet bağı aranırken, Sovyet Rusya'da vatandaşın konuyla ilgili bir illiyet bağı aramadan kişiye şikayet hakkı verilmiştir. Ancak şikayet edilecek kurumlarda Sovyet Rusya bazı kurumlarına istisna tanımıştır. Özellikle Sovyet Rusya'nın kendi kurduğu sosyalist rejimi korumak amacıyla Komünist Partiyi ve Siyasi Polisi eleştiremez ve onların işlemlerini denetleyemez. Rusya Federasyonu'nda modern anlamda ombudsmanlık kurumu 1997 yılında İnsan Hakları Komiserliği adı altında kurulmuştur. Rusya Federasyonu ve Doğu Bloku Ülkelerinde ombudsmalar daha çok insan hakları ihlalleri ile ilgilenmekte ve geçmişteki yozlaşmadan kurtulmak için iyi yönetime geçişi hedeflemektedir<sup>110</sup>.

Rusya Federasyonu'nu incelenmesinin nedeni 1990 yıllara kadar dünyanın Doğu-Batı bloku şeklinde ayrılmış olması ve Doğu Blokunu Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin temsil etmesidir. Aynı zamanda komünist ülkelerinde vatandaşların devlet gücü karşısında nasıl korunduğunun bilinmesi yararlı olacağı kanaatinden dolayı incelenmeye değer görülmüştür. İnceleme yaparken hem modern manada yeni kurulmuş İnsan Hakları Komiserliği hem de tarihi bir kurum olan Prokuraturayı incelenecektir.

**Atanması ve Statüsü:** Baş Prokuratura Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Yüce Sovyeti<sup>111</sup> tarafından yedi yıllık bir dönem için atanır. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ne (SSCB) bağlı olan 15 özerk cumhuriyetin baş prokuraturası

---

<sup>108</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.91

<sup>109</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.88.

<sup>110</sup> Şafaklı, "Kamu Denetimde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecindeki KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış", s.14.

<sup>111</sup> Yüce Sovyet, biri Birlik Sovyeti diğeri Uluslar Sovyeti diye bilinen iki meclisli bir yasama organıdır.

ise Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Baş Prokuraturası tarafından beş yıllık bir süre için atanırdı. Üçüncü aşamada, Cumhuriyet Baş prokuraturaları ise bölge, il, ilçelerdeki Prokuratura seçip, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Baş Prokuraturasının onayına sunarak görevlerini başlamaları sağlanırdı. Böylece bölge, il ve ilçedeki prokuratorlar doğrudan merkeze bağlı olarak çalışırlar ve o yörenin mahalli idaresinden ve parti örgütünden bağımsız hareket ederek görevleri yerine getirirlerdi. Prokuratura olmak için 1955 yılında çıkarılan yasa ile yüksek hukuk eğitimi alma şartı getirilmiştir. Görev yaptıkları dönemde bilim adamlarına verilen ücrete eşit ve çok yüksekti. Prokuratura kurumunun hükümetlerin etkisinden ve denetimden uzak, özerk ve bağımsız bir yapısı varsa da Komünist Partinin fikri yapısına sahip bir siyasal bakışı vardır. Atanan tüm Prokuraturalar Marksist öğretinin savunucu ve takipçisi olmaları bunun göstergesidir<sup>112</sup>.

İnsan Hakları Komiseri, federal meclis olan Duma tarafından atanır. İnsan Hakları Komiseri olarak atanacak kişinin Rusya Federasyonu vatandaşı olması, 35 yaşından küçük olmaması, insan hakları ve özgürlükleri konusunda tecrübe sahibi olması gerekmektedir. İnsan Hakları Komiseri gerekli görülürse Federal Meclis olan Duma tarafından görevden alınabilir. İnsan Hakları Komiseri, insan hakları ihlallerinin önüne geçmek ve yasaların uluslararası insan hakları ilkelerine uygun olarak çıkartmak için çalışırken dokunulmazlık hakları vardır. Herhangi bir kurum ve organ komiserin görevini yapmasını engelleyemez<sup>113</sup>.

**Görev ve Yetkileri:** Prokuratura'nın yetkileri ve denetim alanı çok geniştir. Hükümetin eylem ve işlemlerini yasalarını uygunluğunu denetler. Aynı zamanda kamu kuruluşlarının karar tasarılarını önceden incelemek suretiyle yasalar aykırı ve vatandaşları zarara uğratacak bir işlemin ortaya çıkmasını engel olurlar. Kamu kuruluşların çalışmalarını düzenleyen veya yasaları yorumlayan her türlü Hükümet kararnamesi, Bakanlık genelgesi, tüzük ve yönetmelikler yürürlüğe girmeden önce ilgili Prokuraturanın onayına sunulur. Prokuratur vatandaşların, kamu kuruluşların ve hatta mahkemelerin yasal olmayan her türlü eylem ve işlemlerinden sorumludur. Yasa ya da idari emir yayınlama yetkisine sahip her türlü yasama ve yürütme organı Proküratörün denetimi altındadır. Prokuratura yetkisi içinde olan bir kamu kuruluşuna yasal olmayan bir durumla ilgili vatandaşına hak ihlali olduğunu tespiti

<sup>112</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.94.

<sup>113</sup> <http://www.ibb.gov.tr/sites/teftiskurulu/Pages/Haber.aspx?hid=158>, (23.04.2012).

halinde o kamu kuruluşundan bu kararını yeniden gözden geçirilip düzeltilmesini isteyebilir. Ancak o kamu kuruluşunun kararını iptal edemez ya da kararı kendisi düzeltip onaylayamaz. Prokuratura; kamu kuruluşlarını, mahkemeleri, özel işyerlerini ve konutları yasaya aykırı bir işlem yapıldığı öğrendiği zaman denetler. Denetleme sınırlarının bu kadar geniş olduğunun tek istisnası Komünist Parti kuruluşlarıdır<sup>114</sup>.

İnsan Hakları Komiserinin görevi Rusya Federasyonu anayasasına uygun olarak vatandaş haklarının ve özgürlüklerinin devlet tarafından korunması ve merkezi hükümet, yerel yönetimler ve buralarda çalışan memurların vatandaş haklarına gereken saygıyı göstermeleri için kurulmuştur. Komiser, insan hakları ihlallerinin önüne geçmek ve yasaların uluslararası insan hakları ilkelerine uygun olarak çıkartılması için çalışacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarıyla, yerel yönetimler İnsan Hakları Komiserinin denetim alanındadır, ancak Federal meclisle ilgili şikayet başvurularını inceleyemez<sup>115</sup>.

**Çalışma Usulü:** Prokuraturalar idari işlem ve eylemi hem karar aşamasında hem de uygulama aşamasında denetim ve eleştiri yapabilirler. İdari ve yasama işlem ve eylemlerinden dolayı şikâyetçi olanlar doğrudan şikayet edebilecekleri gibi Prokuraturalar yazılı ve görsel medya kanalıyla elde ettiği bilgilerle, duyumlarla resen de inceleme ve soruşturma yapabilir. Prokuraturalar aynı zamanda denetleme gezilerine çıkabilirler, özellikle insan hakları ihlallerinin fazla ihlal edildiği cezaevleri, çalışma kampları, üretim birimleri, kollektif çiftlikleri ve vatandaşların devletle yakın ilişki içinde oldukları diğer yerleri sık sık ziyaret ederler. Bu denetleme gezilerinde çokça inceleme konusu bulurlar. Şikayet konusu ya da resen başlattığı soruşturmada gerekli gördüğü zaman herkesi dinleyebilir, hatalı gördüğü kamu görevlileri hakkında ceza soruşturması açabilir, tutuklanmasını emredebilir veya ilgili kuruma ne şekilde işlem yapılması gerektiği yolunda yol gösterebilir. Prokuraturalar idari işlem eylem ve işlemlerle ilgili olarak kendine başvuran vatandaşın diğer bütün yasal kurumlarına başvurup vurmadığına bakmak gibi bir zorunluluğu yoktur, kademe atlayarak kendisine gelmiş bir başvuruda genellikle şikayet olunan kuruma bir mektupla şikayeti iletir ve bu gibi konularda örnekler

---

<sup>114</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, s.93.

<sup>115</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.92.

vermek suretiyle yasaları nasıl yorumladığı belirterek yöneticiye nasıl işlem yaptığı takdirde kendi yasa anlayışına uygun hareket etmiş olacağını üstü kapalı biçimde anlatmış olur<sup>116</sup>.

İnsan Hakları Komiseri, Rusya Federasyonu vatandaşları ve ülkede yaşayan diğer yabancı devlet vatandaşlarının kamu kurumları, yerel yönetimler, memurlar ve diğer kamu çalışanlarının neden olduğu insan hakları ihlalleri ve sorunları inceler. İnsan Hakları Komiserine yapılacak başvuru insan hakları ihlalinin yapılmasından itibaren veya davacının bu ihlali öğrenmesinden sonra 6 aylık bir zamanaşımı süresi vardır. Şikayet başvurusunda şikayete konu durumla, şikayetçi olanın ad, soyadı ile adresi olması yeterlidir. İnsan Hakları Komiseri, şikayet konusu olayla ilgili yaptığı soruşturmada, kamu kurumlarını ve görevlileri herhangi bir engelle karşılaşmaksızın ziyaret edebilir. Aynı zamanda, İnsan Hakları Komiserinin istediği bilgi ve belgeleri 15 gün içerisinde kamu görevlileri vermek zorundadır. Soruşturma sonrasında kendilerine uyarı gelen kamu kurumları bir ay içerisinde komiserin istediği değişikliği ve tavsiyeyi yerine getirmeleri ve yapılan değişiklikler hakkında komiseri bilgilendirmeleri gerekir<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, s.97.

<sup>117</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.94.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TÜRKİYE'DEKİ TARİHSEL SÜRECİ VE OMBUDSMANLIK BENZERİ KURUMLAR

Günümüzde yüz kırka yakın ülkede ve kuruluşta, uluslararası, ulusal, yerel ve özel düzeylerde uygulama alanı bulan ombudsman kurumunun Türk hukuk literatüründe tartışılmaya başlanması 1970'li yıllara rastlamaktadır. Diğer dünya ülkeleriyle karşılaştırıldığında bu tarih yeni olsa da kuruma kaynaklık eden yapıların tarihimizdeki kurumlardan esinlenilmesi, Türk ombudsmanlık tarihi için çok önemli bir durumdur. Tezin bu bölümünde ombudsmanlık kurumunun Türkiye'deki tarihsel süreci, Ombudsmanlık benzeri kurumlar ile Türk ve İslam tarihinde Ombudsmanlık kurumuna kaynaklık eden kurumlar incelenecektir. Aynı zamanda bu bölümde Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun taşıması gereken özellikler, ombudsmanın nasıl bir kişiliğe sahip olması gerektiği, yaptırım araçları, ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik tartışmalar ve yeni Anayasa teklifinde ombudsmanlık kurumu ile ilgili düzenlemeler ele alınacaktır.

#### 3.1. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunu Oluşturma Girişimleri

Bireyi devlet aygıtı karşısında korumada var olan denetimlerin eksik kalması, insan hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesi yeni denetim yollarının kurulmasına ve arayışlarına sebep olmuştur. Türkiye'de gelişen yeni yönetim anlayışlarıyla birlikte yeni ve farklı denetim olgusunu gündeme gelmeye başlamıştır.

Ombudsman karşılığı olarak, Kamu Denetçisi kavramını Türkiye'de ilk kullanan kişi Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'dır. Dilimize kamu denetçisi olarak tercüme edilen ombudsman konusunda Türkiye'de, bilinen ilk incelemeyi Prof. Dr. Yılmaz Altuğ yapmıştır. Prof. Dr. Yılmaz Altuğ'un 1968 yılında "Vatandaşın İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi" başlığı taşıyan

makalesinde kısaca kurumun genel niteliklerine değindikten sonra çeşitli ülkelerde uygulama biçimlerine hakkında bilgi vermektedir<sup>1</sup>.

Bu dönemde Ömer Baylan'ın "Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü" adlı 1978 yılında yaptığı çalışmasında çeşitli ülkelerin ombudsman kurumlarını karşılaştırmalı olarak incelenmiş, ülkemizde de böyle bir kuruma gereksinme duyulup duyulmadığını o dönemde mevcut şikayetlerin yapılabileceği kurumları eleştirmek suretiyle tartışılmış ve zaman kaybetmeden bir Türk ombudsman kurumu için çalışmalara başlanması zorunlu olduğu fikrini ortaya koymuştur. Muammer Oytan'ın , "Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme" eseri ise ombudsman sistemi hakkında örnek çalışmalarıyla ve diğer çıkan eserlere kaynaklık etmesi bakımından önemlidir. Aynı zamanda Süleyman Aslan, Nuri Tortop, Tufan Erhürman, Zekeriya Temizel, Yıldırım Uluer, Müslüm Akıncı, B.Zakir Avşar, Kemal Özden'in eserlerinde ombudsmanlık kurumunu, kurumunun nasıl oluşturulacağını, görev ve sorumlulukları, işleyiş biçimi gibi konularda dünya örneklerini inceleyerek öneri ve teklifler getirmişlerdir.

### 3.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi

Türkiye'de 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan "Gerekçeli Anayasa Önerisi" ombudsmanın ilk çalışmalarıdır<sup>2</sup>. Ankara Üniversitesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan bu çalışmada Anayasa maddeleri gerekçeleri ile birlikte hazırlanmış olup, alternatif Anayasa çalışmaları içinde "Gerekçeli Anayasa Önerisi" bu yönü ve getirdiği diğer yeniliklerle haklı bir önem kazanmıştır. Çalışmanın 114/a ve 114/b maddelerinde kamu kurumlarının denetimi konusu ile bu işi yerine getirmek üzere Kamu Denetçileri kurumunun oluşturulmasından bahsedilmiştir. Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin "İdarenin açıklığı" başlıklı 114/a maddesi; bütün yönetsel işlemlerde idare tarafından gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğundan bahsederek, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin herkese açık olduğu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını ifade etmektedir. Söz konusu

<sup>1</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsmanlık Sistemi**, s. 94.

<sup>2</sup> **Gerekçeli Anayasa Önerisi** (1982), Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:497.

maddenin gerekçesinde; yönetimin yapılan işlemlerde gerekçe göstermesi, hem işlemin daha dikkatli yapılması açısından vatandaş için bir güvence, hem de yönetim ve vatandaş arasında anlayış ve benimseme ilişkisini geliştirici bir etken olarak değerlendirilmiş, başvuru yollarının gösterilmesiyle de vatandaşların haklarının kaybolmasının önüne geçileceği kaydedilmiştir. Yönetimde gizlilik ilkesinin monarşik nitelikteki devletlerden günümüze kalan bir kalıntı olduğu kaydedilen gerekçede, yönetimin kamu yararına eylem ve işlem yaptığına, yapılan işlerin özel çıkarlar için yapılmadığına vatandaşları inandırmanın en geçerli yolu olarak yönetimi halka açmak gerektiği, vatandaş için kamu işlerinde bir etki ya da tepki gösterebilmenin ön koşulunun, söz konusu kamusal faaliyeti iyice bilmek olacağı belirtilmiştir.

Gerekçeli Anayasa Önerisinin “Kamu Denetçileri Kurulu” başlıklı 114/b maddesine göre; Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların şikayet ve dileklerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözetecektir. Beş kişiden oluşacak olan Kamu Denetçileri Kurulu’nun üyelerini Cumhurbaşkanı; Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Danıştay, Sayıştay, Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birini seçerek beş yıllık bir süre için Kamu Denetçisi olarak atayacaktır.

Kamu Denetçileri Kurulu ayrıca düzenli olarak her yıl ve gerek gördüğü zamanlarda, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’ne ve Cumhurbaşkanı’na rapor verecektir. Kamu Denetçileri Kurulu’nun raporları resmi gazetede yayımlanacaktır. Kurulun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenecektir. Söz konusu madde gerekçesinde; 114/b maddesinin, kamu hukuku alanında uluslararası ortamda ilgi görmüş ve adeta bir salgın gibi dünyaya yayılmış olan “ombudsman” kurumunu hukukumuza getirdiği, bunun nedeninin kurumun basitlik, ucuzluk, sürat ve etkililik bakımlarından bütün çağdaş ülkelerde duyulan ortak bir gereksinmeyi karşılaması olduğu, Fransa’nın 1973 yılında benzeri bir kurumu oluşturması nedeniyle, kurumun yönetsel yargının bulunmadığı ülkelerde çalışabileceği yolundaki savın geçersiz hale geldiği ifade edilmiştir. Gerekçede ayrıca, Kamu Denetçileri Kurulu’nun yönetim karşısında vatandaşın yalnız ve güçsüz kalmasını önleyeceği ve vatandaş özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşmesini gözeteceği, Kurumun oluşturulmasında ortaya çıkan bir faydanın da dilekçe hakkının işlerliğini ve etkililiğini sağlamak

olduğu, vatandaşın böylece devlet yönetimine doğrudan katılacağı, iletişim kurabileceği ve denetleyebileceği, yönetimin de vatandaşların dilek ve eğilimlerini öğrenerek, bilgi eksikliklerini giderebileceği, Kurulun ayrıca edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler de getireceği belirtilmiştir<sup>3</sup>.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Kamu Denetçileri Kurulu'nu çok önemli bir denetim aracı olarak görmekte ve dilekçe hakkının etkin bir şekilde kullanılacağı bir denetim mekanizması olarak kabul etmektedir<sup>4</sup>. Böylece demokratik bir devlet içinde herkesin her konuda dilek ve şikâyetlerini iletebileceği ve şikâyetlerinin dikkate alındığının görebileceği bir imkân verilmiş olacaktır. Vatandaşlar bu suretle devlet nezdinde problemlerine cevap bulabilecekler ve denetim mekanizması üzerine düşen görevi yerine getirecektir. Devlet de kamu politikasında daha doğru uygulamaları ortaya koyma ve hatalı işlemleri en aza indirme şansına bu suretle ulaşabileceklerdir.

Kamu Denetçileri Kurulu da vatandaşların şikâyetlerinin takip ederek edindiği bu deneyimler çerçevesinde idareye iyileştirici ve yenileştirici öneriler getirme konusunda önemli bir görev üstlenecektir. Aslında Kamu Denetçileri Kurulu adında bir denetim organı kurulma fikri devlet teşkilatının yapısında sıra dışı, çığır açabilecek bir öneridir. Kamu yönetiminde yükselen değer olarak modern hayatta artık kabul gören vatandaş odaklı ve iyi yönetim ilkelerinin artık devlet yapısında var olduğunu da gösterebilen bir yapıya kavuşacaktır<sup>5</sup>.

Burada belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasası'nda Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde belirtilen yönde bir düzenleme anayasa koyucu tarafından dikkate alınmayıp Kamu Denetçileri Kurulu gibi bir denetim organı kurulmamıştır. Ancak kimi yazarlarca Anayasa Koyucusu Gerekçeli Anayasa önerisinin tekliflerini kabul etmemekle birlikte bir tür ombudsman olduğu iddia edilen "Devlet Denetleme Kurulu"na Anayasa'nın 108. maddesinde yer verildiğinden bahsetmişlerdir.

### **3.1.2. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nda Ombudsman**

Türkiye'de ombudsman benzeri bir kurumun oluşturulması yolunda komisyon çalışmalarının başlatılması ise 1990'lı yıllara rastlamaktadır. Bu yıllarda, özellikle insan hakları alanında yürütölen yoğun tartışmalar, insan hakları

<sup>3</sup> Gerekçeli Anayasa Önerisi, s. 136-139.

<sup>4</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.145.

<sup>5</sup> Gerekçeli Anayasa Önerisi, s. 139.



konusunda yeni iyileşmelerin ve düzeltmelerin başlamasını sebep olmuştur. Bu amaçla 12 Mayıs 1990 tarihinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nda "dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde İnsan Hakları İnceleme Komisyonu kurulmuştur<sup>6</sup>. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nda komisyonun görevleri şöyle belirtmiştir<sup>7</sup>:

- Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek,
- Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek;
- Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının gündemindeki konular hakkında istem üzerine görüş ve öneri bildirmek;
- Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının taraf olduğu uluslararası anlaşmalara, anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek;
- Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak;
- Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve yurtdışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun kurulmuş olması insan hak ve özgürlüklerin geliştirilmesine ve korunmasına duyulan gereksinmeyi giderecek güzel çalışmaları olmuştur. Vatandaşların kendi hak ve özgürlüklerinin kısıtlandığı ya da ihlal edildiğine yönelik şikayetlerini artık iletebilecekleri bir kuruluşları olmuştur. Böylece kamu kurum ve kuruluşları artık insan hak ve özgürlükleri ihlalin olmaması

---

<sup>6</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.146.

<sup>7</sup> İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu Madde:4.  
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/807.html>. (12.03.2012)

için kendilerine çekidüzen vermişler ve denetim varlığı onları ihlal yapmamayı kural haline getirmelerini sağlamıştır.

### **3.1.3. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği'nin Ombudsmanlık Kurumunun Kurulmasına Yönelik Çalışmaları (1983 – 1997)**

Ombudsman kavramının olgunlaşması, halka tanıtılması ve toplumun faydalanacağı bir sistemin oluşumunda, sivil toplum örgütlerince hazırlanan veya hazırlatılan raporların önemli katkısı olmuştur. Bu kuruluşlardan birisi olan Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), 1983 yılında hazırlattığı bir raporda; “devletin 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” bahsedilmiştir<sup>8</sup>. İskandinav ülkelerinde görülen ombudsman benzeri bir kurumun parlamentoya bağlı olmak üzere ülkemizde faaliyete geçirilmesinin, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir.

Yine Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından Ocak 1997 tarihinde Doç. Dr. Oğuz Babüroğlu ile E.Nevra Hatiboğlu'na hazırlatılan raporda; kamu kurumlarında rastlanan verimsiz işleyişten bahsedilerek, ülkemizde ombudsman kurumu için denetim organının kurulması gerektiği tespiti yapılmıştır. Raporda ayrıca, ombudsmanın gücünün, kaynağının, korunmasının esas önemli husus olduğu, politik açıdan tarafsız olması, bağımsız kararlar alabilmesi ve aldığı kararların kamu kurumları tarafından ciddi olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ombudsmanlık kurumunun kurulması aşamasında Meclisin, Hükümetin ve halkın nabzının tutulması gerekliliği de ayrıca vurgulanmıştır<sup>9</sup>.

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) ombudsmanlık konusunda hazırladığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunduğu bir başka raporda; ülkemizde idare ile idarenin denetimi arasında boşluk olduğu, denetimin yargısal yollarının mevcut olduğu ancak bunlardan kısa zamanda sonuç alınmasının zor olduğu, bu yüzden vatandaşların kamu hizmeti sağlayıcılarından kaliteli bir kamu

<sup>8</sup> TÜSİAD, “Kamu Bürokrasisi”, **Tüsiad Yayınları**, İstanbul, 1983, s.90.

<sup>9</sup> TÜSİAD, “Ombudsmanlık (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması”, Ocak 1997, İstanbul.

hizmeti alamadıkları zaman bu durumu iletebilecekleri denetim organının olmadığı belirtilmiştir. Bu boşluğun giderilmesinde ombudsmanlık sisteminin başarılı olacağı, bu sistemde basit bir şikayet mekanizması ile arkasında yasama gücü bulunan ombudsmanın hızlı ve etkin bir şekilde çalışma imkanı bulabileceği, bu yolla sistemin demokratikleşmesinin sağlanmasında önemli bir mesafe alınabileceği ifade edilmiştir<sup>10</sup>.

#### **3.1.4. Siyasi Partilerin Ombudsmanlıkla İlgili Hazırladığı Raporlar ve Seçim Bildirgelerinde Ombudsmanlıkla İlgili Taahhütler**

Ombudsman sisteminin oluşumuna ilişkin önerilerde siyasi partilerden de destek görmüştür. Doğru Yol Partisi'nin 1991 yılında hazırladığı raporda, vatandaşların kendileriyle ya da kamu hizmetleriyle ilgili dilek ve şikâyetlerini, dilekçe yoluyla ilgili mercilere iletmek hakları saklı olmak üzere, kurulacak "Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği" kurumuna da iletebilmelerine olanak sağlanmasını öngören bir önerileri vardır. Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği, Başbakan ve Ana Muhalefet partisinin ortak teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nca atanacaktır. Bu şekilde bir seçim yapılamazsa Danıştay Genel Kurulu'nun kendi üyeleri arasından salt çoğunluk oyuyla seçeceği üç adaydan birinin yine Cumhurbaşkanı tarafından "Baştakipçi" olarak atanması önerisinde bulunmaktadır<sup>11</sup>.

Doğru Yol Partisi Araştırma ve Geliştirme Merkezi tarafından hazırlanan bir diğer raporda da; Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından 2004 yılında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da ombudsman sisteminin kurulması yönünde bir adım atılmaması eleştiri konusu yapılmıştır<sup>12</sup>.

Doğru Yol Partisi (DYP) haricinde diğer siyasi partilerde de ombudsman kurulmasına yönelik yaklaşımları vardır. Bu yaklaşımlar ombudsman kurulması yönünde atılan somut yasal çabalarına etkileri olmuştur. Demokratik Sol Partinin (DSP)'in iki önemli bakanlığı yapmış olan Hikmet Sami Türk ve Zekeriya Temizel aynı zamanda akademik bir geçmişe ve kimliğe sahip olan önemli ombudsman

<sup>10</sup> TÜSİAD, "Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri", Ocak 1997, İstanbul, s. 162-163.

<sup>11</sup> Kılavuz, Yılmaz, İzci, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", s.63.

<sup>12</sup> DYP'ye Göre Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu. [www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye\\_Gore\\_Kamu\\_Yonetimi\\_ve\\_Yerel\\_Yonetimler\\_Reformu-28042007.pdf](http://www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye_Gore_Kamu_Yonetimi_ve_Yerel_Yonetimler_Reformu-28042007.pdf), (18.04.2012).

savunucularındandır. Bu anlamda Zekeriya Temizel'in ombudsman literatürüne katkısı “Vatandaşın Yönetime Karşı Korunmasında Başka Bir Denetim Organı: Ombudsman” adlı kitabı ve aynı adı taşıyan makalesi olmuştur. Her iki parlamenterlerin ısrarlı çabaları sonucunda 57. Hükümet döneminde ombudsman kurumunun kurulması yönünde ilk kez somut bir adım atılmış ve hükümet ombudsman kanun tasarısını TBMM'ne göndermiştir<sup>13</sup>.

Son üç hükümeti kuran Adalet ve Kalkınma Partisi 2002 seçim bildirgesinde hem ulusal hem de yerel seviyede ombudsman kurumu kurulacağına dair taahhütte bulunmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) seçim bildirgesinde; “Kamu idaresinin denetimi ve insan haklarının korunması için bir kamu denetçisi (Ombudsman) kurulacaktır ve bu kurum yerel seviyede olacaktır” şeklindedir<sup>14</sup>.

Aynı şekilde Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) de 2002 seçim bildirgesinde insan haklarını korunması başlığı altında bu yöntem taahhüdü vardır. Bu taahhüt ise “Avrupa Birliği çerçevesinde de var olan ombudsman kurumunu oluşturacak hak arama yollarını geliştirmeye amaçlıyoruz” şeklindedir. Bu açıklamalar ışığı altında son 10 yılın hem iktidar partisi olan Adalet Kalkınma Partisi hem de Ana muhalefet partisi olarak görev yapan Cumhuriyet Halk Partisi ombudsman kurumunun oluşturulması konusunda seçim bildirelerinde yer vererek ombudsman kurumunun kurulması hedefinde olduğunu kamuoyuyla paylaşmışlardır.

### **3.1.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi ve Ombudsman – 1991**

Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi; Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin talebi üzerine, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1991 tarihinde hazırlanmıştır. Bu rapor kamuoyunda kısaca KAYA projesi olarak bilinen yönetim araştırması projesidir. KAYA raporunda Türk kamu yönetimi yeniden gözden geçirilmiş ve eksikliklerin düzeltilmesine yönelik tavsiyelerde bulunulmuştur<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Engin Saygın, “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, Ankara, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt.12, Sayı.1-2, 2008, s.1051.

<sup>14</sup> [http://www.akparti.org.tr/akparti\\_secim\\_bildirgesi](http://www.akparti.org.tr/akparti_secim_bildirgesi),(23.04.2012).

<http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/SE%C3%87%C4%B0M%20beyanname-> (23.04.2012).

<sup>15</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.148.

KAYA raporunun oluşmasında güdülen amaç; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutması açısından kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere o güne kadar yapılan çalışmaların sonuçlarını izlemek, bu uygulama ve çalışmaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gerekli önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde idari açıdan uyum kapsamında yapılması gerekli hazırlıkları saptamak olmuştur. KAYA raporunun bir bölümü denetime ayrılmış ve denetimde var olan eksiklikleri tespit ederek kamu denetim organlarının bir çeşit mevcut durum analizi yapılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşların bazılarında sadece mali denetim yapılıp başka denetim yapılmamasını, kimi kuruluşlarda idari iç denetim organlarının olmamasını, özellikle kimi yerel yönetimlerde vesayet yetkisinin politik nedenlerden dolayı yapılamaması gibi eksiklikleri tespit ederek kamu yönetiminde sağlıklı bir denetimin yapılmadığı vurgulanmıştır. Merkezi ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli bir hizmet verecek düzene kavuşturabilmek amacıyla çeşitli önerilere yer verilen raporda; denetim sisteminin eksik ve hatalı yönleri açıklandıktan sonra, “Devlet Denetleme Kurulu’nun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerisine yer verilmiştir. Böylece Türk kamu yönetiminde ombudsman kurulması talebi açık ve net olarak ortaya konmuştur<sup>16</sup>.

### **3.1.6. Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu ve Ombudsman**

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü tarafından 07–08 Temmuz 2005 tarihlerinde düzenlenen “Yolsuzlukla Mücadele Konferansı”na sunulmak üzere hazırlanan bir raporda; ülkemizde birçok denetim kurumu ve birimi olmasına rağmen, doğrudan yolsuzluklarla mücadeleyi amaçlayan bir kurumsal yapının bulunmadığı, bu nedenle, denetim birimleri ve süreçlerinin yeniden tanzimi, iyi yönetişimi sağlamada son derece etkili olduğu tüm ülkeler tarafından kabul edilen ombudsman kurumu oluşturulmasında yarar görüldüğü ifade edilmiştir. Raporun yasamaya ilişkin öneriler bölümünde; yurttaşların idareyle ilgili şikâyetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili kişi olan ombudsman kurumunun iki ana özelliğinin anayasal bağımsızlık ve parlamento

<sup>16</sup> TODAİE (1991), Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Ankara, TODAİE Yayınları, s. 43.

tarafından seçilmesi olduğu, kurumun Türkiye’de kurulması için öncelikle gerekli Anayasa değişikliklerinin yapılması gerektiğine yer verilmiş ve raporun ekler bölümünde ombudsman kurumu kurulmasına dair anayasa değişikliği taslağına yer verilmiştir. Raporun yürütmeye ilişkin olarak da; önceki yasama döneminde TBMM’ne sevk edilen Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına dair kanun taslağının kısa sürede “Bakanlar Kurulu tasarısı” halinde yeniden gündeme getirilmesi, mülki amirlerin ve yerel yönetimlerin desteğiyle yerel ve kurumsal ombudsmanların kurulmasının özendirilmesi konularında önerilerde bulunduğu görülmektedir<sup>17</sup>.

### **3.1.7.Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık Kurumu’nun Kurulmasına Yönelik Öneriler**

#### **3.1.7.1.Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**

Ombudsman türü bir denetim mekanizmasının kurulması hedefini ilk önce Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer almıştır. Söz konusu Kalkınma Planında; etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulmuş, uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılmış bir Devlet Avukatlığı Kurumu oluşturulması hedeflenmiştir<sup>18</sup>. Beşinci ve altıncı kalkınma planlarında ombudsman türü bir denetim kurumuna yer verilmemiştir.

#### **3.1.7.2.Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)**

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, ombudsman kurumunun devlet içerisinde gerekliliği vurgulanmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının “Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması” başlıklı bölümünde; kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme ihtiyacının artarak devam ettiği saptaması yapılmış, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık,

<sup>17</sup> TEPAV/EPRI, "Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri", **Ankara: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı**, 07-08 Temmuz 2005, s.119.

<sup>18</sup> Sariye Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001, s.84.

katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ilkelerinin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında esas olacağı tespiti yapılmıştır<sup>19</sup>.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995 yılında Avrupa Birliği ile imzalanan Gümrük Birliği Anlaşması'nın yarattığı heyecanla Avrupa Birliği'ne üyelik umudunun bir kez daha canlandığı ortamda hazırlanmış ve öngörülerini Avrupa Birliği'ne kurumsal uyum hedefi olarak belirlemiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; "yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya 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 sağlanacağı ve Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması için bir yasanın hazırlanıp yürürlüğe konulması kararlaştırılmıştır<sup>20</sup>.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'na ilişkin yıllık program raporlarında; 1996, 1997 ve 1998 yılları için hazırlanan programlarda; konuya ilişkin olarak Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanacağı ve mevzuatının oluşturulacağı bilgisine yer verilmiştir. Söz konusu mevzuat hazırlığı Adalet Bakanlığı sorumluluğuna verilmiş, kanun tasarısı hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere ilgili Bakanlıklar, DPT, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ile üniversite temsilcilerinden oluşacak bir komisyon kurulacağı ve çalışmalara başlanarak taslağın oluşturulacağı ifade edilmiştir<sup>21</sup>.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 1999 Yılı Programı'na bakıldığında; Adalet Bakanlığı bünyesinde kurulan komisyonun çalışmalarını tamamladığı, hazırlanan Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı'nın görüş için ilgili kurum ve kuruluşlara gönderildiği, nihayetinde taslağın Başbakanlığa sunulacağı ve 1999 yılında yasallaşmasının sağlanacağı hususlarına yer verilmiştir<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), [7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000) ], Ankara, 1995, s.117–118.

<sup>20</sup> DPT 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.119.

<sup>21</sup> DPT. (1996). 1996 yılı Programı, s.79, 222.

<sup>22</sup> DPT (1999), 1999 yılı Programı, s.120, 121, 279.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 2000 yılı Programı'na bakıldığında; Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulmasına ilişkin Kanun Tasarısı Taslağı'nın hazırlandığı, çalışmaların aynı yıl içinde bitirileceği kaydedilmiştir<sup>23</sup>.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulanma döneminde İnsan Haklarından sorumlu Devlet Bakanlığı tarafından Ekim 1999'da, kamu ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımıyla 11 maddelik "Kısa Vadeli Demokratikleşme Programı" hazırlanmıştır. Kısa Vadeli Demokratikleşme Programında; ombudsman kurumunun devlet sistemimize kazandırılması amacıyla sürdürülen çalışmaların hızlandırılıp sonuçlandırılması hususuna yer verilmiştir<sup>24</sup>. Ancak ombudsmanlık kurumunun kurulmasıyla ilgili herhangi bir gelişme gözlenmemiş, sadece ombudsmanlık kurumu oluşturulmasına dair bazı kanun tasarısı hazırlıkları yapılmıştır.

### **3.1.7.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Ombudsman (2001 – 2005)**

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının "Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması" bölümü içinde kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması kapsamında 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirtilen hususa aynen değinilmiştir. Planda konuya ilişkin olarak "kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir" denilmiştir<sup>25</sup>.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeni kurulacak ombudsman sisteminin tüm idari işlem ve eylemleri kapsamaması gerektiğine özel bir vurgu yapılmıştır. Raporun hazırlanmasında görev alan ilgili özel ihtisas komisyonunun raporunda; yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapının oluşturulması ve sistemin (ombudsman) istisnasız tüm kurumları kapsamına alması gerektiği ifade edilerek, kamu yönetiminde genellikle geçerli olan

<sup>23</sup> DPT (2000), 2000 yılı Programı, s.119, 290.

<sup>24</sup> H.Galip Küçüközyiğit, "Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman", [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm), (22.04. 2012).

<sup>25</sup> DPT. (2000), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, s.193.



bir hastalığın önüne geçilmesi hususuna özel önem verilmiştir<sup>26</sup>. Ancak sonraki dönemlerde yapılan kanun taslaklarında kurum ve kuruluşların bu kurumsal taassupları kendilerini göstermiş ve ombudsman denetime tabi olmak istememeleri görüşleri kanun taslaklarında yer alarak ombudsman denetimden her kurumun ve kuruluşun tabi olması hassasiyetine bağlı kalınmamıştır. Askeri iş ve işlemlerin kanun taslaklarında ombudsman denetimden tabi olmaması buna örnek verilebilir.

Söz konusu Sekizinci Kalkınma Planı incelendiğinde, mevzuatın hazırlanması amacına dönük bazı gelişmeler olmuştur fakat, nihai olarak konuya ilişkin herhangi bir mevzuatın o dönem içinde yayınlanmadığı görülmektedir. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında oluşturulan yıllık programlarda; 1996 yılında başlayan, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir ombudsman sisteminin kurulmasının sağlanacağı, ifadelerine yeniden yer verilmiştir<sup>27</sup>. 8. Kalkınma Planının 2002 yıllık programında; “bankacılıkla ilgili ombudsmanlık müessesesinin kurulması çalışmalarına devam edilecektir”<sup>28</sup> denilerek, şimdiye kadar herhangi bir resmi raporda yer verilmeyen ihtisas ombudsmanına ilk defa yer verilmiştir. Bankacılıkla ilgili bir ombudsmana yer verilmesinin nedeni 2001 yılında ülkemizde yaşanan ekonomik krizde bankacılık sektörü çok büyük bir yara almış ve Devletin Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu (TMSF) tarafından çoğu bankaya el konulmuştur. Yaşanan bu ekonomik krizde bankacılık sistemine vatandaş nezdinde güven zedelenmiş ve banka müşterileri zarara uğramıştır. Aynı zamanda bankacılık sistemi devlet hazinesinin garantisinde olduğu için devletin çok büyük ekonomik kayıp yaşamasına sebep olmuştur. Bundan dolayı bankacılık sisteminde ombudsmanlık sisteminin kurulma önerisiyle bankacılık sistemine kaybolan güven tekrar tesis edilmiş olacak ve hakkı zarara uğrayan kişilerde bankacılık ombudsmanı başvurarak hakkının kaybolması engellenmiş olacaktır. Ancak sonraki yıllarda hazırlanan plan ve yıllık raporlarda bankacılık ombudsmanı gibi bir ihtisas ombudsmanına yer verilmemiştir.

2003 ve 2004 yıllarında hazırlanan raporlarda ombudsman kurumuna dair herhangi bir bilgiye değinilmemiştir. 2005 yılına ilişkin yıllık raporda; kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde

<sup>26</sup> DPT (2000), Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara s.43.

<sup>27</sup> DPT 2000 Yılı Programı, s.243. DPT, 2001 Yılı Programı, s.243. DPT, 2002 Yılı Programı, s.114, 260.

<sup>28</sup> DPT; 2002 Yılı Programı, s.114.

çözülmesi ve idari yargının görev yükünün azaltılması amacıyla, halkın şikayetleri ile ilgili konularda, yönetimi denetleyen, tarafsız ve bağımsız bir kamu denetçisi (ombudsman) sistemi kurmak amacıyla Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı'nın hazırlandığı, taslak üzerindeki çalışmaların sonuçlandırılacağı bilgisine yer verilmiştir. Ancak 2006 yılında hazırlanan ve 2007-2013 yılları arasında yürürlükte olacak Dokuzuncu Kalkınma Planında Kamu Denetçiliğine (ombudsman) ilişkin herhangi bir öneriye yer verilmemiştir.

### **3.1.8. Ombudsmanlık Kurumu Kurulmasına Yönelik Diğer Girişimler**

#### **3.1.8.1. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Ombudsman**

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda 1998 yılında yönetsel ombudsmanlık adıyla ombudsman benzeri bir sistem kurulmuştur. Ancak her hangi bir mevzuat altyapısı olmadan, Sanayi ve Ticaret Bakanlığıyla, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK), Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) arasında yapılan bir protokole göre yapılmıştır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilgili kuruluşların başkanları, bakanlığın vizyonu, hizmet politikası ve kamuoyuna açıklanan sözleri kapsamında bakanlığın tüm birimlerinin hizmetlerini gözetlemek üzere başombudsman; illerde oda başkanları ise illerdeki bakanlığın birimlerini gözetlemek üzere ombudsman olarak tayin edilmişlerdir. Ancak dönemin Sanayi ve Ticaret Bakanının kişisel yaklaşımının bir ürünü olan bu girişim, kurumsallaşma ve işlevselleşme olanağı bulamamıştır<sup>29</sup>.

#### **3.1.8.2. Bayburt Valiliği ve Ombudsman**

Bayburt Valiliğince Ombudsman kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması isimli Kamu Danışmanlar Kurulu Yönergesi il bazında uygulanabilecek bir örnek ombudsman modeli olarak çağdaş ve ileri görüşle hazırlanmıştır<sup>30</sup>. Bu ombudsman modeli hazırlandıktan sonra Bakanlıklara ve ilgili yerlere gönderilmiştir. Bu girişim, şu an Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) milletvekili olan dönemin Bayburt Valisi Ali Haydar Öner'in kişisel gayretleriyle oluşturulmuştur. Bayburt Valisi Ali Haydar Öner'den sonra çalışma sadece yazı üzerinde kalmış ve uygulanamamıştır.

<sup>29</sup> Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme", s.84.

<sup>30</sup> Haydar Ali Öner, **Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması**, Bayburt, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Aralık-1996, s.74.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/A maddesi uyarınca hazırlanan ve ombudsmanlık kurumunu çağrıştıran söz konusu Kamu Danışmanlar Kurulu Yönergesi incelendiğinde; kurumun oluşturulma sebebi, “demokratik çoğulcu sistem içerisinden, kamu hizmetlerini dürüst, tarafsız, adil ve verimli bir şekilde yürütmek, idarenin eylem ve işlemlerinden olumsuz etkilenen kişilerin hak ve menfaatlerini korumak, halk arasında yayılabilecek gerçek dışı olumsuz söylentileri önlemek, halkın devlete karşı güven duygularının artarak sürdürülmesini sağlamak amacıyla hazırlandığı” belirtilmiştir.

Kamu Danışmanlar Kurulu yönergesine göre kurul çalışması yedi kişiyle yapar. Kamu Danışmanlar Kurulunun yedi üyesi; Valinin başkanlığında, İl İdare Kurulu üyeleri, İl Daimi Encümen üyeleri, İldeki Kaymakamlar ile İl Merkez ve ilçe Belediye Başkanlarından oluşan bir karma komisyon tarafından seçilir. Kamu Danışmanlar Kurulu başkanı ise bu yedi üye arasından seçilir. Kamu Danışmanlar Kurulu başkanı ve üyeleri görev süresi bir yıldır. Kurul her ay en az bir kez toplanır. Kamu Danışmanlar Kurulu'na, kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemleri sonucu haksızlığa uğradığı veya çıkarının korunmadığı iddiasında bulunan herkesin yazılı ya da sözlü olarak başvurabileceği, başvuruda bu kurulca şekil şartı aranmayacağı, şikayetçiden harç alınmayacağı, posta ile yapılan imzalı ve adresli başvuruların kabul edileceği öngörülmüştür. Aynı zamanda kurul gelen ihbar, basından veya başka yollarla yaptığı duyumlarla da resen inceleme yapabilecektir. Kamu Danışmanları Kurulunun yapacağı harcamalar Bayburt'a Hizmet Vakfı tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. Kurulun yaptığı çalışmaları, bir rapor halinde o yılı izleyen ocak ayı içinde Valiye sunacağı, kurulun çalışma yerinin Valilikçe tahsis edileceği öngörülmektedir.

Kamu Danışmanlar Kurulu'nun görev ve yetkileri şöyle belirtilmiştir<sup>31</sup>:

1. Kişilerin il sınırları kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili, istek ve şikâyetleri incelemek ve incelemeler sırasında karşılaşılan ve suç niteliği taşıyan eylem ve işlemleri ilgili makamlara iletmek;
2. En az 5 kurul üyesinin onayıyla inceleme konuları hakkında basın açıklaması yapmak;

---

<sup>31</sup> Haydar Ali Öner, **Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması**, Bayburt, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Aralık-1996, s.78.

3. İncelenen konuyla ilgili olarak gerektiğinde doğrudan veya valilik kanalıyla ilgili kurum ve kuruluştan bilgi ve doküman istemek;
4. Kurulca gerekli görülmesi halinde, Valilikten incelenen konularla ilgili personel ve teknik yardım istemek;
5. Bayburt ilini ve vatandaşları doğrudan ilgilendiren büyük yatırım projeleri ve genel idari düzenlemelerle ilgili olarak Valiliğe görüş ve öneride bulunmak.

Bayburt ilinde uygulanan Kamu Danışmanlar Kurulu mini bir ombudsman modelini çağrışırsa da çok eksiklikleri vardır. Öncelikle Kamu Danışmanlar Kurulu üyelerin seçimi yürütme organları olan kamu kurum kuruluş ve yerel idare başkanları tarafından seçilmesi kurulun bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşürecektir. Hâlbuki bir ombudsmanın seçiminde olması zaruri olan onun bağımsız ve tarafsız oluşudur. Bayburt gibi küçük bir ilde 7 kişilik bir kurulun sayısı fazladır ve birlikte koordineli bir şekilde çalışmaları zordur. Türkiye için kurulması düşünülen kamu denetçiliği için kanun taslağında toplam bir başdenetçi ile 10 denetçi görevlendirilmesi düşünülürken ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nda ise bu sayı 1 başdenetçi ve 5 denetçi olarak öngörülmüşken küçük bir ilde 7 kişilik bir kurulun birlikte koordineli çalışması zordur<sup>32</sup>.

Aynı zamanda, Kamu Danışmanlar Kurulu hukuki dayanak olarak yetersiz bir uygulamadır. Şöyle ki Kamu Danışmanlar Kurulu hukuki dayanağı 5442 sayılı kanunun 11/a maddesi “ vali... suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güveni korumak için gereken tedbirleri alır” hükmünü dayanak olarak göstermiştir. Ombudsman benzeri bir yapıda sadece suç işlenmesi, kamu düzen ve güvenle ilgili şikâyet gelmeyecektir. Bazen kamu kurum ve kuruluşların kararların hakkaniyetli olmaması, bazen idarenin tutum ve davranışları şikâyet konusu haline gelebilecektir. O zaman Kamu Danışmanlar Kurulu bu konuları inceleme konusu haline getiremez.

Kamu Danışmanlar Kurulu'nun görev ve yetkilerinde Valiliğe büyük yatırımlar için danışma organı olarak bir görev verilmesinde de bu kanun maddesini hukuki dayanak yapması mevzuatsal altyapı bakımından kurulu yetkisiz kılmaktadır. Çünkü dayanak yapılan 5442 sayılı kanunun 11/a maddesinde suç işlenmesi

---

<sup>32</sup> Öner, *Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması*, s.79.

önlemek, kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasının hiçbirisi bu durumlara girmemektedir.

Kamu Danışmanlar Kurulunun harcamalarıyla ilgili giderler, Bayburt'a Hizmet Vakfınca yapılması ve kendi bütçesinin olmaması da eleştiri konusudur. Çünkü vakıf ayrı bir özel hukuk tüzel kişiliği olan, bir başka kurumun harcamasını kabul etmeyecek bir karar organı olan bir yapıdır. Bu çalışma yönergesiyle verilen bir görevi ya da kurulun yapacağı harcamayı kabul etmediği zaman yapılacak hiçbir şey yoktur. Ombudsman benzeri bir organın tarafsız ve bağımsız olmasını sağlayacak en önemli şey, özerk bir bütçeye sahip olması ve bunu istediği gibi harcama özgürlüğüne sahip olması gerekir.

### **3.1.8.3. HAK-İŞ Sendikası ve Ombudsmanlık Kurumu**

HAK- İş Sendikası, çatısı altındaki kişilerin kişisel gelişimini artırmak ve mesleki örgütlenmesi sağlayarak çalışanların haklarını korumak için faaliyette bulunur. Hak-İş Sendikası yapmış olduğu seminer, konferans gibi çalışmalarında ombudsmanlık kurumunun kurulması yönünde girişimlerin başlatılmasını savunmuştur. Bu doğrultuda HAK- İş Sendikası, Doç. Dr. B. Zakir AVŞAR imzalı bir kitap yayınlamış ve Ombudsmanlık kurumu hakkında sağlıklı bir kamuoyunun oluşmasına katkıları olmuştur<sup>33</sup>.

### **3.1.8.4. Adalet Bakanlığı ve Ombudsmanlık Kurumu**

Adalet Bakanlığı, ombudsman sisteminin yasal zemininin oluşumunda kilit bir göreve sahip olmuştur. Adalet Bakanlığı bünyesinde ilk kez bir Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu oluşturulmuştur. Komisyon, taslağın hazırlık çalışmalarını, "Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı" adı altında, 12 Ağustos 1998 tarihinde tamamlamıştır<sup>34</sup>. Dönemin İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı Mehmet Ali İrtemçelik'in, devlet ve sivil toplum temsilcilerini bir araya getirerek Ekim 1999'da hazırlattığı 11 maddelik "Kısa Vadeli

<sup>33</sup> B. Zakir Avşar, **Ombudsman (Kamu Hakemi)**, Ankara, Hak-İş Eğitim Yayınları, 1999.

<sup>34</sup> Tufan Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?" <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/292/2661.pdf>, (13.04.2012), s.156.

Demokratikleşme Programı”nın hedeflerinden biri de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasıdır<sup>35</sup>.

55. Hükümet döneminde de İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsmanlık kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Bu anlayışla çeşitli ülkelerin ombudsmanlık kurumu mevzuatları derlenmiş ve çeşitli ülkelerin ombudsmanları Türkiye’ye davet edilmiştir. Kendileriyle yapılan görüşmelerde hem ülkelerindeki ombudsmanlık kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmış, hem de Türkiye için düşünülen ombudsmanlık kurumu ile ilgili görüş alışverişinde bulunulmuştur. 57. Hükümetin Adalet Bakanı Hikmet Sami Türk’ün ısrarlı çabaları sonucunda 57. Hükümet döneminde hükümet ombudsmanlık kurumunun kurulması yönünde ombudsman kanun tasarısını Türkiye Büyük Millet Meclisi’ ne göndermiş ancak genel kurulda görüşülmeden kadük hale gelmiştir<sup>36</sup>.

Adalet Bakanlığına verilen görev kapsamında, farklı dönemler içinde kanun tasarısı hazırlıkları yapılmıştır. Adalet Bakanlığı bünyesinde Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı, Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve 5521 (5548) sayılı Kamu Denetçileri Kurulu Kanun tasarıları hazırlanmıştır. Anılan kanun tasarıları, hazırlandıkları dönemlerin, siyasi açıdan koalisyon hükümetlerine denk gelmesi, ekonomik alanda yaşanan istikrarsızlıklar ve Ak Parti Hükümeti ile Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa Mahkemesi arasında yaşanan siyasi krizlerden dolayı yasalaşamamışlardır. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nin iradeleri ve siyasi öncelikleri doğal olarak daha başka alanlara gitmiştir. Bu kısımda anılan kanun tasarıları kısaca incelenecektir.

#### **3.1.8.4.1. Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı**

Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk’ün ısrarlı çabaları sonucunda 57. Hükümet döneminde ombudsman kurumunun kurulması yönünde hükümet Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısını Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne göndermiştir. Bu taslak, 24.11.1997 tarihinde Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan komisyon tarafından

---

<sup>35</sup> Kamu Denetçiliği/Hukuk, <http://blog.milliyet.com.tr/kamu-denetciligi/Blog/?BlogNo=378959>, (23.09.2012).

<sup>36</sup>Engin Saygın, “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme” **Gazi Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi** Cilt:12 sayı:1-2 2008, [www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/12\\_39.pdf](http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/12_39.pdf) (03.03.2012).

hazırlanmıştır. Komisyonda kamu kurumlarının yanı sıra çeşitli üniversite temsilcileri de görev yapmışlardır. Komisyon tarafından hazırlanan taslak, ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerine sunulmuş, daha sonra nihai hali verilmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilmiş, ancak kanun görüşmeleri yapılamadığından kanun tasarısı kadük hale gelmiştir. Kanun tasarısı konusunda kamuoyuna bilgilendirmesi Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk tarafından yapılmıştır. Yapılan açıklamada; kanun tasarısında kurumun “yurttaş sözcüsü” adıyla kurulması ve saygın bir kişi ile on yardımcısının bu görevi yürütmesinin öngörüldüğü, kurumun bir kurul olarak örgütlenmesinin ve basında bir başkanın görevlendirilmesinin daha uygun olacağı görüşü ifade edilmiştir. Aynı zamanda taslağın genel gerekçesinde; 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 1998 yıllık programında, ombudsman sisteminin kurulmasına yönelik mevzuatın oluşturulacağından bahsedildiği, idarenin işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk yanında yerindelik yönünden de araştıran, inceleyen ve sakıncalı bulduğu hususlar için önerilerde bulunan bir kuruma ihtiyaç duyulduğu, bu nedenle Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatı kurulmasına yönelik tasarının hazırlandığı hususlarına yer verilmiştir. Tasarının maddelerine bakıldığında; kurumun, idarenin işlem ve eylemlerini tesis ederken mevzuata uygun hareket etmesini ve yetkisini amacına uygun kullanmasını sağlamak için icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak amacıyla kurulmak istendiği anlaşılmaktadır<sup>37</sup>.

#### **3.1.8.4.2. Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı**

2004 yılı içinde yine Adalet Bakanlığı bünyesinde yapılan çalışmalar ve ilgili kurum ve kuruluşlardan alınan görüşler çerçevesinde Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı hazırlanmıştır<sup>38</sup>.

Söz konusu tasarı konusuna 2005 yılı programında da yer verilmiş ve taslağın en kısa süre içinde tamamlanacağı belirtilmiştir. 2005 yılı ve takip eden diğer yıllık programlarda bu konuya bir daha değinilmemiştir. Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu, Türkiye Cumhuriyeti'nin, Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, her türlü idari işlem, eylem, tutum ve davranışları; insan hak ve özgürlüklerine saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile yerindelik yönlerinden incelemek ve araştırmak üzere kurulacağı belirtilmiştir. Kurumun, idarenin, insan hak ve özgürlüklerine

<sup>37</sup> İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Çalışmaları – I, **Genel Bilgiler ve Basın Açıklamaları**, Genişletilmiş (2. bs.), Ankara, s. 231 – 235.

<sup>38</sup> Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu"na doğru [http://www.memurlar.net/haber/8398/\(13.04.2012\)](http://www.memurlar.net/haber/8398/(13.04.2012)).

saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun olarak görev yapmasını, kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli yürütülmesini sağlamak için icrai nitelik taşımayan önerilerde bulunabilmesi öngörülmüştür. Merkezi Ankara'da planlanan kurum, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelden oluşması düşünülmüştür. Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilecek ve temsil edilecek, Başdenetçi, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilecektir. Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında yasama organının sadece yasama ve yargı organlarının sadece yargılama faaliyetleri, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sadece askeri nitelikteki faaliyetleri ile mahalli idareler kurumun görev alanı dışında kalması planlanmıştır<sup>39</sup>.

#### **3.1.8.4.3. 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve Bakanlar Kurulu'nca 23.11.2005 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne arz edilmiştir. Ombudsmanlık kurumunun ülkemizde oluşturulabilmesi yönünden, TBMM'nde kabul edilen ilk yasal düzenleme olması açısından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ayrı bir öneme sahiptir. Kanun, ombudsmanlık kurumunun görevleri, sorumlulukları, çalışması ve teşkilatının nasıl oluşması gerektiği ya da bu türde bir kuruma biçilen görev ve sorumlulukların idare tarafından nasıl tercih edildiğini göstermesi açısından da ayrı bir yere sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sevk edilen kanun tasarısına ilişkin olarak 2006 yılı içerisinde Avrupa Birliği'ne Uyum Komisyonu'nda görüşleri doğrultusunda Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı'nda kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katılımıyla tasarı son şeklini almış, TBMM Genel Kurul görüşmelerinin ardından onaylanarak Cumhurbaşkanlığı'nın onayına sunulmuştur<sup>40</sup>.

5521 sayılı Kanun tasarısının genel gerekçesinde; Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacının günümüzde kaçınılmaz bir zorunluluk haline geldiği, bu nedenle halkın idareden kaynaklanacak şikâyetlerinin en aza indirilmesini sağlayacak bir yönetim anlayışının oluşturulmasının gerektiği, söz konusu ihtiyacın Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da vurgulandığı ifade edilmiştir. Aynı zamanda genel gerekçede ombudsman sisteminin tarihçesinde “Osmanlı Devleti'nde

<sup>39</sup> Erdengi, “Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye”, s.206-208.

<sup>40</sup> 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, [http://www.hukukimevzuat.com/?x=kanun\\_tasari&id=717](http://www.hukukimevzuat.com/?x=kanun_tasari&id=717), (13.04.2012).



idari yargı sisteminin olmaması karşısında “Kadı-ül Küdat” adıyla oluşturulan özel görevli kadı (hakim) tayin edildiği, bu kişilerin padişah da dahil, idarenin işlem ve eylemlerine karşı halkın yaptığı şikâyet başvurularının etkin olarak cevaplandırılması ve idarenin denetim altına alınmasında önemli görev üstlendiği saptaması yapılmış ve ombudsmanlık kurumunun dünya üzerinde yaygınlaşmadan önce Osmanlı Devleti’nde bulunduğu ortaya konmuştur. İsveç Kralı XII. Charles’ın Osmanlı Devletinde yaşadığı dönemde Kadı-ül Küdat sistemini incelediği ve kendi ülkesinde “ombudsman” olarak kurumsallaştırdığı bilgisine de yer verilmiştir. Genel gerekçede özellikle ombudsmanlık sisteminin tarihinde Türk devletinin bir organından esinlendiği vurgusu yapılarak Türk kamu yönetimine aslında yabancı olmadığı, köklerini Türk tarihinden aldığı ve kamuoyunda aslında bizim bu sistemine yabancı olmadığımız algısı oluşturarak insanlardan denetim olgusuna olan soğukluğu bir nebze olsun gidermek istenmiştir. Yine anılan genel gerekçe içinde; Anayasa’mızın 9 ve 125 inci maddelerinde yargı yetkisinden bahsedilmesine rağmen, günümüzde kapsamı giderek genişleyen idare vatandaş ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma duyulan ihtiyaçtan bahsedilmiştir<sup>41</sup>.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı’nda kurulun görevi, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek ve önerilerde bulunmak üzere kurulacağı belirtilmiştir. Kurulun görev alanında; genel ve özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve bunların bağlı idareleri, mahalle idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, idare adına hareket ederek kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerin olması planlanmıştır. Buna karşılık yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sadece askeri nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışında tutulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun merkezi Ankara olması ve kurulun kamu tüzel kişiliğine sahip olması benimsenmiştir. Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on

---

<sup>41</sup>Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>. (12.04.2012).

denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelin görev yapması kararlaştırılmıştır. *Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıl olması ve bu görevlere bir dönem daha seçilebilmenin mümkün olması kararlaştırılmıştır. Başdenetçi ve denetçiler, Meclis tarafından seçilir. Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabilecektir. Yabancıların başvurusu karşılıklılık ilkesine bağlanmıştır. Kuruma başvuru elektronik ortamda ya da diğer iletişim araçlarıyla yapılabilecektir. Yapılan başvurulardan; belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya bu organlarca karara bağlanmış uyuşmazlıklar ile daha önce sonuçlandırılan işlemler incelenmeyecektir. Başvurular için herhangi bir ücret alınmayacaktır. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilecektir. Kuruma başvuru süresi sınırı, fiilin oluş tarihinden itibaren 90 gün olarak belirlenmiş ve dava açma süresi içerisinde yapılan başvurunun, dava açma süresini durduracağı hüküm altına alınmıştır. Kurum, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Sonuçlar ilgili kurum ve kuruluşa ve şikayet bulunan kişiye bildirilir. İlgili merci, kurumun önerileri doğrultusunda tesis edilen işlemleri ya da önerinin uygulanabilir olmamasına ilişkin gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirmek zorundadır. Böylece araştırma ve incelemenin uzamasının önüne geçilmiş, taraflar arasında gerekli iletişim kurulmuş olacaktır. Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisine genel kurulda görüşülmek üzere gönderir ve aynı zamanda yıllık rapor Resmi Gazete’de yayımlanır<sup>42</sup>.*

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Cumhurbaşkanlığı tarafından, kanununun 12. maddesinin anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, tekrar görüşülmek üzere meclise gönderilmiştir. Veto gerekçesinde; yasamanın yürütmeyi yalnızca siyasi yolla denetleyebileceği, anayasa açısından Meclis Başkanlığı’na bağlı bir kurum kurulmasının mümkün olmadığı, meclisin görevleri arasında sayılmayan kamu görevlilerini seçme ya da atama yetkisinin kanunla meclise verilmesinin ve kurumda çalışacak uzman ve yardımcılarının çalışma esas ve usullerinin düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa ile bağdaşmayacağı görüşlerine yer verilmiştir.

---

<sup>42</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>. (12.04.2012).

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde aynen kabul edilen kanun, 28.09.2006 tarihi itibarıyla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaşmış, ikinci kez meclisten geçen 5548 sayılı kanunu Cumhurbaşkanı onaylamak durumunda kalmış ve 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Daha sonradan Cumhurbaşkanı ile Anamuhalefet Partisi olan Cumhuriyet Halk Partili 125 milletvekili kanunun anayasaya aykırı olduğu savıyla kanunun iptalini Anayasa Mahkemesi'ne götürmüşlerdir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, anayasal sistemin, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip araştıran Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı bir kurum oluşturulmasına olur vermediği görüşünü savunmuştur. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in gerekçesine göre, yasamanın yürütme üzerindeki denetim yetkisi yalnız siyasal denetimi kapsamaktadır ve denetim yolları Anayasa'nın 98. ve 100. maddelerinde sayılmıştır. Kurulacak kurumda görev yapacak başdenetçi ve denetçilerin TBMM Genel Kurulu'nda yemin edecek olması Anayasa'ya aykırıdır, TBMM'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87.maddesinde belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin yürütmeyi durdurma kararında, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek, esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir<sup>43</sup>.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından 25.12.2008 tarihli kararla oybirliğiyle iptal edilmiştir<sup>44</sup>. Kararın gerekçesi özetle şu şekildedir: Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu denetçiliği kurumunun söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz ve Anayasa'nın 123. maddesine aykırıdır. Kanuna göre, Kamu denetçiliği TBMM' ne bağlıdır. 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 idare dışında kurulması ve yasamaya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum hiç kimsenin veya organın kaynağını anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolunda

---

<sup>43</sup>Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı Üzerine, <http://ombudsmanlik.blogcu.com/anayasa-mahkemesinin-iptal-karari-uzerine/8990908>.(12.04.2012).

<sup>44</sup> 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı <http://www.mevzuatlar.com/sy/resmigazete/rga/> (12.04.2012).

Anayasa'nın 6. Maddesine aykırılık oluşturmaktadır. Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu bir bütün olarak incelemesinden, başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne görevler verildiği anlaşılmaktadır. Oysaki TBMM'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87. maddesinde açıkça belirtilmiştir ve bu görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçileri Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi ( TBMM) arasında bu seçime olanak verecek anayasada bir hüküm de bulunmamaktadır. Bu nedenle Kanun Anayasanın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerin sayıldığı maddeyle uygun değildir. Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu, kurumun idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu ve bu kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne kuruma başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi verilemeyeceği gerekçesiyle Anayasa'nın 6. 87. ve 123. maddelerine aykırı bularak iptaline karar vermiştir<sup>45</sup>.

Ak Parti Hükümeti tarafından ombudsmanlık kurulma düşüncesinden vazgeçilmemiş ve kanunun iptal gerekçeleri ve muhalefetin görüşleri dikkate alınarak bir Anayasa değişiklik paketi hazırlanmış ve 30 Mart 2010 tarihinde 26 maddeden oluşan Anayasa değişiklik paketi içinde Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili düzenleme yer almıştır. Bu düzenlemede Anayasa'nın 74. maddesinin kenar başlığına; "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" ve içeriğinde ise "Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçisine Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu Kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir." hükümleri getirilerek kurumun anayasal altyapıya

---

<sup>45</sup> Oktay Bahadır, "Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)**, Nisan 2010 Sayı 1, s.365.

kavuşması hedeflenmiştir. Ancak anayasa değişikliği ilgili paketin meclis genel kurulunda görüşülmesi sırasında iktidar partisi anayasa değiştirme çoğunluğunu sağlayamadan Cumhurbaşkanlığına gönderdiği için Cumhurbaşkanlığı anayasa değişiklik paketini halkoyuna sunarak halkın iradesiyle karar verilmesini istedi. 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla halkın %58'i anayasa değişiklik paketini kabul ederek değişiklik paketi onaylamıştır<sup>46</sup>. Böylece Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçelerinden Anayasanın 6. maddesinde hiçbir kurumun temelini anayasadan almadan kurulamayacağına hem de 87.maddesinde yer alan meclisin görev ve yetkileri maddesinde böyle bir görev ve yetkinin olmaması hali engellenmiş oldu.

Anayasa değişikliğinde, Kamu Başdenetçisinin görev süresini 5548 sayılı yasadan farklı olarak 4 yıl olarak belirlenmiştir. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi ile aynı süreye tabi olmuştur<sup>47</sup>. Kamu başdenetçisinin seçiminde mecliste büyük bir çoğunluğun aranması seçilecek olan Kamu denetçisi üzerinde meclisin büyük çoğunluğu mutabık olması ve herkesin kabul edip takdir ettiği bir kişinin Kamu Başdenetçisi seçilmesinin istenmesindedir. Bu değişikliklerle Anayasa Mahkemesinin iptal kararında vurgulandığı gibi Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili her iptal gerekçesi anayasal temel kazandırılarak Anayasa'ya aykırılık durumları ortadan kaldırılması hedeflenmiştir.

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumda kabul edilen anayasa değişiklikleri kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) kurulması kesinlik kazandı. Kamu Denetçiliği yasa tasarısı Bakanlar Kurulundaki tüm üyelerin imzasıyla Meclis Başkanlığına 05.01.2011 tarihinde gönderildi ve Anayasa Komisyonu tarafından yasa tasarısı kabul edildi<sup>48</sup>. Kamu Denetçiliği Kurumu yasa tasarısının Anayasa Komisyonunda görüşmeleri sırasında Genelkurmay Başkanının talebi ve Milli Savunma Bakanlığı'nın isteği üzerine harekete geçtiğini söyleyen Adalet ve Kalkınma Partisi Manisa Milletvekili İsmail Bilen tarafından yasa tasarısına değişiklik önergesi verildi. Yapılan değişiklik önergesinde Kamu Başdenetçiliğinin görev alanı olan 5. maddesinde denetlenemeyecek kurumlar

<sup>46</sup> <http://www.haberler.com/12-eylul-2010-anayasa-degisiklikleri-halkoylamasi-2248918-haberi/> (12.04.2012).

<sup>47</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>. (12.04.2012).

<sup>48</sup> "Ombudsman Tasarısı TBMM'de", <http://t24.com.tr/haber/34ombudsman34-tasarisi-tbmmde-tbmm-aa/120623>.(12.04.2012)

arasında Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin denetlenemeyeceğini ilişkin düzenlemenin getirilmesiydi. Yapılan bu önergeye AK Partili Meclis Dilekçe Komisyonu Başkanı Yahya Akman bu önerinin kendisinde endişe yarattığı, yıllarca bu kurumun kurulması için mücadele içinde olduklarını, bu kurumun sağlıklı ve güçlü yapılanması gerektiğini, değişiklik önergesinin geriye gidiş şeklinde yorumlanabileceği şeklinde kaygılarını iletmiştir<sup>49</sup>. Anayasa Komisyonuna hükümeti temsilen katılan Başbakan yardımcısı Cemil Çiçek ise değişiklik önerisini savunurken nasıl yargı yetkisini kullanan Yargıtay kapsam dışında kalıyorsa bir kısım askeri faaliyetlerde belli bir gizlilik taşıdığı için kapsam dışında kalması gerektiğini, bunun şikâyet konusu olmaması gerektiğini belirtmiştir<sup>50</sup>. Kamu Denetçiliği Kanun yasa tasarısı 15.06.2012 tarihinde meclisten geçerek Cumhurbaşkanına sunuldu<sup>51</sup>. Yasa tasarısı 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığınca onaylanarak Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir<sup>52</sup>.

### **3.2. Türkiye'nin Avrupa Birliği İlgili İlişkileri ve Ombudsmanlık Kurumu**

Türkiye'nin Avrupa Birliği mevzuatıyla uyumu ve kurumlar arasındaki benzerliğiyle katılım sürecin kısılmasına ve başarıya ulaşmasına önemli katkıları olacaktır. Ombudsman kurumunun ülkemiz için insan hakları ve kamu yönetimi konularında sağlayacağı faydalar, toplumun her kesimi tarafından kabul edilmektedir. Ombudsmanlık kurumunun kurulma süreci Avrupa Birliği'ne katılma sürecinden bağımsız başlamıştır. Bununla birlikte kurumun ülkemiz açısından katılım sürecine ilerleme kaydedilmesinde olumlu etkisi olduğu şüphesizdir. Özellikle Helsinki Zirvesi'nde Türkiye Avrupa Birliği'ne resmi aday ülke statüsünü kazandığı için bundan sonra yapılan her reform ve kurumsal yapılanma bu süreci daha da hızlandırmıştır.

---

<sup>49</sup> "Kamu Denetçiliği Kurumu kanun tasarısı komisyondan geçti", <http://www.memurlar.net/haber/187159/> (12.04.2012).

<sup>50</sup> "Ombudsman Yasası Meclis gündeminde", <http://gundem.bugun.com.tr/ombudsman-yasasi-tmbb-gundeminde-143510-haberi.aspx>, (12.04.2012).

<sup>51</sup> "Ombudsmanlık' kanun tasarısı yasalastı", <http://www.haberturk.com/gundem/haber/750963-ombudsmanlik-kanun-tasarisi-yasalasti>.(12.04.2012).

<sup>52</sup> "Kanun Bilgileri", [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.durumu?kanun\\_no=6328](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6328).

Avrupa Birliği'yle ilgili yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde Avrupa Birliği'ne aday ülkelerin Kopenhag Kriterleri'ne uygun ilerlemeleri inceleyen düzenli raporlar yayınlaması görevi Avrupa Komisyonu'na verilmiştir. 1998 yılında yayınlanan ilk düzenli raporda Türkiye Büyük Millet Meclisince (TBMM) yürütölen ombudsman çalışmalarına değinilmiş ve kurulacak Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'nin insan hakları seviyesini yükselteceği vurgulanmıştır<sup>53</sup>. Bununla birlikte 2000 yılında yayınlanan raporda, Avrupa Komisyonu, Adalet Bakanlığı'nın son zamanlarda Kopenhag Siyasi Kriterlerini yerine getirme adına ombudsman kurulmasına yönelik yoğun çalışmalara değinmiştir<sup>54</sup>.

Son olarak Avrupa Komisyonu'nun 2004 tarihli raporunda, "Kopenhag siyasi kriterler başlığı altında ombudsman ile ilgili olarak ombudsmanlık kurulmasına destek gibi aktiviteler yürütölmektedir" denilmiştir. Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu'nun 2004 yılı ilerleme raporu üzerine insan hakları koruma mekanizmalarını güçlendirecek reformlara ve vatandaşlarının şikayetlerini sunacakları bağımsız bir kurum oluşturma sürecinde Türk yetkilileri destekleyeceklerini ve bu sebeple ombudsman kurumunun yakın bir gelecekte kurulacağını belirtmişlerdir<sup>55</sup>.

Avrupa Birliği Konseyi ise üyelik öncesi strateji enstrümanı olarak Türkiye'nin içinde bulunduğu, Orta ve Doğu Avrupa aday ölkelerine her türlü yardımın yapılabilmesi için Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) düzenleme kararı almıştır. Türkiye açısından ilk Katılım Ortaklığı Belgesi Bakanlar Konseyi tarafından 2001 yılında yayınlamış ve Türkiye için bir çalışma takvimi ve somut öneriler sunmuştur<sup>56</sup>. 2005 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadeli hedefler arasında etkin olarak çalışacak bir ombudsman kurumunun kurulmasından bahsetmiştir.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu, [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_1998.pdf.8](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf.8). (13.04.2012).

<sup>54</sup> Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu, [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2000.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf). (13.04.2012).

<sup>55</sup> 2004 Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu, [www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2994/ilerle04.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2994/ilerle04.pdf), (13.04.2012).

<sup>56</sup> Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı, [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2001.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf). (13.04.2012).

<sup>57</sup> 2005 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi(KOB), [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2006.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf)

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri çerçevesinde Avrupa Birliği, Türkiye’de bir Ombudsman Kurumu kurulması konusundaki yaklaşımı Avrupa Komisyonu’nun istişare amaçlı Türkiye ziyaretlerinden sonra hazırladıkları raporlarda görülmüştür<sup>58</sup>.

2007 yılı İlerleme Raporu’nda Kamu Denetçi Kurulu Yasası Anayasa Mahkemesi tarafından veto edildiği işleminin önemli yansımaları olduğu görülmüştür. Raporun “Geliştirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler” başlığı altında “Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü” bölümünde Cumhurbaşkanı Sezer’in, Kamu Denetçiliği Kanununu yasa tasarısı gibi siyasi reformlara ilişkin pek çok yasada veto hakkını kullanmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, bu kanunun anayasaya aykırı olduğu düşüncesiyle iptali için Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki gergin ilişkiler siyasi reform çalışmalarının yavaşlamasına sebep olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ilerleme raporunda; Türkiye’nin Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili yasanın uygulanmasının Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alındığı tarihten itibaren herhangi bir ombudsmanlık benzeri sistemin henüz kurulmadığı saptaması yapılmıştır. Raporun yine “Yargı ve Temel Haklar” faslına ilişkin bölümünde; İnsan haklarını izleme ve geliştirmeye sorumlu kurumlar alanında ilerleme olmadığı belirtilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına dair kanunun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine hala Anayasa Mahkemesi’nin önünde olduğu ve Anayasa Mahkemesi’nin kanunun yürütmesini durdurmuş olmakla birlikte, henüz kararını vermediği belirtilerek kurumun yasal zemininin oluşturulamamış olması eleştiri konusu yapılmıştır<sup>59</sup>.

2008 Yılı İlerleme Raporuna bakıldığında, ombudsmanlık kurumu oluşturulamaması hususuna tekrar vurgu yapıldığı görülmektedir. Avrupa Komisyonu, ombudsman konusundaki en geniş değerlendirmesini bu raporda yapmıştır. Raporun “Siyasi Kriterler” bölümünde “İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması” alt başlığı altında; *“Ombudsmanlık konusunda Cumhurbaşkanı’nın ilgili kanunun iadesinden bu yana herhangi bir gelişmenin olmadığı vurgulanarak Ombudsman sisteminin yokluğunda, insan haklarına saygı, özgürlükler, hukuk ve*

---

<sup>58</sup> Engin Saygın, “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçili Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı; Üzerine Bir İnceleme” **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 1-2, 2008, s.1053-1054.

<sup>59</sup> Türkiye 2007 İlerleme Raporu (2007), (22.04.2012), s.6,7,61. [http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2007İlerlemeRaporu\\_Tr.pdf](http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2007İlerlemeRaporu_Tr.pdf). (22.03.2012).



*adalet bağlamında merkezi ve yerel düzeyde verilen idari kararlara karşı yapılan şikayetlerin soruşturulması için yargı yoluna gitmekten başka çare kalmamaktadır. Ombudsman yoluyla bir tetkik mekanizmasının kurulması, hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ile bireysel hakların korunmasıyla toplumun değişik kesimleri arasındaki gerilimin yatıştırılmasına yardımcı olacaktır.”* denilmiştir. Görüleceği üzere konu, ilk defa daha önce değinilmeyen bir alan olan toplumsal çatışma unsuruna bağlanmış, kurumun bunu önleyici bir unsur olarak görüldüğü yine raporda yer alan “Gecikmiş olan ombudsman sisteminin kurulması, toplumdaki gerilimleri önlemek için kilit önemdedir” cümlesi ile ifade edilmiştir<sup>60</sup>.

2011 Yılı İlerleme Raporunda “Kamu Yönetimi” başlığında; Hükümetin Anayasa değişikliği paketinin uygulamasına öncelik verdiği, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına imkân veren yeni anayasa hükümlerine uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine bir kanun tasarısı sunduğu ve Avrupa Ombudsmanıyla istişarelerde bulunduğu ve iyi ilişkiler geliştirdiğinden bahsedilmiştir. Bu raporda Avrupa Komisyonu, Kamu Denetçiliği Kanunu tasarısıyla ilgili üç eleştiri getirmiş bu yönde Avrupa Birliği üye ülkeleriyle kıyaslamıştır. Bunlardan birincisi, Kamu Denetçileri Kurulunun denetim alanında ordunun askeri nitelik taşıyan işlemlerin girmemesini diğer üye ülkelerde ordunun bir şekilde kamu denetçisinin denetimde olduğu vurgusu yapılmıştır. İkincisi ise Kamu Denetçilerine şikâyet edecek olacak vatandaşlar için azami 90 günlük süre tanınmasını az bir süre olduğunu, Avrupa Ülkelerinde bu sürenin ya hiç olmadığını ya da daha uzun olduğunu belirtmişler. Üçüncü olarak ise Kamu Başdenetçisine resen soruşturma yetkisinin açık bir şekilde verilmemesini eleştiri yapılmıştır. Halbuki Ombudsman uygulamasının uygulanan çoğu ülkelerde ombudsman kendiliğinden soruşturma yapabilmektedir<sup>61</sup>.

Ülkemiz tarafından Avrupa Birliği uyum çerçevesinde hazırlanan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001 yılı programında, Hizmetlerin Serbest Dolaşımı başlığı altında; Türkiye Bankalar Birliği nezdinde sadece bankacılık işlemleri için ombudsman müessesesinin kurulmasında yararlı olduğu, bu nedenle

<sup>60</sup> Türkiye 2008 İlerleme Raporu.<http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2008-ab-ilerleme-raporu.pdf>. (12.03.2012).

<sup>61</sup> Türkiye 2011 İlerleme Raporu. (2011).[http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/2011\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf), (24.03.2012).

topluluk üyesi ülkelerde bankacılıkla ilgili ombudsman sistemlerinin incelenmesinin gerektiği saptaması yapılmıştır<sup>62</sup>.

2008 Yılı Ulusal Programı'nın "Siyasi Kriterler" bölümünde "Kamu Yönetiminin İşlevselliği" başlığı altında tam anlamıyla işlevsel bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulacağı taahhüdünde bulunulmuştur. Programın "Yargı ve Temel Haklara" ilişkin kurumsal yapılanma takviminde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması için 2009 yılını öngörülmüş ve bunun için Adalet Bakanlığı sorumlu kurum olarak kaydedilmiştir<sup>63</sup>.

Bu açıklamalar ışığı altında Avrupa Birliği'nin Avrupa Konseyi ve Avrupa Parlamentosu gibi kurumları Türkiye'de ombudsman kurumunun kurulma sürecini yakından takip ettikleri ve oluşturulması için destek verdiklerini açıkça belirtmişler. Avrupa Birliği organları olan kurumların belge ve raporlarının herhangi bir bağlayıcı yönü olmasa da ombudsmanlık kurumunun kurulmasını Kopenhag siyasi kriterleri ile ilişkilendirilmesi ülkemizde ombudsman benzeri kurumun oluşturulma sürecine ivme kazandıracaktır. Çünkü Avrupa Birliği'ne katılım sürecindeki aday ülkelerin Kopenhag Siyasi Kriterlerine uygun koşulları sağlamadığı sürece Avrupa Birliğine katılım zorlaşacaktır.

### **3.3.Türkiye'de Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar**

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ilgili düzenleme ile anayasaya girerek Kamu Denetçisine başvurma hakkını anayasal bir hak haline getirmiştir. Buna yönelik olarak kurum için kuruluş yasası hazırlanacağı belirtilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu 15.06.2012 tarihinde Meclis genel kurulunda kabul görmüş, Cumhurbaşkanı tarafından ise 29.06.2012 tarihinde onaylanmış, Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir<sup>64</sup>.

Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) oluşturulma sürecinde bir ülkenin teşkilat yapısında benzer kurumların olması onların görev ve yetki alanlarının çakışmasına ve pratikte birçok soruna yol açabilecektir. Finlandiya ve İsveç'te Ombudsman ile Adalet Şansölyesi arasında çıkan anlaşmazlıklar bu türden

<sup>62</sup> AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı (2001), TC Resmi Gazete, 24 Mart 2001, s. 114, 115, 435.

<sup>63</sup> AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2008), TC Resmi Gazete, 31.12.2008, s. 8, 242, 243, 247.

<sup>64</sup>"Kanun Bilgileri", [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.durumu?kanun\\_no=6328](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6328).

sorunlardır. Böyle bir durum, kurumlarının birbirleriyle çatışmasına, aynı konu hakkında ikincil (dualist) yapıdan dolayı farklı bir karar çıkması durumunu ortaya çıkacaktır ki bu da kamu yönetimine ve denetim birimlerine olan güven kaybına sebep olacaktır<sup>65</sup>. Türkiye’de ombudsman benzeri denetim birimleri birden çok olmasına rağmen bunlardan ayrı olarak üç kurum, kuruluş ve çalışma şekli itibariyle ombudsmanlığa benzemektedir. Bunlar; Devlet Denetleme Kurumu (DDK), TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu’dur.

### **3.3.1.Devlet Denetleme Kurumu ve Ombudsmanlık**

1981 yılında kurulan Devlet Denetleme Kurumu (DDK), 1982 Anayasası’nın 108. maddesiyle anayasal bir kurum halinde yapılanmıştır. 1982 Anayasasının anayasa oluşturma hazırlıkları sırasında, Ankara Üniversitesi’nin öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde yer alan ombudsmanlık kurumu, anayasa koyucular tarafından dikkate alınmamış, ancak bunun yerine henüz anayasada yer almayan Devlet Denetleme Kurulu isminde ombudsmanlığa benzerliğiyle dikkat çeken bir kurul oluşturulmuştur.

Devlet Denetleme Kurumu, yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanlığına güçlendirmeye yönelik bir düzenlemedir. Devlet Denetleme Kurumunun amacını ve görevlerini 1982 Anayasasının 108. maddesi tanımlamıştır. Buna göre; İdarenin hukuka uygunluğunun düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulduğu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine yargı organları ve silahlı kuvvetler dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, işçi ve işveren meslek kuruluşlarıyla kamuya yararlı dernek ve vakıflarda inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmektedir. Herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır<sup>66</sup>.

Devlet Denetleme Kurumu, idarenin hukuka uygun davranması ve hizmetin gereklerini yerine getirmesini denetlemek üzere kurulduğu için Türkiye’de

---

<sup>65</sup> İbrahim Uğur Esgün, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1996, s.263.

<sup>66</sup> Sariye Sezen, “Ombudsman: Türkiye için nasıl bir çözüm”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 4, s.83.

ombudsmanlığa benzer bir kuruluş olarak değerlendirilmiştir. Ancak, Devlet Denetleme Kurumu ile ombudsmanlık arasında pek çok fark vardır<sup>67</sup>:

a) Uluslararası Ombudsman Enstitüsü, bir kurumun ombudsmanlık sayılabilmesi için mutlaka parlamento tarafından seçilmesini, parlamentoya bağlı olması şartını aramıştır. Bu tanımlamayla seçilme yöntemi açısından İngiltere ve Fransa ombudsman örnekleri istisnadır. Buna karşılık Devlet Denetleme Kurumu, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olarak görevlidir. Devlet Denetleme Kurumu'nun dokuz üyesi de Cumhurbaşkanı'nca atanmaktadır.

b) Ombudsmanın yönetsel ve mali yönden özerklikleri vardır, ancak Devlet Denetleme Kurumu'nun idari yönden Cumhurbaşkanlığına bağlı olması ve mali yönden ayrı bir yapısı olmaması bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşürmekte ve ombudsmanlık kurumundan bu yönden de ayrılmaktadır.

c) Ombudsmanlık denetiminin kamu idaresi üzerinde yetkisi oldukça geniştir. Kurumun denetim alanına sivil idare kuruluşları girdiği gibi, bazı ülkelerde denetimin sınırları, yargı ve askeri kuruluşları da içine alacak şekilde geniş belirlenmiştir. Devlet Denetleme Kurumu'nun denetim alanında yargı ve askeri kuruluşlar yer almamaktadır. Devlet Denetleme Kurumu'nun yargıyı denetleyememesi, şartlar oluştuğunda çok sınırlı da olsa Cumhurbaşkanı'nın dahi yargı tarafından denetlenebilecek olması nedeniyle tutarlıdır<sup>68</sup>. Dünya ombudsman uygulamalarında birkaç İskandinav ülkesinde yargının yargılama alanı, yargılamanın süreci ve gecikmesi ilgili bilgi almak şeklindedir. Devlet Denetleme Kurumu'nun askeri kuruluşları denetleyememesi, Devlet Denetleme Kurumu'nun kuruluşunu 1980 asker darbesinden sonra iktidarı elinde bulunduran askerler tarafından yapılmasına ve Türkiye'nin devlet yapısı içindeki ordunun fonksiyonuna bağlanmaktadır. Aynı zamanda Devlet Denetleme Kurumu'nun sadece idareyi değil, işçi ve işveren meslek teşekküllerini (sendikaları), kamuya yararlı dernekleri ve vakıfları dahi denetleyebilmesi onun denetim alanının ombudsmanlığının denetim alanından daha geniş ve ombudsmana göre daha güçlü olduğu yönleridir.

<sup>67</sup> Esgün, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", s.265.

<sup>68</sup> Esgün, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", s.264.

d) Ombudsmanlık, idarenin eylem ve işlemleri üzerinde gerekli inceleme ve araştırmalarda bulunarak, bireylerin hak ve özgürlüklerini korumayı amaçlamaktadır. Devlet Denetleme Kurumu'nun kuruluş amacı, yönetilenlerin idare karşısında mağduriyetini önlemek değil, Cumhurbaşkanı'nın kamusal hayata ve idareye müdahale etme gücünü arttırmaktır<sup>69</sup>.

e) Devlet Denetleme Kurumu'nun çalışmaları ve hazırladıkları raporu Cumhurbaşkanına sundukları için hiyerarşik bir denetim vardır. Ancak ombudsmanlar, hazırladıkları yıllık ve özel raporları meclise sunsalar bile böyle bir hiyerarşik denetimleri yoktur.

f) Ombudsmanlığın çalışma yöntemleri Devlet Denetleme Kurumu'ndan farklıdır. Devlet Denetleme Kurumunun harekete geçebilmesi için ister parlamenter aracılığıyla ister doğrudan olsun vatandaşların hiçbir etkisi yoktur. Devlet Denetleme Kurumu aynı zamanda kendiliğinden harekete geçemez<sup>70</sup>. Öte yandan Ombudsmanlık kurumu ise bireylerin şikâyetlerini hiçbir şekil şartına bağlı kalmaksızın kabul ederek inceler. Aynı zamanda ombudsman, bir idari eylem ve işlemi resen de inceleme konusu yapabilir.

g) Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetimin iyileştirilmesine katkısı olan yönetim ilkesinin uygulamasını kolaylaştırır. Yönetim ilkesi, yönetilenlerin yönetime katılmasını amaçlarken, Devlet Denetleme Kurumu'nun böyle bir amacı olmadığı gibi bu ilkenin uygulanması konusunda görevi yoktur.

h) Ombudsmanlık kurumu yapmış olduğu çalışmaları sonuçlandırma bakımından Devlet Denetleme Kurumunun işleyişiyle farklılaşmaktadır. Ombudsmanlık, bütün yıl boyunca yaptığı çalışmaları bir rapor halinde meclise sunma, gerekli gördüğü zaman kamuoyu ve basına bilgi verme, hazırladığı raporlarını yayınlama, idareyi hatalı işlemlerini düzeltmesi için uyarma ve bazı ülkelerde idari ve cezai soruşturma açılmasını isteme yetkileri vardır. Oysa, Devlet

<sup>69</sup> Tufan Erhürman, "Ombudsman", **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 31, Sayı 3, Eylül 1998, s.84.

<sup>70</sup> Kılavuz, Yılmaz, İzci, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", s.62.

Denetleme Kurumu, yaptığı çalışmaları sadece Cumhurbaşkanına sunmak ve gereğinin yapılmasında Cumhurbaşkanı'nın takdir yetkisinde bulunmaktadır.

İki kurum arasında kurulabilecek en önemli benzerlik ise; araştırma yetkileri çerçevesinde ortaya çıkar. Görevi inceleme, araştırma ve denetleme olan Devlet Denetleme Kurumunda tıpkı ombudsmanlıkta olduğu gibi, yetki alanı içerisine giren kuruluşlarda yapılan çalışmalarla ilgili, kuruluş ve kişilerin istenecek her türlü bilgi ve belgeyi istisnalarla birlikte Devlet Denetleme Kurulu üyelerine vermek zorunda olmasıdır<sup>71</sup>.

Sonuç olarak, Devlet Denetleme Kurumu'nun bağımsızlığı, tanımlayıcı unsurları, çalışma yöntemleri, denetim alanları ile değerlendirildiğinde klasik anlamda bir Ombudsmanlık Kurumu olarak kabul etmek oldukça zordur.

### **3.3.2. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Ombudsmanlık Kurumu**

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 12 Mayıs 1990 tarihinde İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu'na<sup>72</sup> istinaden, dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle, uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere kurulmuştur.

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile klasik anlamda ombudsmanlık kurumu arasındaki farkları şöyledir<sup>73</sup>:

a) TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonunda komisyon üyeleri siyasi parti grupları ile bağımsız milletvekillerinin meclisteki sayılarına göre oransal olarak temsil edilirler. Başkan ve başkan vekilleri seçilirken de aynı yöntem uygulanır. Oysa dünya Ombudsmanlık uygulamalarında kural olarak yasama organı üyesi olmaz ve dışarıdan tarafsız ve bağımsız bir kişi seçilir. Ombudsmanların da parlamentoya ilişkileri sıklıdır, ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesi ve çalışmalarını yıllık ve bir konuyla ilgili hazırlanan özel raporları Parlamento'ya sunmaları onların ilişkilerini artırmaktadır. İngiltere örneğinde olduğu gibi bazı

<sup>71</sup> Kılavuz, Yılmaz, İzci, “ Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s.62.

<sup>72</sup> İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/807.html>. (12.03.2012).

<sup>73</sup> Esgün, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, s.266.

ombudsmanlar parlamenter aracılığıyla harekete geçerler ve parlamento komiseri adını dahi alabilirler. Ancak ombudsmanlar parlamenter sıfatı taşımazlar. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyeleri aynı zamanda parlamento üyeliği yapmaktadırlar. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu oluşturulmasının gayesi idarenin yargı dışı denetim yollarından olan yasamanın denetimi güçlü kılarak, insan hak ve özgürlükleri ihlallerinde ortaya çıkan suç unsurlarını tespiti ve ilgili makamlara havale etmektir. Halbuki ombudsman sadece insan hak ve ihlalleriyle ilgili değil, idarenin iş ve eylemleri ve kötü yönetimiyle ortaya çıkan haksızlıkları karşısında bireyi korumayı amaçlamaktadır.

b) TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ilgili kanunda görevleri arasında “uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izler ve Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek” gibi hususlar görevleri olarak belirtilmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere komisyon, Meclise insan hakları konusunda danışmanlık yapmakta, gerekli gördüğü önerileri sunabileceği belirtilmiştir. Böylece komisyon, ülkemizin insan hakları görünümü iyileştirmekte ve idareye yasamanın denetimini hissettirerek insan hakları ihlallerin olmasını engellemektedir. Bu konuda aslında ombudsmanlıkla benzerlik taşımaktadır, çünkü çoğu ombudsman uygulamalarında meclise yasa teklifi sunma konusunda ombudsmana yetki verilmiştir. Ancak ombudsman meclise danışmanlık yapmaz ve meclisin çalışmasından bağımsızdır.

c) Ombudsmanlar daha çok vatandaşlarla milletvekilleri arasındaki şikâyet trafiğini azaltmak amacıyla kurulan ve yoğunluk yüzünden milletvekillerinin yasama görevlerini aksatan ilişkileri azaltma işlevi görmektedir. Böylece aslında ombudsmanlar parlamentoya bu konuda yardımcı olmakta asıl görevi yasama işleri olan parlamenterleri daha fazla yasama faaliyetlerine yoğunlaşmalarını sağlar. Komisyon üyelerinin milletvekili olmaları nedeniyle insan hakları konusunda denetimi idare tarafından daha dikkate alınmakta ve yerine getirilmektedir. Ancak idare üzerinde denetimde ombudsman kadar bağımsız ve tarafsız olacağı söylenemez. Çünkü komisyon üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve komisyonun meclis sandalye oranıyla belirlenmesi nedeniyle, idari mekanizmayı elinde tutan ve meclis çoğunluğuna dayana iktidar partisinin ya da koalisyonun bu

komisyonlarda ağırlılığı olacağı ortadadır<sup>74</sup>. Komisyonu çoğunluğunu elinde tutan iktidar partisi idareyi koruyucu tutum ve davranışlara girme ihtimali yüksektir.

d) TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini inceler ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunma görevi vardır. Komisyon üyelerine bir başka ülkenin insan hakları ihlallerinde görev verilmesi ve o ülkenin parlamenterlerine haber verebilmesi komisyonun çalışma alanını evrenselleştirmiş, komisyon üyeleri bir başka ülkede meydana gelen insan hakları ihlalleri ile ilgili çalışabilmektedir. Ancak ombudsman sadece o ülkenin siyasi sınırlarında görev yapmaktadır. Bu durumun tek istisnası ise Avrupa Ombudsmanına Avrupa Birliği üye ülkelerin hepsinin başvurusu yapması ve görev alanı tüm üye ülkeler olması söylenebilir.

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlar. Hazırlanan bu yıllık rapor kamuoyuna ve meclise sunar, bu konuda ombudsmanın çalışma yöntemine benzemektedir. Ombudsmanda yıllık yaptığı çalışmaları rapor şeklinde meclise ve kamuoyuna sunar. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, vatandaşların şikâyetlerinde başvurabilecekleri önemli merciler olması ve demokratik yönetim anlayışına pozitif etki yapmasına rağmen, klasik anlamda bahsettiğimiz ombudsmanlıkla pek bağdaşmaz. Kısmen ombudsmanlığın özelliklerini paylaşmakla beraber denetim alanı, bağımsız ve tarafsız olma, amaç ve hareket serbestliği yönleriyle ombudsmanlıktan ayrılmaktadır. Ancak Komisyon, Türkiye’de ombudsmanlığa giden süreçte doğru bir adım olarak görülebilir. Böylece vatandaş ile idarenin denetim olgusuna açıklığı sağlanmış ve kamuoyu da buna hazır hale getirilmiş olacaktır<sup>75</sup>.

### 3.3.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Ombudsmanlık

Yeni kamu yönetimi anlayışında yönetimi, organizasyonları ve bireyleri yönlendiren temel ilkeler olan etik değerlere büyük önem verilmektedir. Kamu idaresinin etik değerlere bağlı olması, idarenin yolsuzlukları önlemesinde, kaliteli

<sup>74</sup> Esgün, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, s.267.

<sup>75</sup> Koray Temizkan, “Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’ye Uygulanabilirliği”, **Yüksek Lisans Tezi**, Mersin,2008,s.170.



kamu hizmeti sunmasında ve kamu yönetimine ve kurumlarına güveni sağlamada daha etkin ve başarılı olacağı genel kabul görmektedir. Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken kamu yararını ve kamusal sorumluluğu esas almak zorunda olduklarından dolayı hizmetleri yürütürken yapılan görevin niteliği gereği, siyaset ve yönetim sistemine karşı güveni zedelememek için etik değerlere uymak zorundadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanununa göre Kurul, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve bu konuda uygulamayı gözetmek amacıyla Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur<sup>76</sup>. Kamu Görevlileri Etik Kurul'un üyeleri ilgili kanuna göre Bakanlar Kurulu tarafından 5176 sayılı kanun kapsamında yer alan konularla ilgili kamu görevlileri denetlemek ve etik davranış ilkesine uygun genel bir uygulama örneği ortaya koymak üzere kamu kurum ve kuruluşlarında üst düzeylerde görev yapmış kişiler arasından seçilerek atanmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev alanında genel bütçeye dahil daireler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliği haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan, yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personel bulunmaktadır. Bu kurulun görev alanı dışında ise Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler bulunur<sup>77</sup>.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla resen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak ve yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak ile görevli ve yetkili bulunmaktadır<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup>Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanununun 2. maddesi <http://www.etik.gov.tr/Mevzuat.aspx?id=1>. (13.04.2012).

<sup>77</sup> Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanununun 1. maddesi <http://www.etik.gov.tr/Mevzuat.aspx?id=1>. (13.04.2012).

<sup>78</sup> Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanununun 3. maddesi <http://www.etik.gov.tr/Mevzuat.aspx?id=1>, s.2, (13.04.2012).

5176 sayılı kanun kapsamında kamu kurum ve etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla en az genel müdür düzeyi veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kamu Görevlileri Etik Kuruluna doğrudan başvuru yapılabilmektedir. Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kurum ve kuruluşların teşkilat yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından belirlenir. Diğer kamu görevlilerin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da belirlenen esaslara göre medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye' de ikamet eden gerçek kişiler tarafından yapılabilmektedir. Kurula yapılan başvurularda kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz. Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında kurula ya da yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılmaz. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvurularda inceleme ve araştırma etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevede yürütülür. Kurul inceleme ve araştırmayı en geç 3 ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Kurul, inceleme ve araştırmaları ilgililere ve Başbakanlık makamına yazılı olarak bildirir<sup>79</sup>.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile klasik anlamda ombudsmanlık kurumu arasındaki farkları şöyledir:

- Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamuda kamu görevlileri için belirlenen etik ilkelerine uygun davranmayı ve belli bir etik kültürü oluşturmayı amaçlamakta iken ombudsmanlık kurumu kamu yönetimin iyileştirilmesi ve vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumayı gerçekleştirmek amacındadır.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanmakta iken ombudsman parlamento tarafından seçilmektedir. Kurul üyelerin

---

<sup>79</sup> Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanununun 4. maddesi <http://www.etik.gov.tr/Mevzuat.aspx?id=1>, s.2, (13.04.2012).

görevden alınması Başbakanlığın onayı ile olmakta iken Ombudsmanın görevden alınması yine parlamento tarafından yapılmaktadır.

- Kurulun görev alanı etik davranış ilkelerine aykırı hareket edenlerin genel müdür düzeyinde kamu görevlileri için geçerli iken ombudsmanlık için kamuda bulunan tüm kamu görevlileri bu kapsam dahilindedir.

- Kurulun görev alanı dışında Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları görev alanı dışında olması genelde Ombudsmanlık içinde bu organlar görev alanı dışındadır. Ancak kurulun görev alanı dışında üniversitelerin olması ombudsmanlığın görev alanıyla bağdaşmaz. Çünkü ombudsmanlıkta üniversiteler de görev kapsamı içindedir. Üniversiteler ya genel ombudsman eliyle ya da üniversite ombudsmanı gibi uzman bir ombudsman eliyle yürütülür.

- Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerine ihlal edildiği iddiasıyla yapılacak başvuru üzerine veya resen inceleme ve araştırma yaparken, ombudsmanlık genel olarak idarenin işleyişi ile ilgili olarak şikayet üzerine harekete geçer<sup>80</sup>.

- Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik ilkelerinde yer alan konular üzerinde kamu görevlileri hakkında inceleme yaparken, ombudsmanlıkta ise idareyi insan hakları, adalet, hukuk, hakkaniyete uygunluk açısından çeşitli konularda denetleyebilecektir. O halde her iki kurumun varlığı birbirlerini gereksiz kılmaz, tam tersi birbirlerini destekleyerek nitelikli bir kamu yönetiminin ortaya çıkmasını sağlar.

### **3.4. Ombudsmanlığa Kaynaklık Ettiği Düşünülen Kurumlar**

Yöneten ve yönetilen kavramların tarihi süreci içinde yönetilenlerin kendilerini yönetenlerinin yönetim tarzlarını beğenmedikleri ve tepki verdikleri zamanlar çokça olmuştur. Bu durumda yöneticilerini şikâyet ettikleri denetim organları olmuş ve bu durumlar denetim organlarınca araştırılmış ve yönetilenlerin istekleri her çağda giderilmeye çalışılmıştır.

---

<sup>80</sup> Zehra Odyakmaz, “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye için Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, **Kamu Yönetimi Yönetim- Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma**, (Editörler: Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK) Ankara, SFS Grup Yayınevi, Eylül 2011, s.104.

Ombudsmanlık kurumunun yaptığı denetim işinin aynısını ya da benzerini diğer ülkelerde çok daha önceden beri yapan veya yapmış birçok kurum bulunmaktadır. Bu müessesesinin Roma'da halkı, Plebi Senato ve Konsüllerin yetki tecavüzlerine karşı koruyan Tribünlere, M.Ö 205- MS- 200'de Çin'de hüküm süren Han sülalesi zamanındaki Kontrol Yuan'a, 17. yüzyılda Amerikan sömürgelerindeki Censor'a benzediği ileri sürülmüştür. Devlet iktidarın ve yönetimin yasalarla sınırlandırılması ve bürokrasinin denetlenmesi prensiplerini barındıran ombudsman sisteminin benzerlerinin bir çok devlette uygulanması çok doğal bir şeydir. Yönetimde adaleti esas alan bütün devletlerde buna benzer bir kurum bulunabileceği için ombudsman sisteminin tarihini milattan önceye kadar dayandırılabilir<sup>81</sup>.

Bugün dünyanın çoğu ülkesinde farklı şekillerde uygulanan ombudsman sistemi ilk olarak İsveç'te ortaya çıkmıştır. Ombudsmanlık sisteminin ortaya çıkışına zemin hazırlayan tarihsel olay, 1709 yılında Rusya ile İsveç arasında yaşanan Paltova savaşında yenilen ve geri çekilmek zorunda kalan İsveç Kralı XII. Şarl beş yıl boyunca Osmanlı İmparatorluğu'nda kalmıştır. XII. Şarl ülkesinden uzakta olduğu bu süre zarfında kendisi yerine ülkeyi yönetenlerin haksız uygulamalarına karşı vatandaşlarını korumak istemiştir. Zira yokluğunda rüşvet, adam kayırma, yolsuzluk gibi nedenlerle halkının sıkıntı çektiği yönünde duyumlar alan Kral, bu düzensizliğe son vermek amacıyla, hem yönetimin hem de halkın saygı duyabileceği, tarafsız ve bağımsız bir statüde ve kendisi ülke dışındayken kendisinin gözü kulağı olacak bir kişiyi gözlemci (Högste Ombudsmannen) olarak atama kararı almış ve bu şekilde günümüzdeki ombudsmanlık kurumunun ilk temeli atılmıştır<sup>82</sup>.

XII. Şarl, esaret süresi bitip ülkesine döndüğünde gözlemci olarak atadığı şahsın derlediği rapordan etkilenmiştir. Vatandaşların şikâyetleri ve bu doğrultuda gerçekleştirilen faaliyetlere yer verilen rapordan son derece memnun kalan Kral, bu kurumun devamında fayda olacağını görmüştür. XII. Şarl'ın ölümünden sonra da devam eden kurum, İsveç Anayasasına 1809 yılında girerek anayasal bir zemine kavuşmuştur. Ombudsmanlık kurumunun doğuşunda, İsveç Kralı XII. Şarl'ın Osmanlı İmparatorluğu'nda kaldığı sürede Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim sisteminin de etkisinde kaldığı ve onları incelemeye alıp kendi ülkesinde uyguladığı

<sup>81</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.27.

<sup>82</sup> Esgün, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", s.254.

konusunda tarihi araştırmacılar ortaya koymuşlardır. Bu tarihi araştırmacılarından Viktor J. PİCKL (Dr. Avusturya Ombudsman Bİrosu Genel Mİd¼r¼), İsveç'te ilk ombudsman atandığı tarihte Osmanlı Devleti'nde benzeri kurumların varlığına örnek olarak Kadı-¼l Kudat m¼essesesini g¼stermektedir. V. Pickl g¼re o tarihlerde T¼rkiye'de Kadilkuzat diye biline T¼rk Başyargıcının b¼rosu olduğunu, o b¼ronun İslam adalet sisteminin önemli bir parçası olduğunu, Başyargıcın g¼revinin, İslam hukukunun sultan dahil memurlarca, halkın birbiriyle ve devletle olan ilişkilerini d¼zenlerken uygulamayı g¼ven altına almak olduğunu, halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve g¼çlerin k¼t¼ye kullanılmasına karşı korumuş olduğundan bahsetmektedir.<sup>83</sup>Paris Yerel Y¼netim Ombudsmanı, yıllık raporunun ombudsmanlığın tanıtımına ayırdığı b¼l¼mde kurumun her ne kadar 18. y¼zyılın başında İsveç'te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralının Osmanlı İmparatorluğu'nda g¼r¼p kendi ¼lkesine uyarladığı bir kurum olduğunu s¼ylemiřtir<sup>84</sup>.

Her ne kadar ombudsmanlığının ortaya çıkmasıyla ilgili tam olarak herkesin kanaati bu kurumun Osmanlı İmparatorluğu'nda olan bir kurumun bir benzeri olduğu ile ilgili olarak kesin bir kanaat olmasa da o g¼n¼n şartları altında XII. şarl'ın ¼lkesinde yaşanan y¼netimsel kargaşayı bu denli başarıyla ç¼zerek g¼n¼m¼ze kadar s¼regelen anayasal bir kurumu ortaya çıkarması ve bunu Osmanlı h¼k¼mranlıđı altında gerçekteştirmesi, anılanın İmparatorluk b¼nyesinde g¼rd¼đ¼ kimi kurumlardan etkilendiği iddialarını kuvvetle muhtemel bir ihtimal olarak karşımıza çıkartmaktadır. Bunun i¼in bu b¼l¼mde kimi araştırmacılar tarafından ombudsmanlığın kaynaklık ettiğini d¼ř¼nd¼đ¼ bu kurumlar olan Hisbe-i Muhtesip Kurumu, Kadı-¼l Kudat Kurumu, Kadıasker (Kazasker) ve Kadıları, Divan-ı H¼mayini ve en son olarak da Ahilik (Keth¼da) konuları işlenecektir.

#### **3.4.1.Hisbe-i Muhtesip Kurumu**

Muhtesiplik; dini bir altyapısı olan ve bu nedenle dini emir ve yasaklara karşı gelenlerin cezalandırıldığı bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Ancak zamanla gerek T¼rk İslam Devletleri'nde gerekse Osmanlı'da, ticari ve sosyal alanlarda da faaliyet g¼steren bir yapılanma haline gelmiştir. İslam toplumlarında iyilikleri emretmek ve

<sup>83</sup> Pickl Viktor, "Ombudsman ve Y¼netimde Reform", **Amme İdare Dergisi**, Cilt 19, Sayı 4, Aralık 1996, s.39

<sup>84</sup> Zekeriya Temizel, **Yurttaşın Y¼netime Karşı Korunmasında Bağımsız bir Denetim Organı: Ombudsman**, İstanbul, IULA-EMME Yayını, 1997, s.35.

kötülüklerden vazgeçirmek suretiyle sosyal huzuru sağlamak için yapılan dinin hoş karşılanmayan her türlü çirkin işini muhtesip tarafından ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Bu görev bir kısım müslümanın yapmasıyla diğerleri üzerinden kalktığı için İslam devletlerinde hükümdarlar bu işle vazifeli memurlar tayin etmişlerdir. Osmanlılardan önceki İslam devletlerinde bu vazifeyi hisbe, bunu yapan memura da muhtesip denilmiştir. Muhtesip kurumu hayatın birçok alanında özellikle şehirlerde ve pazar yerlerinde genel ahlakın koruyucusu olmuşlardır. Muhtesib, çarşı pazar yerlerinin yönetici olduğu kadar, çarşı-pazar gözeteni, anlaşmazlıkların çözücüsü idi<sup>85</sup>.

Hz. Muhammed zamanından önce birçok bedevi kabilelerinde gerçek anlamda bir idare yoktu, kentlerde bile basit idare sistemleri mevcuttu. Acemler, Bizanslılar ve Romalıların örgütsel yapısına benzer hiçbir şey yoktur. Hz. Muhammed tarafından vilayetlere valileri, hâkimleri ve vergi toplayıcılarını atayarak idareye yetkileri tanıtmıştır. Onların hepsi Hz. Peygambere karşı sorumludurlar. İdarenin temel ilkesi olan güven ve kurumların verimli olması, yetki ve sorumlulukların birleşimiyle kurumlar diğer dönemlere miras kalmıştır. Hisbe (ihtisab) işi Hz. Ömer'in halifeliği döneminde kurumsallaşmıştır. İdari bir sistem kurdu ve idari denetimleri başlattı. Bütün vatandaşlar şikâyet edebilirdi, önce ona ve daha sonra özel olarak geliştirilmiş bir şikâyet inceleme idaresine. Dahası, Mekke'de yıllık hac sırasında bütün önde gelen yöneticilerin, halktan gelen şikâyetler itibariyle kendilerini halka açık bir toplantıda savunmalarını istemiştir.<sup>86</sup> Hisbe kelimesi, "hase-be" kökünden gelen bir isimdir. Hisbe kelimesi saymak, zannetmek, haseb sahibi olmak manalarını ifade eder. Günümüzde vazife ve salahiyetlerini yalnız bir müessesede toplayamayacağımız hisbenin prensiplerinden bir kısmı fihhi, bir kısmı da halifenin reyinden doğan hususlardır. Bu bakımdan muhtesib, toplum huzur ve güvenliğinin sağlanmasında önemli derecede rol oynayan bir görevli idi. İslam hukukçuları muhtesib olmayı bazı şartlara bağlamıştır. Çünkü yaptıkları işin gereği, diğer Müslümanların dinen yapması gereken dini sorumluluktan kurtardığı ve bunu yaparken toplum üzerinde belli bir otorite tesis etmesi ve gerektiğinde güç kullanma yetkisine sahip olmasından dolayı bazı niteliklere sahip olması gerekir. Bazı İslam âlimleri muhtesib olmak için müçtehid olmayı ararken genelde İslam hukukçuları bu

<sup>85</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi** s.36.

<sup>86</sup> Victor PİCKL, (Çev:Taykan Ataman), "Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri" **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma, Mart-Nisan, Sayı 14, s.800.

konuda sorumluluk alanına giren olaylarda meşru olanla olmamayı ayırabilecek yani iyilikleri emretmek ve kötülüklerden vazgeçirmek suretiyle onu söyleyebilecek derece dini bilgiye sahip olmayı yeterli görmüştür. Muhtesibin Müslüman ve âlim olması hisbenin sıhhat şartı, eda ehliyetinin tam olması vücut şartıdır. Hz. Peygamber ve Hz. Ömer, kadın sahabeleri hisbe faaliyetinde görevlendirdikleri için kadınların da muhtesip tayin edilmesi caiz görülmüştür. Ayrıca, ölçü, tartı, para ayarı, fiyat denetlemesi yapacak kadar hesap bilmesi de muhtesipte aranan şartlardandır. Çünkü altın mücevher ticaretinde gözetim görevinden sorumlu olması, fiyatların rayice uygun olup olmadığının belirlenmesi, altın ayar damgalarının ve değerli kâğıtların doğruluğunu kontrol etmesi görevleri arasındadır. Bunlardan başka, muhtesipte adalet, güzel ahlak, güvenilirlik gibi faziletlerin bulunması da gerekmektedir<sup>87</sup>.

Muhtesibin vazifesini yaparken takip edeceği metot ve başvuracağı çareler işlenen fiile göre hafiften şiddete doğru şöyle sıralamaktaydı<sup>88</sup>:

- Bilmek: Meşru yollardan haberdar olmak,
- Bildirmek: Kötülüğün işlenmesinin sebebi bilgisizlik olabilir.

Bilmedikleri konular uygun ve münasip bir şekilde anlatılır.

- Öğüt vermek: Doğru yolu göstermek ve Allah korkusu hatırlatmak suretiyle kötü ve haram olanın işlenmemesi gerektiğini anlatmaya çalışmaktır.

- Tekdir etmek: Kötülüğü işleyen, iyi ve tatlı sözden, öğütten anlamaz ise bu yola başvurulur.

- El ile müdahale edip düzeltmek: Kötülüğe sebep olan maddeleri ortadan kaldırmak için herhangi bir izine muhtaç değildir.

- Sopa ile Tehdit: Dövmek veya başka türlü cezalandırmakla tehdit etmek. Bu safhada herhangi bir dövme fiili gerçekleşmez, kişi bu surette tehdit edilerek uyarılır.

- Sopa Atmak: Yukarıda belirtilen usul ve çareler kötülüğün ortadan kalkması için kâfi gelmiyorsa sopa atmak.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1826 yılında ihtisap nezareti kurulmasıyla muhtesiplik işleri ihtisap ağalarını verilmiştir. 1846 yılında batılı tarzda vilayet teşkilatlarıyla belediyeler kurulmuş olup, ihtisap ağalıkları kaldırılmıştır. O dönemde

<sup>87</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi** s.37.

<sup>88</sup> Hisbeyi Muhtesip Kurumu, [http://www.ombudsman.gen.tr/haber\\_detay.asp?haber\\_id=74](http://www.ombudsman.gen.tr/haber_detay.asp?haber_id=74) , (04.04.2011).

kurulan belediyeler yeni kurulan valiliklere bağı ve onun memuru gibi çalışırlardı. Bunlar hisbe kavramına koruyup, kadı ve muhtesibin görev ve yetkilerine sahip çıkarak hisbe kurumun gereklerini yerine getiriyorlardı.

### **3.4.2.Kadı-ül Kudat Kurumu**

İbrahim El-Vahab, tarihi kaynaklara göre İsveç Kralı XII. Şarl'ın saltanatı döneminde birçok hükümet kurumları ve reformlarında yabancı modeller ve doktrinlerinden etkilendiğini ve en başta Kadi ül Kudat olarak kadılık sisteminden etkilendiği belirtmiştir. Çünkü İsveç Kralı, Osmanlı hükümrânlığında kalırken, Arabistan'da değil Türkiye'de kalmıştır, onun için etkilendiği kurumu aslında Türkiye'de aranması gerektiğini söylenmiştir. İsveç Kralı XII. Şarl'ın Türkiye'de sığındığı yıllarda ülkesinde huzursuzluk ve düzensizliklerin hakim olduğu, ülkesinde gelen bu olumsuzlukları ortadan kaldırılması, kanunlar ve emirlerin uygulanması ve devlet memurların görevleri kusursuz yerine getirmelerinin takibinin sağlanması için kendisinin gözlemcisi ve temsilcisi yerine getirecek bir vekil tayin etmesine sebep olmasından dolayı Türkiye'de buna benzer bir kurumdan etkilenmiş olacağını düşünmektedir. Kadı-ül Kudat kurumunun İslami adalet sisteminin bir parçası olduğu, Baş Hakimin görevi, halkın kendi aralarında ve devletle ilişkilerin düzenlenmesinde Sultan (Devlet Başkanı) dahil hükümet görevlilerince İslami hukuka uyulmasını ve uygulanmasını sağlamaktır. Bunu yaparken Baş Hakimin kamu görevlileri tarafından yetkilerini kötüye kullanımına ve adaletsizliğe karşı halkın hukukunu koruduğu belirtilmiştir<sup>89</sup>.

### **3.4.3. Kadıasker (Kazasker) ve Kadıları**

Ombudsman kurumu nitelik olarak geçmiş tarihimizden gelen Kadıasker (Kazasker) ve Kadılık kurumun özelliklerine çok benzemekte hatta ilham kaynağının bu olduğu iddia edilmektedir. Osmanlı idaresinin yapıldığı Divan-ı Humayinde kazasker (Kadıaskerler) üyedir. Fatih Sultan Mehmet zamanına kadar bir kazasker varken onun zamanında Anadolu ve Rumeli kazasker adıyla ikiye çıkarılmıştır. Arap ve Acem kadıaskerliği adıyla merkezi Diyarbakır'da olan bir kadıaskerlik daha kurulmuştur, ancak sonradan bu kurum Anadolu kazaskerliğe bağlanmıştır. Kazasker olabilmek için İstanbul kadılığından Anadolu Kazaskerliğine, oradan Rumeli kazaskerliğine terfi edilirdi. Kazaskerler şer,'i hukuki konulara bakan ilmiye sınıfının

<sup>89</sup> Pickl, "Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri" s.803.



en üst düzeyinde kişilerdir. Askeri sınıfa ait davalar, veraset işleri, bazı hukuki ve şeri davalara bakarlardı. Bu davaları önce Rumeli Kadıaskeri dinler, gerekli kararı verir, işlerin yoğun olduğu durumlarda sadrazamın izniyle Anadolu kazaskerine verebilirdi. Kadıların mahalli halk ve çıkar gruplarıyla kaynaşmalarını önlemek ve yapılması muhtemel suiistimalleri önlemeye yönelik bir tedbir olarak görev süresi kısa belirlenmiştir. Görev süreleri 2 yıldır, sonradan bu görev süreleri bir yıla indirilmiştir<sup>90</sup>.

Osmanlıların idari sistemindeki Osmanlı Kadısının; doğrudan merkeze bağlı olup, mahalli otoritelerden ve yöneticilerden bağımsız olması, yargı yanında mülki ve mali konularda da aynı derecede sorumlu bir yönetici olması, aynı hiyerarşi ve eğitimden geçmiş olması ve bir yerdeki görev süresinin belirli ve kısa olması gibi durumlar Osmanlı Kadısının Osmanlı yönetim ve toplumsal yapısında kendine özgü yapısından kaynaklanmaktadır. Osmanlı kadısının görevleri arasında; para rayicine dikkat etmek ve alış verişin bu rayiç üzerinde yapılmasını gözetmek, şehrin altyapısal tesis ve hizmetlerinin gözetilmesi, vakıf kurumlarından sayılan medreseleri kontrol etmek, imaretlerin ve talebe-i ulümün iaşesini denetlemek, askeri sınıf mensuplarının teftişi<sup>91</sup>.

#### **3.4.4. Divan-ı Hümayun**

Türk devlet yönetimlerinde divan kurumları idarenin merkezidir. Selçuklu devlet idaresinde var olan divan, Osmanlı'da Orhan Bey'den sonra teşekkül ettirilmiştir. Divan, devletin siyasi, idari, askeri, örfi, şer'i, adli ve mali işleri ve bunlarla ilgili şikâyet ve davaların görüşülüp karara bağlandığı bir kurumdur. Divanın toplantı zamanları devirlere göre değişiklik göstermekle birlikte genelde sabah namazından öğleye kadar sürmüştür. Osmanlı İmparatorluğunun Divan-ı Hümayun sistemi, İslam hukukunun bütün görevlileri tarafından bireyler arası ve bireyle devlet arasındaki ilişkilerde adaleti sağlamada önemli bir görev üstlenmiştir. Divânın devletle ilgili bütün işleri karara bağlamak gibi görevinin yanında fertlerin her türlü başvurularının çözüm merciidir. Yılmaz Öztuna'ya göre Divan-ı Hümayun, Osmanlı İmparatorluğu'nun bakanlar kuruludur ve meclisidir. İlber Ortaylı ise

<sup>90</sup> Aşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi** s.49.

<sup>91</sup> İlber Ortaylı, "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, Ankara, 1976, s. 95-101.

divanların bakanlıkların ilk nüveleri anlamına geldiği, geleneksel devlette kadroların çok dar olduğu ve işleri birkaç memurun yürüttüğünü ifade eder<sup>92</sup>.

Osmanlı İmparatorluğu'nda Divanı Hümâyun, padişahın vekili sıfatı ile sadrazamın başkanlığında toplanırdı. Divan-ı Hümâyun'un en fazla görüştüğü konuların başında adli davalar gelmekteydi. Herhangi bir konuda şikayeti olan müşteki, mahallindeki mahkemeleri atlayarak doğrudan Divan-ı Hümâyun'a başvuruyordu. Keza, mahallindeki mahkemelerin tarafsızlığından kuşku duyan veya yapılan yargılamanın sonucunu tatmin edici bulmayanlar da Divan-ı Hümâyun'dan davanın yeniden görülmesi talep edebiliyorlardı. Divan-ı Hümâyun, bu özelliği ile bir nevi üst yargı organı, temyiz mahkemesi gibi de vazife görmekteydi<sup>93</sup>.

### 3.4.5.Ahilik

Ahilik, binlerce yıldan beri süregelen eski Türk uygarlığının Anadolu'nun fethiyle birlikte yakın teması geçtiği İslam kültürü ile uyum içerisinde kaynaşmasından doğan bir iktisadi üretim ve kültür kuruluşudur. Kelime, Arapçada kardeş anlamına gelmektedir. Divan-ı Lügat-it Türk'te ise ahi kelimesini eli açık cömert manasına gelen "akı" dan geldiğini yazmaktadır. Terim olarak Ahilik ise 13. yüzyılın ilkyarısından 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar Anadolu'da, Balkanlar'da ve Kırım'da yaşamış olan Türk halkının sanat ve meslek alanında yetişmelerini, ahlaki yönden gelişmelerini sağlayan bir kuruluşun adıdır<sup>94</sup>.

İsveç Kralı'nın Türkiye'de uzun ikameti sırasında Osmanlı devlet ve toplum hayatını yakından tanımış ve bu konuda araştırma yapmıştır. Edirne yakınlarında Dimetoka, Ahiçelebi ve Serez gibi yerlerde ahi babaların etkin olduğu yerleşim yerlerinde kalan İsveç Kralının toplum hayatında önemli yer tutan Ahi birliklerinden ve onun liderlerinin toplum düzenindeki etkinliğinden etkilenmiş olması kaçınılmazdır. Ahilerin günümüze kadar uzanan kardeşlik, birlik, beraberlik, insani ve ahlaki kaidelerin eksikliğini giderip demokratik sistemin tüm örnek yaşantılarını

---

<sup>92</sup> Yılmaz Öztuna, "Osmanlı Devlet Tarihi", Cilt 2, **Medeniyet Tarihi Kültür Bakanlığı Yayını**, Ankara, 1998, s.57

<sup>93</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.47.

<sup>94</sup> Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi** s.51.

gözler önüne sermesi gibi faktörler Ahilik kurumunu örnek alınması gereken bir sistem kılmıştır<sup>95</sup>.

Neşet Çağatay, “Fütüvvetçilikte Ahiliğin Ayrıntıları” adlı kitabında ahiliğin Anadolu’da tarihi olayların getirdiği zorunluluklar sonucu ortaya çıktığını ve bu bölgede sosyo-ekonomik dengenin sağlanması amacıyla örgütlendiğini ifade etmektedir. Orta Asya’dan Anadolu’ya göç eden Türkmenler arasında yer alan çok sayıdaki sanatkârlara kolayca iş bulmak; bu kişilerin Anadolu’da yerli Bizans sanatkârları ile rekabet edebilmesini sağlamak, piyasada tutunabilmek için yapılan malların kalitesini korumak adına örgütlenmişlerdir. Ahilik teşkilatı aynı zamanda üyelerinin ürettikleri ürünlerinde bir kalite ve standartta ürünü üretmelerini için denetimleri olmuş, bu konuda esnafları uyarmıştır<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Demir, **Ombudsman Aranıyor**, s.178.

<sup>96</sup> Neşet Çağatay, **Fütüvvetçilikte Ahiliğin Ayrıntıları**, Türk Tarih Kurumu yay.(2.bs) 1997.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN KURULMASININ GEREKTİĞİ, KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE KATKILARI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Günümüzde ombudsmanlık sistemi vatandaşların idare karşısında şikâyetlerini iletebilecekleri ve idareyle ilişkilerinde karşılaştıkları sorunları yargıya gitmeden çözebilecekleri bir kurum olmanın ötesinde, kamu kurumlarına ve kamu yöneticilerine kamu hizmetlerinin nasıl sunulmasıyla ilgili danışmanlık yapan ve yol gösteren, dolayısıyla kamu yönetimini geliştirme rolünü üstlenen bir kurum haline gelmiştir. Kamu yönetiminin genişlemesi ve görevlerin karmaşık hale gelmesi ombudsmanlık sisteminin bu şekilde gelişmesini sağlamıştır. Bir ülkede ombudsman kurumunun uygulamasındaki başarısı, o ülkede yer alan siyasi ve idari kültürle ilgilidir. Bir devlette kamu gücünü kullanan ögeler; devleti nasıl tanımlamış, devlet ve vatandaş ilişkilerini nasıl kurgulamış, ilişkileri nasıl yasal zemin hazırlamış ve var olan ilişkileri nasıl gerçekliğe dönüştürecekse ombudsmanlık kurumu da kendi bakış açısını bu şekilde ortaya koyacaktır.

Çalışmanın son bölümünde ombudsman kurumunun Türkiye'de kurulmasının gerekliliği, Türkiye'de ombudsmanın taşınması gereken özellikleri, ombudsmanlık kurumunun kamu yönetim sistemine katkıları ve ombudsmanlık sisteminin Türkiye'de uygulanabilirliği üzerinde durulacaktır.

#### 4.1. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Kurulmasının Gerekliliği

İnsanoğlu tarih boyunca daha iyi bir yönetime kavuşmak için sürekli bir arayış içinde olmuş ve kendilerini yönetenleri de kontrol altında tutmak için denetim organı kurmuşlardır. Bu denetim organı kurarken ya kendileri bu denetim organı kurmuşlar ya da bir başka yerde uygulama imkanı bulmuş başarılı bir denetim organının kendi ülkesinde uyarlayarak kendi yönetim sistemlerine kazandırmışlardır.

Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun gerekli olup olmadığına yönelik olarak akademik çevre, sivil ya da idari kurumlar tarafından çok sayıda araştırma ve

inceleme yapılmıştır. Türk kamu yönetiminde sorunların günışığına çıkmasında ve çıkan bu sorunların ilgililerin dikkatine sunulup var olan aksaklıkların giderilmesine çalışan ombudsmanlık kurumu sayesinde kamu yönetimi alanında yaşanan sorunların azalacağı konusunda kamuoyunda beklentilerin başlamasıyla kurulmasına yönelik olarak çok fazla istekler gelmeye başlamıştır. Ombudsmanlığın kurulması sayesinde bu kurum yönetim-yurttaş ilişkilerinin yakınlaşmasına, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu sağlamaya ve bu konudaki duyarlılığı artırmaya, yönetsel yargının daha hızlı işlemesine katkısı olacaktır.

TBMM Başkanı Cemil Çiçek, Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Çalıştayında; *“Tüm dünyada önemli bir değişimin yaşandığı, bu değişimin en hızlı, en köklü ve en dipten yaşandığı ülkelerin başında Türkiye'nin olduğunu, Türkiye'de Avrupa Birliği süreciyle ilgili olarak yasal, yapısal ve kurumsal anlamda çok önemli düzenlemeler yapıldığını, artık insanların verilenlerle yetinmediği, yeni talep ve arzuların olduğu, bunu karşılamak konusunda ülkeyi yönetenlerin sorumluluğu olduğunu, hem bu ihtiyaçları karşılanacak hem de bu ihtiyaçlar karşılanırken günümüz dünyasında tartışılan ve varılmak istenen nokta olan, kaliteli bir hizmet ve ülkelerin iyi yönetimine ulaşılacağını belirtmiştir. Eğer ülke bu manada mevcut yapılarla bu hizmetleri götüremiyorsa ya da sunduğu hizmetlerinde yeterli kalite yoksa ona yeni müracaat ve hak arama yolları gösterilmesi gerektiğini, Türkiye'nin mevcut yapısına bakıldığında Kamu Denetçiliği Kurumuna ihtiyacın var olduğunu, gelişmiş demokrasilerde bu uygulamadan iyi sonuçlar elde edildiğini”* belirtmiştir<sup>1</sup>.

Ombudsmanlık sistemi aracılığıyla yurttaşlar belli konulardaki şikayetlerini ombudsmana götürerek bu konudaki iyileştirmelere katkı sağlarken diğer yandan da yönetimin çeşitli kademelerindeki aksaklıklardan, ombudsmanı haberdar ederek yönetimin genel olarak iyileştirilmesi yönünde önerilerin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cemil Çiçek, Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü tarafından Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Çalıştay, <http://www.aksam.com.tr/ombudsman-kurumuna-ihtiyac-var--95209.html>. (13.05.2012).

<sup>2</sup> Zehra Odyakmaz, Tufan Erhürman, "Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı", s.3.

#### **4.1.1. Ombudsmanlığın Politik ve Sosyal Açıdan Kurulması Gerekliliği**

Türk kamu yönetimindeki kurumsal yapılarımızın siyasallaşması, adaletin sağlanmasında ve hak arama mücadelesinde önemli sorunlara neden olmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kamu olanaklarının kullanılmasında objektiflik ilkesine aykırı işlem ve eylemler artık çok yaygınlaşmıştır. Haksız menfaat temini, adam kayırma, rüşvet ve suiistimaller, bürokratların keyfi davranış içine girmeleri gibi kötü yönetim davranış kalıpları vatandaşları kamu yönetimine karşı zor durumda bırakmıştır.

Modern devletler, sosyal devlet ilkesi olma gereğince artık halkın toplumsal, sosyal ve ekonomik gereksinimleri karşılamak için örgütsel yapısını büyütme zorunda kalmıştır. Sosyal devlet ilkesi, bir ülkede yaşayan halkın her alandaki yaşam seviyesini iyileştirmek için devlet tarafından alınması yararlı ve gerekli önlemlerin alınmasıyla vatandaşların maddi ve manevi gereksinimlerin karşılanmasıdır<sup>3</sup>. Devlet, bütün bunları belirlerken kamu yönetiminin sınırları genişlemiş ve bunun paralelinde bürokrasinin de etkinliği artmak zorunda kalmıştır. Siyasi kaygılar, partizanlık güdülerıyla gereksiz şekilde doldurulan kadrolar, ayrıntılı düzenlenen yasalar ve yönetmelikler nedeniyle bürokratlar, sorumluluklardan kaçma yollarını bulabildikleri gibi aynı zamanda uygulamayı bilmenin avantajı ile vatandaş karşısında üstün olmuşlardır. Bilgi ve uzmanlık kaynağı, karar verme gücü, profesyonellik gibi özellikleriyle kamu bürokrasisi, siyasi iktidar karşısında önemli bir kavram haline gelmiştir. Böylelikle vatandaşlar kamu yönetimi karşısında zor durumda kalarak iyi bir yönetimden uzak yaşamak durumunda kalmıştır<sup>4</sup>.

İşte böyle durumların varlığı modern devletlerde uygulanan ve başarı sağlayan idarenin ombudsman kanalıyla denetimini gerekli kılmıştır.

#### **4.1.2. Ombudsmanlığın Bürokrasinin İşleyişi Açısından Kurulması Gerekliliği**

Türkiye’de kamu yönetimini denetleyen kurum ve kuruluşlar çok fazladır. Türk kamu bürokrasisi tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında görülen kötü yönetim uygulamaları denetimle belirlenmekte, denetim

<sup>3</sup> Cahit Talas, “Öğretide Sosyal Devlet”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 13, 1991, s.100.

<sup>4</sup> Bilal Eryılmaz, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 4, (Aralık 1993), s. 81.

sonucunda yapılan tespitler ve alınan kararlar neticesinde olumsuzlukların giderilmesi sağlanmaktadır. Aynı zamanda ilgililer hakkında uyarıcı işlemler yapılabilmektedir. Türk kamu yönetiminde örgütsel yapı olarak kurum ve kuruluşlar arasında birlik ve bütünlüğün sağlanamamış olması bazı alanlarda ihtiyaçtan daha fazla kamusal yapının büyümesini sağlamıştır. Böylelikle sunulan hizmetler karmaşıklaşmış ve vatandaş aleyhine bir yönetimin doğmasına neden olmuştur. Türkiye’de kamu bürokrasinin yapısal büyüklüğü ve karmaşıklaşmasıyla önemli bir güç haline gelmiş olan bürokratik örgütlerin oluşturduğu sistemin karşısında artık vatandaşlarımız hak ve menfaatlerin farkına varmaları ve bunları aramaları oldukça güçleşmiştir<sup>5</sup>.

Devlet yönetiminde kamu yöneticileri yetki ve olanaklarını sonuna kadar vatandaş lehine kullanma ve kötü yönetim sergilememeleri için denetimlerin etkin kılınması ve yeni denetim birimleri kurulması gerektiği ortaya çıkmıştır. İşte bu noktada bürokrasinin yaptığı eylem ve işlemlerin başka bir güç tarafından denetlenmesi önemli bir konu haline gelmiştir.

#### **4.1.3. Ombudsmanlığın Vatandaş-Devlet İlişkilerinin Sağlığı Açısından Kurulması Gerekliliği**

Bir devletin içinde yaşayan vatandaşların devletin sunduğu kamu hizmetlerine güvenmeleri ve ona değer vermeleri vatandaş–devlet ikilisi arasındaki ilişkilerin sağlığı açısından çok önemlidir. Aksi bir durumda vatandaş devlete güven duymaz ve artık devletin vatandaş üzerindeki geçerliliği kabul görmemeye başlar. Devlet tarafından kendine sunulan kamu hizmetlerin yeterli olmadığını düşünen vatandaşlar bunun denetlenmesini isterler. Bu denetimlerden yargısal denetim, yönetim tarafından haksız bir eylem ve işleme uğradığını düşünen birey için en güvenilir ve tarafsız işleyen hak arama yoludur. Ancak bireyler yargı yoluna başvurmanın hukuki bilgi birikimi gerektirmesi, başvuru maliyetinin olması ve yargı sürecinin oldukça uzun bir zaman alması nedeniyle şikayetçi tarafından başvurulacak bir mercii olmaktan uzaklaşmakta ve yöneten-yönetilen arasındaki iletişimsizlik giderek artmaktadır. Kamu yönetiminde diğer denetim organlarıyla denetimlerinde de benzer durumlar söz konusu olmakta ve kamu hizmeti sağlayıcıları kamu hizmetini bir üstünlük ve güç aracı olarak kullanarak vatandaşlara karşı

---

<sup>5</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001 Yılı Raporu, s.241

kullanmaktadır. Üstelik mevcut denetim sistemlerine vatandaşların en bilgili ve zengin kesimleri tarafından daha çok müracaat edilmekte, vatandaşların büyük bir kısmı bunlara nasıl başvuracaklarını ve ne şekilde bunlardan faydalanacaklarını bilmemektedir<sup>6</sup>.

Ombudsmanın faaliyetleri sonucunda kötü yönetimin nedenleri ile bunun iyileştirilmesi için izlenilmesi gereken süreç gün ışığına çıkarılmaktadır. Böylece kanunların uygulanmasına yönelik öneriler, kanun koyuculara ve yönetime benimsetilmektedir. Ombudsman benzeri bir kurumun Türkiye’de çalışmaya başlamasıyla her şeyden önce idare ile vatandaşların ilişkilerinde diyalog sağlanmış olacaktır. İşte Ombudsman denetimi, vatandaş–devlet ilişkilerin sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasında ve vatandaşların hak ve özgürlüğünü korumada çok önemli bir araç olacağından Türkiye’de kurulması gerektiği açık bir şekilde anlaşılmaktadır.

#### **4.1.4. Ombudsmanlığın Hukuksal Dayanağı Yönünden Kurulması Gerekliliği**

Vatandaşların hak ve özgürlüklerin korunması Anayasanın en önemli kısımlarından birini oluşturur. Ombudsmanlık kurumuna duyulan ilginin bu denli büyük olması toplum nazarında hukuku üstün kılmak, yöneticilerin hukuk dışına çıkmasını önlemek ve toplumda adalet duygusunun yerleşmesini sağlamak içindir. İdarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olması hukuk devleti anlayışının bir sonucudur. Vatandaşların idare karşısında uğramış olduğu haksızlığı giderecek olan yargısal denetim bağımsız bir denetimdir. Yargı denetiminin en önemli amacı vatandaşların haklarını korumaktır. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, yönetilenlere olan görevlerini kamu hizmetleri yaparak yerine getirirler. Ancak devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, bu görevlerini yerine getirirken, her şeyden önce hukuk devletinin gereği olarak hukukun sınırları içerisinde kalmak zorundadır. İdarenin hukuka uygunluk açısından denetimi, olayın sadece yargısal yönden denetimiyle alakalıdır. Oysa ombudsman eliyle yürütülecek olan denetim, bundan farklı ve onun dışındaki alanı kapsamaktadır. İdari hizmetlerin kalite yönünden, verimlilik yönünden, hatta yerindelik yönünden değerlendirilmesi de söz konusu olabilmelidir. Öte yandan yargı denetimi, karmaşık bir yapıya sahiptir ve teknik hukuk bilgisine gereksinim vardır. Yargı denetiminde görevli organların

---

<sup>6</sup> Özden, *Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar*, s.121.



çeşitliliği, uzmanlaşma düşüncesiyle ortaya çıkmış olmasına rağmen bazen hukukçular bile olayları anlamlandırmakta, yorumlamakta güçlük çekmektedir. Yargısal denetim aynı zamanda pahalı bir denetimdir. Yargısal işlerin karmaşıklığından dolayı sıradan bir vatandaşın yargı sürecine takip etmesi mümkün değildir. Bu sürecin biçimselliğine önem verilmesinden dolayı da teknik şartları yerine getirmeyenler haklarını kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalabilmektedir. Bu yüzden de mutlaka bir avukata danışmaya, vekâlet vermeye ihtiyaç vardır<sup>7</sup>.

Yargısal denetim genellikle zaman alan ve vatandaşlar yönünden pahalı olabilecek bir denetim yoludur. İşte denetimin daha süratli ve yargısal denetim usullerine tabi olmaksızın, kısa zamanda sonuç verebilecek ve vatandaşa herhangi bir mali yük getirmeyecek biçimde yürütülmesi, ombudsman kurumunun temel amacıdır. Aynı zamanda yargı denetimi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yargı organları dolaylı biçimde de olsa hiçbir biçimde yerindelik denetimi yapamaz. Ama bir işlem hukuka uygun olsa da ombudsman, onu isabetli ve yerinde bulmayabilir. Bir işlem hukuka uygun olsa da haksız olabilir. İşte bu noktada ombudsman devreye girer. Çünkü bu noktada yardımcı olacak başka hiçbir kurum yoktur<sup>8</sup>.

İdarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerde hakkaniyet kavramının sağlanması ve idarenin denetlenmesi konusunda boşluk ve yetersizliklerin varlığı gibi durumlar ombudsmanlık benzeri kurumuna duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

## **4.2. Türkiye’de Ombudsmannın Taşınması Gereken Özellikleri**

### **4.2.1. Türk Ombudsmannın Statüsü Nasıl Olmalıdır?**

Dünya uygulamalarında yer alan ombudsmanlar için olmazsa olmaz bir niteliği, kurumun bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Bağımsızlık, ombudsman açısından tanımlayıcı bir unsurdur. Bu unsurun yürütmeden ve idareden bağımsız olmak anlamında anlaşılması gerekir. Devletin içinde yer alan bir kurumun idareden ve yürütmeden tam anlamıyla bağımsız olması ve tarafsız kalması o kadar kolay değildir. Bununla birlikte ombudsman ne kadar bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak

---

<sup>7</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, s.122.

<sup>8</sup> Fadime Akbabaoğlu, “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sorunları ve Ombudsman Kurumu”, **TODAİE, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2002, s. 92.

düzenlenirse düzenlensin ombudsmanlığı bağımsız yapacak şey ombudsman olan kişinin tavrı ve idaresiyle yürütmenin ombudsmana bakışı bunu belirleyecektir<sup>9</sup>.

Ombudsmanlığın bağımsızlığını yer aldığı hukuki metinler, göreve getirilmesi, görevden alınması, bütçesi ve personel oluşumu belirlemektedir<sup>10</sup>. Türk ombudsmanın bağımsız bir statüye sahip olması için şu özelliklere sahip olması gerekir:

- Ombudsmanlığın bağımsızlığının ve saygınlığını kazanması onun kurulması için yer aldığı hukuki metinlerle ilişkili bir durumdur. Bir ülkede yer alan en temel kanun olan anayasada yer alması o kurumu üstün kılmakta ve anayasal bir kurum statüsüne kavuşturmuştur. Dünya ülkeleri genelinde ombudsmanlık kurumunun temel dayanağı o ülkelerin anayasaları olmuştur. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili olarak 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğiyle Anayasanın 74. maddesinde “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” adıyla Anayasada yer alarak kurum güçlü bir statüye kavuşturulmuştur<sup>11</sup>.
- Ombudsmanlığın atanma usulleri bağımsız ve tarafsız olmasını sağlayan önemli bir husustur. Ombudsman bağımsız olması için diğer dünya ülkelerinde olduğu gibi gücünü parlamentodan almalıdır. Buradaki amaç ülkede en önemli organın parlamento olmasındandır. Öyleyse ombudsman gücünü parlamentodan almalı ve güçlü bir yapıya sahip olması sağlanmalıdır. Yine aynı şekilde ombudsmanlığın görevden alınması da parlamento kanalıyla olmalıdır. Türk Kamu Denetçiliğiyle ilgili olarak gerek anayasada gerekse 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda seçimin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmesi ve alınması usulü benimsenmiştir<sup>12</sup>. Türk kamu denetçiliği seçilme yönünden güçlü yapıya sahip olacağı gözükmektedir. Ancak Türk Kamu Denetçiliği seçilmesinde Türkiye’de yönetimi elinde bulunduran iktidar partisi aynı zamanda mecliste çoğunluğa sahip olduğu için kamu denetçiliği seçiminde

<sup>9</sup> Tufan Erhürman, “Ombudsman”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 31, Sayı 3, Eylül 1998, s.91.

<sup>10</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, s.100.

<sup>11</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 74 maddesi, <http://www.turkhukuk sitesi.com/mevzuat.php?mid=5562>. (17.04.2012).

<sup>12</sup> Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda 11. maddesi, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm>, (17.04.2012).

etkin rol alacağından bu konuda kamu denetçiliğinin bağımsız kalmasıyla ilgili tereddütler olacaktır. Bu konuda mecliste yer alan diğer muhalefet gruplarında kamu denetçiliği seçiminde etkin olacağı, onların da destekleyeceği adayların seçimi kamu denetçiliğini daha bağımsız ve tarafsız kılacaktır.

- Ombudsmanın bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanmasında görev süresi de belirleyici bir durumdur. Ombudsmanın görev süresi parlamento seçim döneminden uzun olması gerekmektedir. Ombudsman sadece bir dönem görev yapmalı ve ikinci kez seçilmemelidir. Böylece ombudsman görevini yaparken bir sonraki dönem yeniden seçilmenin yollarını araştırma ve bu amaçla seçilmesinde etkili olabilecek çevrelere yaranmak zorunda kalmayacaktır<sup>13</sup>. Türk Kamu Denetçisi için hem Anayasada hem de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda görev süresini parlamentoya aynı seçim süresi olan 4 yıldır. Aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 14. maddesinde “bir dönem başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha başdenetçi veya denetçi seçilebilir” denilerek seçilen bir kamu denetçisinin bir daha yeniden seçilme yolunu açmıştır. Yani Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu bu haliyle yeniden seçilmek için seçiminde etkili olan çevrelere yaranma endişeleri ortadan kaldırmayarak bağımsız ve tarafsız olmasına engel olacaktır.
- Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız olmasında görevde bulunduğu yaşta önemli bir hükümdür. Çünkü ombudsman bu görevi sona erdiğinde gelecek ve sosyal güvence kaygıları olmamalıdır. Bu kaygılardan dolayı Kamu Denetçisi seçildiğinde emekli yaşı gelmiş, bu görevi bitirdiği zamanda kendisi ve ailesi için yeterli özlük haklara sahip olursa daha bağımsız ve tarafsız olacaktır. Türkiye’de bu konuda Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu yeterli güvence sağlanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda kamu başdenetçi seçilebilmek için 50 yaşında, denetçi seçilebilmek için 40 yaşında olmayı seçilebilme koşulu olarak belirlemiştir. Bu yaş grubu da emekli olmayı hak etmeye yakındır. Aynı zamanda ilgili Kanununun 14. maddesinde kamu görevlisi iken kamu denetçisi seçilenlerin görev süresi

---

<sup>13</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, s.101.

bitmesi durumunda otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları halinde ilgili bakan veya atamaya yetkili diğer makamlar tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanacağı, atama gerçekleşinceye kadar görevli iken almakta oldukları aylık ücret sosyal hak ve yardımlardan yararlanacağı hükmü yer almasından dolayı mali yönden bu kanun kamu denetçisine yeterli güvenceyi sağlamıştır.

- Ombudsmannın bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanması açısından önemli noktalardan biride kurumun bütçe durumudur. Bütçesi sürekli olarak yasama organı tarafından belirlenen veya onun tarafından denetlenen bir ombudsmanlığın bağımsızlığından söz edilmesi çok kolay değildir. Bu nedenle, ombudsmannın özel bütçeli bir kuruluş olarak düzenlenmesinde ve sabit gelirlerin bulunmasında yarar vardır. Unutulmamalıdır ki bütçesi üzerinde yürütme organının söz sahibi olduğu bir ombudsman zaman zaman yürütme organının güdümüne girmek veya sıfır bütçeli bir kurum haline gelmek seçenekleriyle karşı karşıya kalabilecektir<sup>14</sup>. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda, kuruma düşünülen bütçesel yapıyla ilgili kanunun 29. maddesinde kurumun bütçesini Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak hazine yardımı ve diğer gelirler denilerek bir bütçenin oluşturulacağı kurgulanmıştır. Böylelikle kurumsal yapı meclisin öngöreceği bütçeden farklı özerk bir yapıda değildir ve meclisin tasarrufuna bağlı olarak tasarlanmıştır. Bu durum Kamu Denetçiliği Kurumunu bağımsız ve tarafsız olmasını engelleyecek unsurların varlığı kabul edilecektir.
- Ombudsmanlık personelinin atanması, eğitilmesi ombudsman tarafından belirlenmelidir. Böylece hem ombudsman çalışacağı personeli kendisi belirleyerek ombudsmanı güçlü kılmış hem de personelin sorumlu olduğu kurumu ombudsman belirleyerek personel üzerinde dıştan gelecek etkileri ve yönlendirmeleri engellemiş olacaktır. Bu konuyla ilgili Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 24. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumuna genel sekreter ve diğer personellerin atanmaları kamu başdenetçisi tarafından yapılacağı ve personelin sorumlu oldukları kişinin kamu

---

<sup>14</sup> Erhürman, “Ombudsman”, s. 92.

başdenetçi olarak belirlenerek bu konuda kanunda Kamu Başdenetçinin bağımsız ve tarafsız olmasına katkı sağlayacak bir düzenleme mevcuttur.

- Ombudsmanın çalışmalarının bağımsız ve tarafsız olmasını sağlayacak bir unsurda ombudsman görevini yaparken göreviyle ilgili dokunulmazlığa sahip olmasıdır. Bu dokunulmazlık ombudsmana söylediği ve yayınladığı görüşleri ya da işlevlerini yerine getirirken yaptığı işlemleri nedeniyle izlenemeyeceği, sorgulanamayacağı, araştırılmayacağı, gözaltına alınamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılamayacağıdır<sup>15</sup>. Ayrıca ombudsman çalışmalarından dolayı emir ve talimat verilmemeli, tavsiye ve telkinde bulunmamalıdır. Bu konuda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'un 12. maddesinde "hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz" hükmü sağlanarak bu konuda kamu denetçisine yeterli güvence sağlanmıştır.
- Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız olmasını etkileyecek yönlerinden biri de ombudsmanın siyasi bir kişiliğe sahip olmamasıdır. Aksi halde bir ombudsmanın siyasal organlarla ilgili ve ilişik olması durumu, ombudsmanın vermiş olduğu kararlarda tarafsız olduğuna yönelik kamuoyunun şüphe içinde olmasını sağlayacaktır. Türkiye'de ise kamu denetçilerle seçiminde aranan şartlarla ilgili olarak 6328 sayılı kanunun 10. Maddesinde; "Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak" hükmü yer alsa da bu durum tam yeterli bir hüküm değildir. Çünkü Türkiye'de seçilen denetçilerden bazılarının önceki dönemlerde milletvekili olması dolayısıyla siyasi bir kimliğinin olması onların kamu yönetimine karşı bağımsız ve tarafsız kalmasını engelleyecektir. Türk kamu denetçisinde aranan şartlarda sadece siyasi bir partiye üye olmamayı başvuru sırasında değil de hiçbir zaman üye olmama şartı aranması daha uygun olurdu.
- Ombudsmanların harekete geçme şekli kuruma sistem içerisinde nasıl değer biçilmesi ve nasıl bir yer verilmesinin düşünüldüğüyle ilgilidir. Bu

---

<sup>15</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s 81.

durum kurumun etkinliği açısından önemli bir belirleyici unsurdur. Ombudsman yurttaşların başvuruları ile harekete geçebildiği gibi kendiliğinden de harekete geçebilmektedir. Dünyadaki örnek ombudsmanlarda kurumu etkin kılmak için her iki harekete geçme şekline ombudsman sahiptir. Aynı zamanda İngiltere gibi bazı ülkelerde doğrudan yurttaşların başvuru imkanı yoktur. Türkiye’de ise 6328 sayılı kanununun 17. Maddesinde; “Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler.” Hükmüyle vatandaşlar her hangi bir aracı olmadan doğrudan kamu denetçisine başvuru imkanına sahiptir. Ancak Türkiye’de kamu denetçisinin resen harekete geçme imkanına sahip değildir. Re’sen harekete geçme yetkisiyle donatılmış olan kamu denetçisi, hem yurttaşların hak arama yollarını bilmemeleri veya bunları çeşitli nedenlerle kullanmaktan çekinmeleri nedeniyle takip edilmeyen hukuka aykırı uygulamaları takip etme, hem de medyanın zaman zaman gündeme getirdiği, fakat kimsenin yargı organları önüne taşımaya cesaret edemediği olayların üzerine gidebilme olanağına kavuşturulmuş olacaktır. Aynı zamanda başvuru koşullarını tam olarak yerine getirmeyen, ama ombudsman tarafından incelenmeye ve araştırılmaya değer bulunan şikayetlerin de denetim konusu yapılabilmesi olanağını kazandırması açısından da Kamu denetçisine re’sen harekete geçebilme yetkisinin tanınması önemlidir<sup>16</sup>.

#### **4.2.2. Türkiye’de Ombudsmanın Görev ve Yetkileri Nelerdir?**

Pek çok lke Ombudsmanlık kurumunu lkelesinde yapılandırırken farklı adlarla, farklı örgütlenmeler içinde ve farklı görev ve yetkilerle kurmaktadır. Ancak Ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasında güdülen amaç çoğunlukla aynı olduğundan ombudsmanın görev alanını belirlemek ve yetki alanını çizmek zor değildir. Buna göre Ombudsmanlık kurumu, vatandaş ile devlet idaresi arasında vatandaş aleyhine ortaya çıkan sorunu adli mercilere intikal ettirilmeksizin kısa süre içinde ozmek, bu yolda gerekli inceleme, araştırma ve soruşturmaları yerine getirerek her iki tarafa tavsiyelerde bulunmak, tavsiyelerine kamu idarelerince uyulmadığı takdirde bunun raporunu vermekle mükellef olduğu organa bildirmek ve

---

<sup>16</sup> Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, s.175.

sonuçta yine sorunun çözümünü sağlamak amacı olduğundan kamu yetkisi kullanan her türlü kişi ve kurumlar ombudsmanın görev ve yetki alanındadır.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulma sürecinde ilgili kanunun “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde, kanunun amacını açıklarken madde içinde kurumun görev çerçevesini de belirlemiştir. Buna göre gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerini ile tutum ve davranışlarını, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere oluşturulmuştur.

Türk Ombudsmanının yetkilerini belirlerken ülkemizde nüfusunun kalabalık ve yönetim sorunların çokluğu da dikkate alınarak kuruma başlangıçta ne kadar şikayetin geleceği bilinmediğinden bazı kurumların denetimi zamana yayılmalıdır. Aksi takdirde yeni kurulan bir kurumun şikayetler altında çaresiz kalabileceği dikkate alınmalıdır<sup>17</sup>. Yerel yönetimler, yargı ve silahlı kuvvetlerin ombudsman tarafından denetlenmesi ülkelere göre farklılık göstermektedir. Yerel yönetimler konusunda ombudsman denetimi bazı ülkelerde yerel yönetimleri de kapsamakta iken bazı ülkelerde ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı kurulmaktadır. Aynı şekilde bazı ülkelerde silahlı kuvvetler için ayrı bir askeri ombudsman kurulmuşken bazı ülkelerde genel ombudsman denetim alanında ya da hiç denetim alanında değildir. Yargı organları için ise ikili ayırım yaparak yargı organlarının vermiş oldukları uyumsuzluğu çözücü kararlar açısından, yani sırf yargılama işlevi üzerinde ombudsmanın yetkisi bulunmamaktadır. Ancak yargı organlarındaki işlerin gecikmesi, yasal olmayan uygulamalar ve birtakım idari aksaklıkların denetimde ombudsmanın yetkisi bulunmaktadır. Türk Kamu Denetçisinin yetkileri bakımından kanunun 5. maddesinde yetkileri bazı kurumlarda sınırlandırılmıştır. Bu sınırlamalar: 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 faaliyetleridir. Bunlar dışında herhangi bir sınırlama olmadığından Türk Kamu

---

<sup>17</sup> Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, s.102.

Denetçisinin yetkileri tüm kamu kurum ve kuruluşları kapsar. Bu kapsama üniversiteler ve yerel idareler de girer.

### **4.3.Ombudsmanlık Sisteminin Kamu Yönetim Sistemine Katkıları**

#### **4.3.1. Demokratik Hukuk Devleti Olma Yolunda Katkı Sağlama**

Refah devlet anlayışının gelişmesiyle birlikte devletlerin vatandaşlarına karşı yerine getirecekleri sorumlulukları artarak yeni görevlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Artan ve derinleşen yeni görevler, vatandaş aleyhine büyük bir bürokrasi ağının oluşmasına ve insanların hizmet almasına engel olmuştur. Demokratik yönetimlerde temsili olarak halkın yönetime eksik katılımı ve idareyle vatandaş arasında ilişkileri kuracak mekanizmaların yetersiz kalması bu aksaklıkları giderecek yeni yöntemlerin bulunmasını zorunlu kılmıştır.

Ombudsman vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumaya çalışır ve azınlık haklarının uygulanmasını sağlar. Bir devlette azınlıkların hak ve hukuklarını korumaya çalışarak onların ayrımcılığa uğramasını engellemiş olur. Ombudsman, temel hak ve özgürlükleri hukuk mevzuatı yönünden inceleyerek eksik gördüğü düzenlemelere yönelik olarak çalışmalar yapar ve hükümete tavsiyede bulunur, parlamentoya reformlar sunma ve kanunların hazırlamasına yardımcı olur.

Ombudsman vatandaşların bilgiye erişim haklarının sağlanması, kamuya personel alımlarında daha şeffaf davranılması, hukukun üstünlüğüne saygının garanti altına alınması gibi ilkelerle devlet faaliyetlerinde hukuku üstün kılmak için çalışır. Böylece, ombudsmanlık kurumu demokratik hukuk devletinin temel amaçlarına ulaşma da kaynaklık ederek katkılar sağlar.

#### **4.3.2. Avrupa Birliği'ne (AB) Girme Sürecine Katkı Sağlama**

Değişen ve gelişen toplumun yeniden yapılandırma ihtiyacı artık zorunluluk haline gelmiştir. Bu nedenle kamu hizmetleriyle ilgili olarak devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşın idareden kaynaklanan sorunlarını en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gerekmektedir. Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde olan bir aday ülkenin kamusal yönetim altyapısını buna uygun hale getirmelidir.



7 Şubat 1992’de Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması’nda; Birlik yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde Avrupa Birliği kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumların arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işleminde yurttaşın yardımcı olmayı amaçlayan Avrupa ombudsmanlığı yaratılmıştır<sup>18</sup>.Avrupa Birliği Hukukunda yer alan hukuksal düzenlemelerin ve kurumların üye olacak ülkelerde de olmasını gerekli görmüşlerdir. Avrupa Birliği’nin ombudsmanlık kurumunun Avrupa Ombudsmanı ismiyle kurumsallaşmasıyla birliğin içinde olan ya da aday ülkelerde bu organın kurulması yönünde Maastricht Antlaşması’yla tavsiye niteliğinde karar alınmıştır.

Avrupa Birliği, Avrupa Birliği’ne (AB) üyelik için aday ülkelerden Danimarka’nın Kopenhag şehrinde belirlenen siyasal ve ekonomik kriterlere uygun yönetim yapısına sahip olması istemiştir. İşte Ombudsman, Kopenhag siyasal kriterleri olan demokrasinin ülkeye yerleştirilmesi, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, hukukun üstün kılınması ve azınlıkların korunması gibi hakların yerine getirilmesi için etkin mücadele eder.

Bu yüzden bir aday ülke bu kurumu kurmakla üyelik yolundaki yükümlülüklerinden birisini ve çok önemli bir uygulamayı yerine getirmiş olacaktır. Ombudsmanlık kurumu, kurulduğunda bütünleşme sürecine, özellikle ulusal mevzuatın Avrupa standartlarıyla uyumlu hale gelmesine katkıda bulunacaktır. Avrupa Birliği (AB), yeni üye devletlerde ve aday ülkelerde ombudsmanları desteklediğinden, Avrupa Birliği standartlarına ulaşmaya çalışan aday ülkelerde bu kurumun olması, o ülkelere Avrupa Birliği’ne girmede yardımcı olacaktır.

### **4.3.3. İyi ve Demokratik Yönetimi Sağlamakla Kötü Yönetimi Önlemeye Katkı Sağlama**

Demokrasi kavramının birçok ön şartı vardır. Bunların başında hukukun üstünlüğünün yaygın bir şekilde uygulanması, insan haklarının korunması, hesap verilebilirliği sağlayan devlet kurumlarının varlığı, hükümet kuruluşlarına ve kamu idarelerine halkın katılımının sağlanması, şeffaf yönetimin sergilenmesi ve kötü yönetim uygulamalarının bertaraf edilmesi gelmektedir. Demokrasi ve iyi yönetim

<sup>18</sup> Zekeriya Temizel, “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan (Sayı:14), s.765-766.

arasında karşılıklı ve zorunlu bir ilişki vardır. Demokratik idare iyi yönetimin uygulanmasının bir ön şartıdır. İyi yönetim ve insan hakları arasında açık bir bağlantı vardır. Ombudsman, iyi ve demokratik yönetimin tesis edilmesindeki araçlardan bir tanesidir. Ombudsman, kamu yönetiminde onun bütün ana unsurlarını geliştirmeye çalışarak iyi yönetimin tesis edilmesine yardım eder. Bu temel unsurlar; yönetime katılım, kamu yönetiminin şeffaflığı, kamu otoritelerinin insanlara hesap verebilirliği ve yönetimde adalettir<sup>19</sup>.

Ombudsman, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğramış bireylerin yönetim önünde haklarını savunmaktadır. İdarenin gerek mevzuatı yanlış ve eksik uygulaması veya hiç uygulamamasından gerekse de mevzuata uygun ama hizmet kalitesindeki yetersizliklerden kaynaklanan hakkaniyetsiz durumlarını düzeltmeye çalışmakta, yönetimin yönetenlerle olan ilişkilerinin iyileştirilmesine katkıda bulunmakta ve yolsuzluk gibi yönetsel sapmaların oluşmasını engellemede olumlu sonuçlar vermektedir<sup>20</sup>.

#### **4.3.4.İdarenin Halkla İlişkilerinin Geliştirmesine Katkı Sağlama**

Ombudsmanlık kurumu, yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde, yönetimle ilgili olarak halka güven verilmesinde ve halkın desteğinin sağlanmasında büyük katkıları vardır. Halkın şikayetlerinin, şikayete neden olan kuruluşlar tarafından değil de o kuruluşları denetleme ve şikayete neden olan uygulamaları düzeltme yetkisine sahip, politize olmamış bir kurum tarafından incelenmesi, ombudsman kurumunun kurulmasını gerektiren nedenlerin başında gelmektedir. Bu durum ise, yönetimin uygulamalarında daha dikkatli, daha düzenli, daha önem veren, halkın istek, arzu ve eğilimlerini gözeten ‘halk odaklı’ hizmet sunmasına vesile olmaktadır. Böylelikle yönetim ile halk arasında karşılıklı güven ve anlayışa dayalı ortamın doğmasına neden olacaktır. Zaten halkla ilişkilerinin amacı da yönetimi halkın isteklerine duyarlı hale getirmek ve yönetime karşı halkın güven ve desteğini sağlamaktır<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Ramazan Şahin, "Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 468, Eylül 2000, s.151.

<sup>20</sup> Ramazan Şengül, "Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?", **2.Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresinde Sunulan Bildiri (2010)**, s.135-136.

<sup>21</sup> Sirel GÖLÖNÜ, "Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi", **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık 1997, Sayı 27, s.11-12.

Ombudsmanlık kurumu sayesinde idare, hata yapmasını önleyen ve yaptığı hataları bir an önce düzeltmesini sağlayan bir yol göstericiye ve vatandaşla olan iletişimini en üst seviyede tutmasını sağlayan bir halkla ilişkiler uzmanına sahip olacaktır<sup>22</sup>. Bu özelliğiyle ombudsman, kamu yönetimin gelişmesine, kendini yenilemesine, halkla olan bağının daha da güçlenmesine ve halkla sıcak ilişkiler geliştirilmesine katkıda bulunacaktır.

#### **4.3.5. Parlamento'nun Gözetim Fonksiyonunu Destekleme ve Tamamlamasına Katkı Sağlama**

Çağdaş demokrasilerde parlamentonun kamu gücünü kullanan hükümet kuruluşlarını çeşitli yollarla denetleme, gözetleme fonksiyonu vardır. Ombudsmanın raporları, parlamentonun gözetleme ve denetleme görevi için eşi bulunmaz, önemli bir kaynaktır. Parlamento'nun yürütme üzerinde gerçekleştireceği denetimin güçlenmesiyle yürütmenin yanlış yapma olasılığı azacaktır. Ombudsmanın hükümet kuruluşlarından bağımsız olarak yaptığı çalışmalarla ilgili yıllık ve özel raporlar hazırlaması ve parlamento'ya vermesi onun yürütme organı üzerinde gözetim ve denetim görevi fonksiyonunu icra etmesine yardımcı olur.

Ombudsmanın şikayet edilen konularla ilgili olarak hükümet faaliyetlerinin tamamı üzerinde bilgiye erişim yetkisine haiz olduğundan elde edilen bilgiler parlamentoya paylaşıldığı için parlamento idare üzerinde etkin bir gözetim fonksiyonu icra etmiş olur.

#### **4.3.6. Vatandaşların Korunmasına Katkı Sağlama**

Ombudsmanın temel rolü, vatandaşların hak ve özgürlüklerini kamu erkini kullananlara karşı korumaktır. Kamu yönetimin adil olmayan ve bir konuyu yanlışlıkla hata yapması durumunda ya da vatandaşların haklarının açıkça kamu yönetimince ihlal edildiği durumlarda ombudsmanlık müessesesi bu durumları tespit etmek ve düzeltmek için başvuru kaynağıdır. Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlayarak hukuk devleti anlayışının güçlenmesine katkısı olacaktır.

Ombudsman, vatandaşlara bağımsız, tarafsız ve yargı dışı bir çare sunar ve bu da keyfi veya adil olmayan idari uygulamalarla mücadele etmek için önemlidir. Ombudsman, bağımsızlığı, esnekliği ve kamu idareleri ile bireyler arasındaki

---

<sup>22</sup>Tufan Erhürman, "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 3, Eylül 1998, s.100.

ilişkilere çatışmacı olmayan yaklaşımı ile bireysel hakların korunmasında anahtar bir role sahiptir. Ombudsman, devlet ile birey arasında tarafsız bir tutum sergiler ve aralarında işbirliğini güçlendirir. Ombudsman, devlet ile birey arasındaki aracılığını, hem vatandaşlar hem de idarece kabul edilebilecek ortak bir çözüm bulabilmek için kullanır ve ortaya çıkabilecek ihtilafların çözümünde objektif olur.<sup>23</sup>.

Ombudsmanın çalışması basit ve süratli olması, denetiminde çabuk sonuç alması nedeniyle başvuran vatandaşların kamu yönetimine karşı güven duymasını sağlar. Aynı zamanda ombudsmanın devletin diğer erklerine karşı bağımsız olması ve tarafsız konumu, mali yönden özerk bir kurum olması, sadece şikayet edilen konuyla ilgili gerçeği ortaya çıkarmak istemesi bu kurumun çözümlerine karşı hem vatandaşların hem de kamu gücünü kullananların kabullenmesini sağlar. Bağımsız, siyasal açıdan tarafsız çalışan, güven duyulan, kamu yönetimin sahip olduğu tüm belge ve bilgileri ulaşıp inceleyebilen, parlamento ve kamuoyu desteğine sahip olan ombudsman, çalışmalarıyla temel hak ve özgürlüklerin korunmasında etkili olacaktır<sup>24</sup>. Yönetenler de yönetilenlerin hak ve özgürlüklerine daha saygılı olma gereğini duyacaklardır<sup>25</sup>.

#### **4.3.7.İdari Reformları Hızlandırılmasına Katkı Sağlama**

Ombudsman, idare üzerinde fonksiyonları icra ederken idari sistemdeki yapısal zayıflıkları ortaya çıkarabilir, kamu yönetimin genelini ilgilendiren çeşitli problemlere dikkati çekerek idari reformların yapılması için önerileri içeren raporlar hazırlayabilir. Ombudsmanın bu konularda yapacağı öneriler, kamu yönetiminde reform yapmak isteyenler için çok büyük önem taşımakla kalmayacak, vatandaşların dolaylı yollardan da olsa kamu yönetimindeki reform hareketlerine katılabilmelerinin yolunu açacaktır<sup>26</sup>.

Ombudsman, kamu yönetimindeki yapısal problemleri tespit ederek göstermek için çok özel bir şekilde yetiştirilmiştir. Bu nedenle ombudsman, idareler hakkında geri dönüşüm sağlayarak ve ilgili hükümet idaresine veya parlamento

---

<sup>23</sup> Şahin, "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri", s.140-141.

<sup>24</sup> Taykan Ataman, "İngiltere'de Ombudsman Kurumu" (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi), **Türk İdare Dergisi**, Sayı 400, 1993, s.252.

<sup>25</sup> Ömer Baylan **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**", s.44-45.

<sup>26</sup> Erhürman, "Ombudsman", s.100.

uygun değişiklikleri tavsiye ederek etkin kamu yönetimine katkıda bulunmaktadır.<sup>27</sup> Ombudsman kamu otoriterleri bakımından yapılan işlemleri nitelik ve kalite bakımından inceler, yapılan yanlışları ve haksızlıkların nedenlerini yapacağı araştırmalarla ortaya koyar. Denetim, inceleme, araştırma faaliyetleri sonucu elde ettiği bulgulara göre kamu yönetimine yönetsel önerilerde bulunur. Yaptığı gözlem, tespit ve araştırma sonuçlarından yola çıkarak kamu yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla gerektiğinde parlamentoya yasa önerisi hazırlar<sup>28</sup>.

#### **4.3.8.Halkın ve Kamu Görevlilerinin Eğitimine Katkı Sağlama**

Ombudsman, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, demokrasinin temel prensipleri, hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin olması gereken rolü hakkında halkı, politikacıları ve memurları eğitir. Ombudsman, yöneten ve yönetilenlere haklarını ve sorumluluklarını öğrenmelerinde yardımcı olur. Ombudsmanın yıllık raporlarında kamu görevlilerin halka davranışları değiştirmek, insan haklarına saygıyı artırmak ve vatandaş odaklı bir bürokrasi kültürü kazanmak için kamu hizmet sağlayıcıların eğitiminin şart olduğunu belirtir ve bu konuda medya aracılığıyla sağlıklı bir kamuoyunun oluşmasına yardımcı olur. İyi işleyen bir ombudsmanın diğer kamu kuruluşları ile güçlü bir ilişki kurması ve tarafsız olması sebebiyle kamu çalışanları, ombudsmanın idari faaliyetlerle ilgili tavsiyelerinin önemini kavrayacaklardır. Devlet daireleri, idari politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasında, hakkaniyeti tesis etmek için, birçok olayda, karşılıklı olarak ombudsmanın yol göstericiliğini arzu edeceklerdir<sup>29</sup>.

Ombudsman tarafından yapılan öneriler çoğunlukla yöneticilerin kendiliğinden yapabilecekleri sorunlar olmasına rağmen sorumluluktan korkmaları nedeniyle değiştirmeye ya da düzeltmeye teşebbüs edemedikleri işlemlerdir. Ombudsman tarafından kamu yönetimiyle ilgili yapılan bu teklifler, toplumun tamamının güvenini kazanmış olan ve yaptığı işten hiçbir çıkarı olmayacağına inanılan kişi tarafından yapılması nedeniyle idaricileri rahat bir şekilde ikna etmekte ve önerileri gönül rahatlığı içinde dikkate alınacaktır.

<sup>27</sup> Şahin, "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri", s.144-145.

<sup>28</sup> Cengiz Akın, "Cumhuriyetin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi), **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Aralık 1998, Sayı 421. s. 543-544.

<sup>29</sup> Şahin, "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri", s.145.

Vatandaşlar, mevcut hukuk düzenin kendisine sağladığı hakları bazı nedenlerden dolayı kullanmasını bilmeyebilir ya da haberi olmayabilir. Bunlar, vatandaşların haklarından haberdar olabilecek kadara eğitime sahip olmaması ya da haklarını bilmesine rağmen bunları kullanma yöntemlerini bilmemesi ya da devletin yüce görülmesi ya da devlet aygıtını karşına alma korkusu gibi sebepler sayılabilir. Bu sebeplerin varlığı dolayısıyla vatandaşın devlete duyduğu güven kaybolacak ve halkı devlete yabancılaşacaktır. İşte ombudsman halkın hakları konusunda eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi konularında önemli bir görev icra eder.

Ombudsman kurumunda yer alan hukukçular halkı çeşitli konularda bilgilendirir ve başvurularına doyurucu cevaplar vererek eğitim görevini yerine getirir. Ombudsman, sadece vatandaşların haklı oldukları durumlarda değil, haksız ve yersiz başvuruda bulunmaları durumunda da neden haksız ve yersiz bir başvuru yaptıkları konusunda bilgilendirmek suretiyle bir vatandaşlık eğitimi verir.

#### **4.3.9. Ombudsmanın Hükümetle Vatandaşlar Arasında Köprü Rolü Oynaması**

Ombudsmanlık kurumu, devlet ile vatandaş arasında yeni bir ilişki durumunu ifade eden ve ağır formalitelerden uzak, duruma göre bazen bireyin ve bazen de kamunun yanında yer alan, uzmanlaşmaya dayalı bir kurumdur<sup>30</sup>.

Ombudsman bir yerde diğer denetim organlarının yetersiz kaldığı, tıkanıdığı noktalarda bireyle devlet arasında her iki taraf içinde hoşnutlukla kabullenilir çözümler arama noktasında köprü vazifesini üstlenir. Bürokrasinin bürokratizme dönüştüğü, yargı yoluyla hak aramanın yıllar aldığı, idari yollardan hak aranmak istendiğinde idarenin tarafsız davranmadığı, kendisini haklı çıkarmaya çalıştığı, siyasal denetimin yeterli olmadığı zamanlarda bir çıkış noktası olarak algılanmış, birçok ülkede birbirinden değişik görünümle de olsa faaliyete geçmiştir. Ombudsman, birey ile devlet arasında yeni iletişim araçları tesis eder ve devleti daha

---

<sup>30</sup> Hasan Abdioğlu, 'Yönetişim İlkelerinin Uygulamasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi', **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 6, Sayı 11, Bahar 2007, s.89.

fazla insana duyarlı hale getirir. Böylece hükümet ile vatandaşlar arasındaki tarihinde var olan boşluğu kapatmış olur<sup>31</sup>.

Ombudsman aynı zamanda kamu görevlileri için büyük bir destekçi ve moral kaynağıdır. Kamu görevlilerin tarafsız ve bağımsız bir organ tarafından yeterli bulunduğu, onların çalışma azmi ve şevkleri artarak daha başarılı kamu hizmeti sunarlar. Eğer kamu görevlileri kamu hizmeti sunarken yeterli görülmezse ya da kusurlu olduğu değerlendirilse o zaman kendileri düzeltme ve daha dikkatli olma gayreti içinde olurlar. Böylece ombudsman, vatandaşla idare arasında gereksiz sürtüşmeleri engeller ve ikisi arasında karşılıklı iyi niyet duygularının gelişmesine katkıda bulunur.

Ombudsmanın zaman zaman belli bir idari kuruluşla ilgili olarak gelen tüm şikayetlerin genel bir değerlendirmesini içeren raporları ilgili kuruluşa iletmesi de, söz konusu kuruluşun kendi bünyesinde yapması gereken değişiklikleri görmesini sağlanması açısından yararlı olacak ve böylece idare, sorunları giderebilmenin yollarını yetkili bir ağızdan öğrenme olanağına sahip olacaktır<sup>32</sup>.

#### **4.3.10. Katılımcı Demokrasi İdealinin Gerçekleşmesine Katkı Sağlama**

Ombudsman, vatandaşların kamu yönetimiyle ilgili sorunlarını devlete iletebilmeleri açısından yeni bir olanak sunma suretiyle katılımcı demokrasi idealinin gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır. Ombudsman sayesinde vatandaşlar idarenin denetlenmesine katılmaları için idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerin hukuk aleminden silinmesine katkıda bulunmakta, ombudsmana idarenin hangi noktalarda aksaklıklar bulunduğunu göstererek onun hazırlayacağı reform önerilerine yol göstermek suretiyle ombudsman aracılığıyla yönetime katılmaktadır<sup>33</sup>.

Vatandaşlar ombudsman sayesinde kolaylıkla ve çekinmeden başvurabilecekleri ve kendilerinden hiçbir ücret talep etmeksizin haklarını arayabilecek, biçimci olmayan ve kısa sürede sonuç alabilen bir kamu yönetim uzmanına sahip olmuşlardır. Bu anlamda ombudsman idarenin denetlenmesine katılımı kolaylaştıran bir mekanizma olarak ortaya çıkmıştır.

<sup>31</sup> Şahin, "Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri", s.145.

<sup>32</sup> Erhürman, "Ombudsman", s.100.

<sup>33</sup> Erhürman, "Ombudsman", s. 102.

Ombudsman kurumu sayesinde vatandaşlar kamu yönetimiyle ilgili şikâyetlerini ombudsmana iletmek suretiyle bu sorunlarla ilgili iyileştirmelere ve bir yandan da kamu yönetimin eksikliklerden dolayı ombudsmanı haberdar etmek suretiyle yönetimin genel olarak iyileştirilmesine katkıda bulunmak suretiyle yönetime katılmaktadırlar.

Yurttaş yönetime özellikle de yönetimin denetlenmesine daha fazla katılmaya gereksinim duyar. Bu konuda yurttaşların önüne konan önemli olanaklardan biri de ombudsmandır. Ombudsman tarafından bilgilendirilen yurttaşlar, hakkında şikâyetçi olunan idari kuruluş üzerinde özellikle de onun başında bulunan seçimle gelmiş kişi üzerinde kuracakları baskı aracılığıyla ombudsman kararlarının uygulanmasını sağlamaktadır. Böyle bir olanağın veya tehdidin varlığı hiç kuşkusuz ki ombudsman kararlarının idareciler tarafından daha fazla ciddiye alınması sonucunu doğurmaktadır<sup>34</sup>.

#### **4.3.11. İdari Yargı Yükünün Hafifletilmesi Konusunda Katkı Sağlama**

İdari yargı yükü ve sorumluluğunun azaltılması idare önüne gelen uyuşmazlıkların sayıca azaltılmasıyla olur. Ombudsmanlık kurumu, vatandaşla idare arasında idarenin iş ve eylemlerinden dolayı çıkan sorunlara idari yargı yoluna gitmeksizin ortadan kalkmasını sağlar.

Ombudsman, uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden önce ortadan kaldırma işlevini iki şekilde yerine getirebilir: Birincisi, hukuka aykırı eylem ve işlemde bulunan idareyi, işlemi geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna etmektir. İkincisi ise, şikâyetçi yurttaşı açıkça esastan yoksun olan veya yargı yolu dışında başka bir şekilde giderilmesi mümkün olan şikâyetini yargı önüne götürmesine engel olmaktır. Birinci yolun gerçekleştirilmesi için yurttaşların yargıya başvurmadan önce uyuşmazlığı ombudsmana götürmeleri ve ombudsmana başvurunun cazip olması gerekmektedir. Zaten ombudsmana başvuruda herhangi bir ücret olmaması, ombudsmanın harekete geçmesinin basit olması, idari yargıya göre daha hızlı sonuç alınabilmesi, şekil konusunda biçimci olmaması gibi sebepler ombudsmana başvurmayı öncelikli kılar. Bu sayede idari yargının yükü hafifletilmiş olur. Ancak, ombudsmana başvuruda, idare hukukunda yer alan dava başvuru

---

<sup>34</sup> Odyakmaz, Zehra, Erhürman Tufan, "Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 4, Sayı 23-24, Eylül-Aralık 1998, s.3764.



süresini durdurması önemlidir. Aksi halde kişilerin dava açma hakları zamanaşımına uğrayacağı için vatandaşlar ombudsmana başvurmayacaklar böylece ombudsmannın asıl göreceği işlevini görmesini sahip olmayacağından idari yargıdaki yükün azaltılması da mümkün olmayacaktır<sup>35</sup>.

#### **4.3.12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonun İş Yükünü Hafifletilmesine Katkı Sağlama**

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idareyi parlamento yoluyla denetimiyle kamu yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlamaktadır. Yasama organının idareyi sadece siyasi denetim olan soru, genel görüşme, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması yoluyla değil aynı zamanda yönetilenlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde de belirttiği üzere dilekçe ile başvurarak yönetimi denetlemeleri mümkündür. Vatandaşlar idarenin kötü yönetim sonucu mağdur oldukları konuyla ilgili şikayetlerini Meclisteki dilekçe komisyonuna başvurarak gidermeye çalışmaktadırlar. Yapılan başvurular orada değerlendirilip sonuçlandırılmaya çalışılır. Parlamento'ya başvuru yoluyla yapılan denetimde ön inceleme ile sonuca varmayan dilekçelerin ombudsman tarafından incelenmesi vatandaşa kamu yönetime karşı daha çok güven duymasını sağlayacak, böylece dilekçe komisyonun iş yükü hafiflemiş olacaktır<sup>36</sup>.

#### **4.4.Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye'de Uygulanabilirliği Konusunda Öneriler**

Bir ülke ombudsmanlık kurumunu kendisinde uygularken onu doğrudan ithal edip kopyalamamış, ülkesinin mevcut kamu yönetim yapısına, ihtiyaçlarına ve diğer ülkelerden farklılıkları da göz önüne alarak kurumu etkin ve işler kılmak için farklı şekillerde yapılandırmıştır. Geleneksel denetim yollarının kullanımının kendine özgü zorlukları ve çıkmazları olduğu noktada bunu ortadan kaldırmak, sistemi işler kılmak üzere yapılandırılan ombudsmanlık, yargı denetimine veya diğer denetim yollarına rakip bir sistem olmayıp, aslında var olan sistemleri güçlendirmektedir. Ombudsman

<sup>35</sup> Erhürman, "Ombudsman", s.102.

<sup>36</sup> Odyakmaz, "Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması", s.105.

sayesinde devletler demokratik hukuk devleti idealine ulaşmak konusunda yeni olanaklara sahip olmuşlardır.

Ülkemizde, bu kurumun gerekli olup olmadığı hususunda birçok tartışma konusu ortaya çıkmıştır. Ombudsmanlık kurumunun ülkemizde mevcut birçok sorunun çözümüne olumlu katkılar sunacağı yönündeki görüşlerinin yanı sıra, bu kurumla ilgili çeşitli eleştiriler de olmuştur. Bu eleştirileri göz önüne alarak bu kurumun ülkemizde uygulanabilirliği ele alacak olursak:

a. Bu durumda ilk üzerinde durulması gereken ve en fazla tartışma yaratan husus idari uyuşmazlıkları çözen bir idari yargının var olduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumunun etkin olmayacağı eleştirisidir. Ombudsmanlık kurumunun varlığı, idari yargıya rakip bir denetim mekanizmasının ortaya çıkmasına neden olacağı ve bu durum idarenin denetlenmesinde karışıklıklar ortaya çıkaracağı düşüncesindedir. İdari yargının bulunduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumuyla ilgili zaten Ronald Drogo'nun ifade ettiği gibi “en iyi ombudsmanın Danıştay” olduğu düşüncesi hâkimdir. Danıştay'ın idarenin keyfi uygulamalarıyla ilgili denetiminde mevzuata uygunluğu büyük ölçüde sağlamakta ve ombudsman gibi farklı bir denetime ihtiyaç kalmadığı düşünülebilir. Eğer bir ülkede Ombudsmanlık kurumu kurulması kararlaştırılırsa o zaman idari yargının yerini alacak bir sistem olarak algılanacağından idarenin denetiminde idari yargının rolüne ilişkin bir açığın var sayıldığı algısı olacağı endişesidir. Ancak bu eleştiriye ombudsmanlık kurumunun 1973 yılında idari yargının beşiği olarak kabul gören Fransa'da kabulü ve başarıyla uygulanmasıyla “idari yargının bulunduğu ülkelerde ombudsman kurumuna gereksinme yoktur” tezini tümüyle boşa çıkarmıştır. Ombudsmanlık kurumu, idari yargı yoluna bir alternatif olarak ya da onun yerine ikame etmek üzere getirilmemektedir. Aynı zamanda ombudsmanlık kurumunun kökenlerini Türk idare tarihi ve geleneğinden aldığı ve kurumun oluşumunda kaynaklık eden kurumların Türk İslam devletlerinde var olan kurumlardan alması Türk kamuoyunda bu kurumun sahiplenilmesi ve başarılı olmasını sağlayacaktır. Ombudsmanlık kurumunu idari yargının yerini alacak bir kurum olarak değil, onun yükünü azaltarak daha iyi çalışmasını yardımcı olacak bir kurum olarak ele alınmaktadır<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Gamze Yudum Süler, “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Bütçe Dünya Dergisi**, Sayı 34, Yıl 2010/2, s.165.

b. Ülkemizde yeteri kadar çok denetim birimi ve kurumu varken birde ombudsman denetimin ortaya çıkarmanın bir anlamı ve gereği olmadığı konusu bir başka eleştiri konusudur. Bunca karmaşık bürokratik işlemlerin yanı sıra yeni bir bürokratik kurumunun getirilmesinin faydadan çok zarar getireceği düşünülebilir. Oysa ombudsmanlık denetimi diğer denetim türlerine alternatif olmayıp, onların yerini alacak ya da onların önemlerini azaltacak bir denetim türü değildir. Bu denetim yollarının hiç birisi mükemmel işleyen, hiçbir sorun ve aksaklık çıkarmayan, hiçbir eksikliği olmayan denetim türü değildir. Bütün denetim birimlerinin işleyişi itibariyle kapatamadıkları bazı ciddi aksaklıkları bulunmaktadır. Üstelik mevcut denetim sistemlerine yurttaşların en bilgili ve varlıklı kesimlerin tarafından daha çok müracaat edilmekte, vatandaşların büyük bir oranı bunlara nasıl başvuracaklarını ve ne şekilde bunlardan faydalanabileceklerini bilmemektedir. Çünkü bürokrasinin karmaşık özelliği, vatandaşların bu kurumlardan yararlanmasını en aza indirmektedir<sup>38</sup>. Türkiye’de yargı dışı denetim yolları genellikle bilgili ve varlıklı kesimler tarafından kullanılmakta bu kesimin dışındaki geniş kitleler ise korku ya da bilgisizlik nedeniyle hukuk süreci başlatarak ülkemizde mevcut denetim yollarına başvurmayı göze alamamaktadır<sup>39</sup>. Öte yandan yargısal denetim hukukilik güvencesi sağlanmasına karşın yerindelik denetimi yapmamakta, ağır işlemekte ve kullanılabilmesi için kişinin bir takım masrafları göze alması ve hukuki süreci yakından bilmesi gerekmektedir<sup>40</sup>. Oysa ombudsmanlık kurumu yerindelik denetimi yapmakta, başvuru için hiçbir şekil şartı aramamakta, hiçbir mali külfeti olmamaktadır. Ayrıca, ombudsmanlık kurumunun oluşturulduğu birçok ülkede de benzer denetim yapıları mevcuttur. Burada önemli olan husus, benzer noktalarda, yetki karmaşasına mahal vermeyecek şekilde kurumların görev çerçevesinin çizilmesidir.

c. Ombudsmanlık kurumunun iyi işlemesi için gerekli başlangıç koşullarının Türkiye’de bulunmadığı yönündeki eleştirisidir. Türkiye’de güçlü ombudsmanlık müessesinin işlemesinin güç olduğu savunulmuş, kurumun ortaya çıktığı ve başarılı bir şekilde işlediği ülkelerin yüzölçümünün küçük, nüfusunun az, hukuk devletinin veya hukukun üstünlüğü ilkesinin geliştiği, yurttaşın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu, medyanın etkili olduğu İskandinav ülkelerine özgü

<sup>38</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, s. 51.

<sup>39</sup> Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, s.70.

<sup>40</sup> Süler, “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s.165

bir kurum olarak görülmüştür. Ancak kurum günümüzde dünyanın yüzü aşkın ülkesinde idari ve siyasi yapısına bakılmaksızın başarılı bir şekilde uygulanması, eğitim ve kültür düzeyinin düşüklüğünü, nüfus ve yüzölçümünün büyüklüğü gibi unsurlar sebep gösterilerek ülkemizde uygulanamayacağını ileri sürmek çokta gerçekçi olmayacaktır. Gelişen ve değişen kamu yönetimi anlayışı da ombudsmanlık kurumunu 21. yüzyılın gerekli denetim mekanizmalarından biri haline getirmiştir<sup>41</sup>.

d. Ombudsman denetimin uygulamaya başlamasıyla Türk kamu yönetimindeki denetim mekanizmalarını daha karmaşıklaştıracığı, görev ve yetki yönünden çatışmalara sürükleyeceği yönündeki eleştiridir. Ancak ombudsmanlık sistemini halk nezdinde, onların yerine getirilen alternatif bir sistem olarak değil, onların eksikliklerini tamamlayan, daha iyi yönetim sisteminin kurulmasında araç olarak düşünen ve bu konuda ombudsmanın kurulması konusunda daha sağlıklı bilinç oluşturulmalıdır. Mevcut denetim mekanizmalarının ne varlıklarında ne de işlevlerinde bir değişikliğe yol açmamakta, başta yargı yolları olmak üzere diğer denetim çalışmalarını rahatlatacağı öngörülmelidir. Ombudsmanlık sisteminin kurulması aşamasında mevzuat düzenlemeleri, görev ve yetki tanımları çok iyi yapılmalıdır. Ombudsmanlık sistemin İsveç gibi küçük bir ülkede kurulup tüm dünyanın kabul ettiği bir denetim mekanizması olmasının bu sistemin esnek yapıda olması yani hukuksal ve teknolojik gelişmelere çok rahat adapte olabilmesindedir. Onun için eğer ombudsmanlık sistemi kurulurken diğer denetim mekanizmalarının işlemlerini engelleyecek bir durum alırsa o zaman yeni koşullara uygun yapı haline bu esnek yapısından dolayı hemen uyarlanmalıdır.

e. Türkiye’de güçlü bir merkezi idarenin bulunmasının ombudsmanlık kurumunun işlerliğini güçleştireceği bir başka eleştiri konusudur. Bu durumda ombudsmanlık kurumunun oluşumunun, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni bir görev dağılımının yapıldığı kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarısıyla beraber ele alınması gerekmektedir. Zaten kurumun kendisi de kamu yönetiminin işleyişindeki sorunların giderilmesi yönünde öneriler geliştirecektir<sup>42</sup>. Ülkemizde kurulması düşünülen kurum da kendi siyasal ve toplumsal koşullarımız göz önünde bulundurularak uyarlanacaktır. Türk kamu yönetimi Fransa’dan esinlenerek yapılandırıldığı için Fransa gibi merkezi idaresi güçlü bir ülkede başarılı bir şekilde uygulanması bu savları çürütecektir.

<sup>41</sup> Süler, “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s.165

<sup>42</sup> Süler, “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s.165

f. Ombudsmanlık kurumunun kurulmasının bir başka eleştirisi de Türk kamu yönetiminde ombudsmanlık kurumunun kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu yönündedir. Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısıyla ombudsman denetimin anayasa aykırı olduğu gerekçesiyle iptal kararı, ombudsmanlık sisteminin Türkiye'de uygulanamayacağı eleştirisine kaynaklık etmektedir. Anayasanın 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 idare dışında kurulması ve yasamaya bağlanması olanaklı değildir" şeklindeki Kamu Denetçiliği Kanununun ilgili vermiş olduğu Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararını bazı hukukçular tasvip etmemektedir<sup>43</sup>. Ergun Özbudun'a göre yasama organına bir kamu kurumu ve kuruluşu kurma yetkisi veren hükmün, idareye ilişkin Anayasanın 123. maddesinde yer alması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idare dışında bir kamu kurumu kuramayacağı anlamına gelmez. Anayasanın hiçbir yerinde bunu yasaklayıcı hüküm yoktur. Esasen, Kamu Denetçiliği Kurumunun mahiyeti, onun idare içinde yer almasına engeldir. Kamu Denetçiliği Kurumu, yabancı örneklerde gösterdiği gibi, idareyi idare dışında ve yasama organı adına denetleyen, kendine özgü bağımsız bir denetim organıdır. Dolayısıyla Kamu denetçiliğinin kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olacağı söylenemez. Böyle bir kurum kurulmasının, Anayasa'nın hangi yasaklayıcı hükmüne aykırı olduğu, Anayasa Mahkemesi kararında açıklanmamaktadır<sup>44</sup>.

g. Türkiye'de kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlıklı bir şekilde işlememesi bir başka eleştiri konusudur. Türkiye'deki üç önemli saç ayağından yürütmenin yasama ve yargı üzerinde aşırı etkisinin olması, ombudsmanın bağımsız olmasını ve tarafsız tutumunu zedeleyebilir. Ombudsmanlık kurumunun olmazsa olmazları yasamadan, yürütmeden ve yargıdan bağımsız olması ve işlemlerinde tarafsız bir tutum sergilemesi bu kurumun en önemli özelliğidir. Bunların etkileyecek ya da olmamasını sağlayacak durumlar bu kurumun Türkiye'de kurulmasının hiçbir fayda sağlamayacağı aşikâr olduğundan hiç kurulmaması daha iyidir. Bunun için Türkiye'de ombudsmanlık kurumunu kurulurken ombudsmanı yürütmeden idari ve mali özerliğe sahip olacak şekilde gerekli tedbirleri alarak sağlıklı bir şekilde kurulması sağlanmalıdır.

<sup>43</sup> Özden, **Ombudsman Türkiye'deki Tartışmalar**, s.180.

<sup>44</sup> Ergun Özbudun, Kamu Denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi, **Zaman Gazetesi**, (28.04.2009).

h. Türk idari sistemimizde bürokrasimizin aşırı kuralcı olması, henüz mevzuatla düzenlenmemiş alanları da kendi kapsamı içerisine alma ve vatandaş aleyhine karar verme konusunda istekli olması, bürokrasinin yetkilerini kullanırken sınırsız, sorumluluk alma konusunda sınırlı bir şekilde hareket etmesi eğilimi ombudsmanın idare karşısında gelişme kaydetmesinin oldukça zor olduğu yönünde yapılan eleştiridir. Aynı zamanda devleti ve memurları şikâyet etmek, onlar karşısında hak aramak toplumsal kültürümüzde yerleşik olmayan eksikliklerdir. Ancak, günümüz Türkiye'sinde bu konuda bu tespitlerin doğru olmadığı, vatandaşların idare karşısında haklarını savunduğu, haksızlıklara uğrayanların gerekli denetim yollarına şikâyet ve başka şekillerde başvurduğunu, mevcut denetim yollarına başvuruların çokluğundan anlaşılmaktadır. Bu konuda yapılan gelenekçi yönetsel tespitlerin doğru olmadığı aşikârdır<sup>45</sup>.Artık vatandaşlarımız hakkını arayan, gerekli yerlere müracaat eden ve her konuda idareyi sorgulayan bir davranış içerisine girmektedir.

i. Türk toplumunun yeni kurulan bir denetim türüne duyarsız kalacağı ve kabullenemeyeceği yönünde bir başka eleştiri söz konusudur. Ancak Türkiye'deki muhafazakâr-milliyetçi kesimin, ombudsmanlık sistemini ön koşulsuz bir şekilde kabulleneceği ve başarılı bir şekilde kurulacağına dair inançları tam olacaktır. Çünkü Ombudsmanlık sistemi Osmanlı yönetim sisteminin var olan kadılık müessesinin dünyaya uyarlaması olduğu ve sistemin kökenlerinin tarihimizde var olduğu bilgisi kamuoyuyla paylaşıldığında toplumun geniş bir kesimi koşulsuz destek verecektir. Aynı zamanda bu sistemin kötü yönetimin engelleyeceği, bireyi kamu karşısında koruyacağı ve bu sistemin Türk kamu yönetimine girdiğinde adaylık sürecindeki ülkemizin Avrupa Birliği'ne giriş sürecini hızlandıracağı kamuoyunu anlatılırsa artık insanlarımızın duyarsız kalamayacağı ve kabulleneceği ortadadır.

j. Ombudsman kurulmasına yönelik bir başka eleştiri ise bu kurumunun karşılaşacağı iş yüküne ilişkindir. Ülkemizin nüfus ve yüzölçümünün büyük olması ve vatandaş hak ve özgürlükleri kamu yönetimden kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle çok fazla ihlal edilen bir ülke olması, bu yönetim tarzının yerleşmiş ve artık kamuoyu tarafından kanıksanmış olmasından dolayı ilk başta Türkiye'de ombudsmana çok fazla başvuru olacaktır. Her ne kadar ülkemizde ombudsmanın kurulması durumunda çeşitli ülkelerdeki mevcut uygulamalardan daha yüksek sayıda

---

<sup>45</sup> Eyüp Orhan, "Ombudsmanlık Kurumu ve İdarenin Denetimi Açısından Halk Denetçisi Bir Ombudsman mıdır?", s.15.

başvuruyla iş yükü karşılaşacağı kesirse de kurumun uygulamanın başlamasından sonraki birkaç yıl içerisinde dünyadaki diğer uygulamalar gibi belli bir düzene oturacağı göz önünde tutulmalıdır<sup>46</sup>. Bu durumda bir ön büro faaliyeti oluşturularak kurumun çalışma alanına girmeyen başvuruların reddedilmesi ve ilgili makamlara yönlendirilmesiyle mümkün olacaktır<sup>47</sup>. Ön büro faaliyeti sayesinde Ombudsmana yapılan başvurularda bir süzgeç vazifesi görülerek ombudsmannın iş yükü hafifletilmiş olur. Aynı zamanda Ombudsman kurumuyla ilgili geniş bir eğitim programı yapılarak kamuoyu eğitilir ve bilinçli hale getirilerek hangi konularda başvuracağı bilgilendirilir. Bu sayede başvurular gerçekçi ve yapılması gereken başvurular olacağından iş yükü azalacaktır.

**k.** Ülkemizde fazlaca ayrıntı içeren idarenin iş ve eylemlerinden dolayı yapılan şikayetlerin değerlendirilmesinin tek bir kişiye bırakılmasının çok doğru olmadığı ve bu durumun çeşitli suiistimallere yol açacağı yönünde yapılan eleştiridir. İdarenin bir durumla ilgili vermiş olduğu kararda onu değerlendirecek olan ombudsman, bu konuda yeterli bilgi sahibi olamayabilir ve böylece idareyle ilgili yapacağı değerlendirme ve vereceği karar sağlıklı olmayacaktır. Ancak bu sorun karşısında son yıllarda uzmanlık gerektiren alanlarda farklı ombudsmanların görevlendirilmesi yoluna gidilmektedir. Ombudsman yapılanmasında bilirkişilere başvurmayı olanaklı kılınmalı, gerektiğinde diğer kurum ve kuruluşlardan teknik destek sağlanmaya imkan verilmelidir. Ayrıca, ombudsmannın görevini suiistimal etmesi halinde yetkili organlar tarafından görevinden alınabilmesi mümkün kılınmalıdır. Aksi halde seçilen ombudsmannın başarılı olmaması, kötü niyetli olması ve görevini suiistimal etmesi gibi durumlarda görevinde kalacağından ombudsmana duyulan güven kaybolacağından ombudsmanlık sistemi kendisinden beklenen hizmetleri veremeyecektir.

---

<sup>46</sup> Avcı, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, s.182.

<sup>47</sup> Süler, "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", s.165.

## SONUÇ

Günümüzde çağdaş ve demokratik devlet olmanın gereklerinden biri vatandaşlarını karmaşıklaşan bürokratik yapıya karşı koruyan, yönetilenlere kötü yönetim uygulamalarına karşı ek güvenceler sağlayan ve bunun için gerekli kurumsal yapıları oluşturan devlet yapısı oluşturmaktır. Bu kurumsal yapılardan biri de ombudsmanlık kurumudur.

Ombudsmanlık kurumu, ilk olarak 18. yüzyılın başlarında İsveç'te kurulmasına rağmen ilk başta dünyadaki diğer ülkelerin dikkatini çekmemiştir. İki yüzyıl sonra coğrafi ve kültürel yönüyle birbirine benzeyen diğer İskandinav ülkelerine yayılmış, sonrada tüm hızla dünyaya yayılmıştır.

Ombudsmanlık, yönetimin yaptığı haksız ve hatalı eylem ve işlemlere karşı vatandaşları koruyan, idare ile vatandaşlar arasında kimi zaman arabuluculuk görevi üstlenen, hem kendini seçen organa hem de idarenin diğer organlarına karşı bağımsız olan ve tarafsız bir tutum sergileyen, çabuk karar veren, şekilci olmayan bir kurum olarak bilinir. Ombudsmanlık kurumunun ülke yapılanmalarında belli bir standardın olmamasına rağmen, her ülke kendi yönetim sistemine ve bu sistemdeki eksikliklere ve ihtiyaçlarına göre ombudsmanlığı farklı şekillerde yapılandırmışlardır. Ancak ombudsmanlık için olmazsa olmaz bazı özellikler vardır. Bunlar özerk yapısı olması, aldığı kararlar yönünden bağlayıcı karar alamaması, idare üzerinde geniş bir denetim yetkisine sahip olması, vatandaşın kolayca iletişime geçebildiği ve hızlı karar alabilmesi sayılabilir.

Ombudsman kurumunun en önemli özelliği görevleri yerine getirirken özerk olması, herhangi bir organa bağlı olmadan bağımsız çalışmasıdır. Ombudsman sadece seçimi ve görevden alınması bakımından parlamentoya bağlı olmakta ancak görevi yaparken ne kendini seçen organ olan yasamaya, ne de yürütme ya da başka bir organa bağlı kalmadan görevi yerine getirir. Hiçbir kurumdan emir ya da talimat almamaktadır. Ombudsman kurumun diğer bir önemli özelliği ise kurumun tavsiye niteliğinde karar alması, bağlayıcı bir karar almamasıdır. Bağlayıcı karar alamaması



bu kurumun ilk başta zayıf bir kurum olarak değerlendirilse de ülkelerin gelişmişlik düzeyi, eğitim ve kültür düzeyi yükseldikçe kurumların kararları bir nevi bağlayıcı bir karar olarak görülmektedir. İdare görevini açık ve saydam bir ortamda yaparken, ülke basınında ve parlamentoda kötü bir yönetim örneği olmak istemeyecekler, toplum nezdinde iyi bilinmek isteyeceklerdir.

Ombudsmanlığın görev alanı genel olarak idare olarak belirlense de bu durum ülkeden ülkeye değişmekte, bazı ülkeler görev alanı genişletmekte bazıları daraltmaktadır. Ombudsmanlığın kurulduğu kimi bazı ülkeler yargıyı ve askeri kuruluşları da denetim alanına dahil ederken kimi ülkeler bunları kurumun görev alanı dışına çıkarmaktadır. Aynı zamanda kimi bazı ülkeler hassasiyet duyulan konular olan çocuk, basın, tüketici, insan hakları gibi özel ihtisas ombudsman yapıları oluşturmuşlardır.

Ombudsmanlık kurumunun çalışma ilkelerine bakıldığında iki şekilde harekete geçmektedir. Bunlar, vatandaşların yapacağı şikâyetler üzerine kurumun harekete geçmesi ve kurumun gerekli gördüğü durumlarda resen harekete geçmesi şeklindedir. Bazı ülkeler ombudsmanlık kurumuna her iki harekete geçme yöntemini tanıırken kimi ülkelerde ombudsmanlığın resen harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. İngiltere gibi kimi ülkeler vatandaşların ombudsmanlığa aracısız başvurmasına izin verilmemiş, yalnızca parlamenter aracılığıyla başvurmasına imkân verilmiştir.

Ombudsmanın almış olduğu kararın yaptırım gücü olmadığından alacağı kararların idareyi bağlayıcılığı da söz konusu değildir. Ancak ombudsmanın parlamento ve kamuoyu desteğini arkasına alıp idare üzerinde baskı kurmasıyla idarenin kötü yönetim sergilemesini engelleyebilir. Ombudsmanın medya ile ilişkileri iyi olursa idare aleyhine sağlıklı bir kamuoyu oluşturulmasında fayda sağlar. Demokratik gelişimini tamamlamış, halkın yönetimde doğrudan söz sahibi olduğu ülkelerde kurum yönetim üzerinde oldukça etkin bir rol oynar. Aynı zamanda bazı ülkeler ombudsmana kamu görevlilere aleyhine ceza ve disiplin soruşturması açma, adli ve idari mahkemelere başvurma imkanı vermiştir.

Ombudsmanlık kurumu kurulduğu ülkelerde idareden kaynaklı tüm sorunlara çözüm üreten ya da idareyi denetleyen diğer denetim organlarına alternatif olarak onların yerine ikame edilen bir denetim organı olarak oluşturulmamaktadır.

Ombudsmanlık kurumu kurulduğunda idare üzerinde denetleme yaparken kimi zaman onlardan yardım almakta kimi zaman ise onlara yardımcı olarak onların iş yükünü hafifletmektedirler.

Ombudsman kurumunun çalışma usulünde önce idare üzerinde onun yönetimiyle ilgili olarak gerekli tavsiyeler yapar, ilgili idareden gerekli yanıtı alamazsa o zaman idarenin üst bir hiyerarşik amirine başvurur. Bu merciden de gerekli yanıtı alamazsa o zaman bu durumla ilgili hazırlayacağı genel ve özel raporu parlamentoya sunar ve meclisin bu olaydan haberdar olması ve medya aracılığıyla toplumunda bunu bilmesi sağlanır. Ombudsman oluşturacağı kamuoyu baskısıyla bu soruna çözüm getirmeye çalışır. Ombudsman idareyi gerekli düzeltmeyi yapmak için diğer denetim organları olan siyasi ve kamuoyu denetimiyle işbirliği içine girmiş olur. Aynı zamanda bu sorunun çözüme kavuşması sayesinde yargı denetiminin iş yükü hafiflemiş olur, aksi halde bu konu idari yargı önüne gelecek ve iş yükü artmış olacaktır. Ombudsmanın yapmış olduğu araştırma ve inceleme sonucunda yapılan şikâyet konusu işlem ve eyleme karşı idarenin herhangi bir yanlışı olmadığı saptaması yapılabilir. Bu durumda ombudsman, bu sonucu şikayeti yapan kişiye bildirerek hem idareye olan güveni yeniden kazanmış olacak hem de idarenin toplum karşısında saygınlığını artıracaktır. Ombudsmanlığın önemli bir görevi de idare ile vatandaş arasında karşılıklı güven duygusunun artmasını sağlayarak ikili arasında arabulucu olacaktır.

Ombudsmanlığın dünyada hızlı yayılmasına rağmen Türkiye’de idari yargı rejimini en iyi uygulayan Fransa’da kabul edilmesinden sonra söz edilmeye başlanmıştır. İlk etapta akademik ortamlarda tartışma konusu olmuş, ilerleyen yıllarda siyasi partilerin ve sivil toplum kuruluşların gündeminde yer bulmuştur. İlk olarak 1980 askeri darbe sonrası hazırlanan anayasa için bir öneride bulunan Ankara üniversitesinin öğretim üyeleri tarafından “Gerekçeli Anayasa Önerisinde” kuruma yer vermiş ve ilk mevzuat çalışmasını oluşturmuştur. Bu öneriyi KAYA projesi, Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planları devam etmiştir. Bu öneriler sonucu ilk kez 2000 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısı hazırlanmış, bu tasarı komisyon görüşmelerinden öteye gitmemiştir. 2006 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu meclisin kabulü ile yasalaşmış ancak hem Cumhurbaşkanı hem de Ana Muhalefet Partisi Anayasa Mahkemesi’ne açtığı davayla kanunun yürürlüğü durdurulmuştur. Anayasa Mahkemesi 2008 yılında

vermiş olduğu gerekçeli kararlar kanunun anayasa aykırı olduğunu karar vererek kanunu iptal etmiştir. Eylül 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurma hakkı anayasal zemine kavuşmuştur. 15.06.2012 tarihinde kanun meclis genel kurulundan geçerek yasalaşmıştır. Cumhurbaşkanı ise 30.06.2012 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumu yasasını onaylayarak Resmi Gazete yayınlamıştır. Bundan sonra artık kamu başdenetçiliği meclisçe seçimi gerçekleştirildikten sonra teşkilatlanmasını sağlayacaktır.

Ombudsmanlık kurumu kurmakla idareden kaynaklı tüm sorunların çözüleceğine yönelik olarak toplum beklentiye sokulmamalıdır. Ombudsmanlık kurumu ülkenin demokratik yapılanmasını tamamlamış, hukuk devlet anlayışının yerleşmiş, güçlü ve kitle iletişim araçlarının var olduğu, halkın yönetime katılımının yüksek olduğu, eğitim ve kültür düzeyinin iyi olduğu ülkelerde fonksiyonunu tam olarak yerine getirmektedir. Her kurumsal yapılanmada olduğu gibi ombudsmanın ölü doğmasını engellemek için kurum henüz yapısal oluşturulma aşamasında iken ilgili tüm tarafların (ilgili kamu kurum kuruluşları, konuyla ilgili faaliyet gösteren Sivil Toplum Kuruluşları (STK), akademisyenler vb.) tartışmalara katılımının sağlanması, kurumun etkili işleyebilmesi için kurulma aşamasında gerekli alt yapının oluşturulmasında ülke realitelerinin göz önünde bulundurulması, kamuoyunun kurum hakkında bilgilendirilmesi ve kamuoyu desteğinin sağlanması yararlı olacaktır. Ombudsmanlık müessesesinin ülkemizde başarı ile uygulanabilmesinde risk oluşturacak faktörler (kalabalık nüfus, geniş yüzölçümü, değişikliğe duyarsız kalma ve bilinç düzeyinin yeterli olmaması gibi) bulunmakla birlikte, kurumsal mekanizmanın oluşması için gerekli ortam mevcuttur.

Ombudsmanlık kurumu oluşturulması sırasında gerek cumhuriyet öncesi dönemde gerekse de cumhuriyet sonrası dönemde ombudsmanlığa benzer çok çeşitli kurumlar mevcut olduğu için Türk toplumunun Kamu Denetçiliği Kurumuna karşı ilgisi ve bu konuda bilinçlenmesi çok zor olmayacaktır.

Avrupa Birliği içinde Avrupa Ombudsmanı kurularak Avrupa Birliği organlarından doğan kötü yönetimle ilgili üye ülkelerin vatandaşları ya da Avrupa Birliği çatısı altında ikamet eden gerçek ve özel tüzel kişiler başvurabileceği bir kurum oluşturulmuştur. Avrupa Birliği ise bu kurumu tüm üye ülkelerin kurulması yönünde bir tavsiye kararı almış ve üye ülkeler içinde kendi ulusal mevzuatların

Avrupa Birliği uyumlaştırmak ve benzer organların kendi ÷lkelerinde varlığı için hızlı bir şekilde kendi ÷lkelerinde ombudsmanlığı değişik adlarla yapılandırmışlardır. Bu bağlamda T÷rkiye’de bu kurumun kurulması Avrupa Birliği’ne (AB) adaylık s÷recinde fayda sağlayacak ve Avrupa Birliğine girişi s÷recini hızlandıracaktır.

T÷rkiye’de devlet ve vatandaş ilişkilerinin güçlendirilmesi katkı sağlamak üzere ombudsman kurumuna anayasal güvence sağlanması, insan hakları ve kamu yönetimi ile ilgili bazı problemleri çözmeye adına yeni kurumsal değişikliklere gidilmesi T÷rkiye’nin demokrasi standardını artıracaktır. Aynı zamanda Ombudsman, T÷rkiye’de yerli insan hakları gözlemcisi gibi görev yapacaktır. Hükümeti, uluslararası kuruluşlardan önce eleştirecek veya uyaracak ve hükümetin gerekli adımları atmasını sağlayacaktır. Bu durum ÷lkemizin insan hakları karnesi olumlu yansıyacaktır. T÷rkiye’de insan hakları ihlali nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne yapılan şikâyetler azalarak ÷lkemiz aleyhine açılan davalarda insan hakları ihlali nedeniyle daha az tazminata hükmedilecektir. Böylelikle ÷lkemize yönelik insan hakları konusundaki eleştiriler azalacaktır.

Sonuç olarak, ÷lkemizde tarafsızlığı ve bağımsızlığı güvence altına alınarak sağlıklı bir şekilde kurulacak Ombudsmanlık kurumu, hem bürokrasiden yıldınlığa düşmüş idarenin kötü ve mağduriyet doğuran işlem ve eylemleri karşısında insan haklarını korumaya yönelecek; yargının ve diğer denetim mekanizmalarının yükünü önemli ölçüde azaltacak, T÷rkiye’de iyi ve demokratik yönetimin kurulması, katılımcı demokrasi idealinin gerçeeklemesini sağlayacak ve T÷rkiye’nin Avrupa Birliği (AB) üyeliğine doğru atılmış olumlu bir adım olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Abdioğlu, Hasan, “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 6, Sayı11, (Bahar 2007/2), s.79-102.
- Akbabaoğlu, Fadime, “**Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sorunları ve Ombudsman Kurumu**”, TODAİE, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2002.
- Akın, Cengiz, ”Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421, (1998), s.517-550.
- Akıncı, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriterler ve Ombudsman**, İstanbul, Beta Yayınları, 1999.
- Altuğ, Yılmaz, “Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, **Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı**, Adalet Bakanlığı Yay., Ankara, (1968), s.159-160.
- Altuğ, Yılmaz, **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, 2002.
- Aslan, Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Cilt 19, Sayı: 1, (1986), s.157-172.
- Ataman, Taykan, “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 400, 1993, s.217-249.
- Ataman, Taykan, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan (1997), s.779-789.
- Avşar, B. Zakir, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara, 1999.
- Avşar, B.Zakir, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 2007.

- Bahadır, Oktay, “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)**, Nisan 2010 Sayı 1, s.365.
- Babüroğlu, Oğuz, HATİBOĞLU, Nevra, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, **TÜSİAD Yayınları**, İstanbul, 1997, s.1-59.
- Baylan, Ömer, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12,1978.
- Birdişi, Fikret,(Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK),“Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Kamu Denetçiliği ve Bir Denetim Aracı olarak Üniversite Ombudsmanlığı”, **Kamu Yönetimi Yönetim- Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma**, Ankara, SFS Grup Yayınevi, (2011), s.111-135.
- Çağatay, Neşet, **Fütüvvetçilikte Ahiliğin Ayrıntıları**, Türk Tarih Kurumu yay.(2.bs) 1997.
- Demir, Galip, “**Ombudsman Aranıyor**”, İstanbul, Sade Ofset Ahilik Araştırmaları Yayınları, 2002.
- Efe, Haydar, “Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü”, **Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Volume 19, No:2, (2011), s.1-19.
- Erdengi, Tefvik Bora, “**Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye**”, **Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2009.
- Erhürman, Tufan, “**İdari Denetim ve Ombudsman**”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,2001.
- Erhürman, Tufan, “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:31, Sayı: 3, (1998), s.87-102.
- Erhürman, Tufan, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?” <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/292/2661.pdf>, (04.03.2012), s.155-180.
- Eryılmaz, Bilal, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 4, (Aralık 1993), s. 81-106.

- Esgün, İbrahim Uğur, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”. <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfdarsiv/AUHF-1996-45-01-04/AUHF-1996-45-01-04-Esgun.pdf>.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2011.
- Gölönü, Sirel, “Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık 1997, Sayı 27, s. 3-14.
- Işıkkay, Mahir, “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu” <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/MIsikay.html>. (04.04.2012)
- İzci, F, R. Yılmaz, A. Kılavuz, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, (2003), s. 49-68.
- Keneş, Bülent, “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?”, **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan (Sayı14), s.790-799.
- Kestane, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, Sayı 151, (2006), s.128-142.
- Küçüközyiğit, H.Galip, “Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme “**Uluslar arası Hukuk ve Politika**, Cilt 2, No: 5, 2006 s.90-111.
- Küçüközyiğit, H.Galip, "Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman", [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm) (22 Nisan 2012).
- Mutta, Serdar, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, İstanbul, Kazancı Kitap Yayıncılık, 2005.
- Pickl, Victor J., (Çev. Turgay Ergun), “Ombudsman Ve Yönetimde Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 4, (1986), s.37-46.
- Pickl, Victor J., (Çev. Taykan Ataman), “Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, (1997), s.800-805.
- Odyakmaz, Zehra, “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, (Editörler Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK), **Kamu Yönetimi Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma**, Ankara, SFS Grup Yayınevi, (2011), s.97-110.

- Ortaylı, İlber “Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9, sayı 1, Ankara, 1976, s. 95-101.
- Öner, Haydar Ali, Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması, Bayburt, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Aralık-1996.
- Özbudun, Ergun, “Kamu Denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi”, **Zaman Gazetesi**, <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=842299>, (28.04.2009).
- Özden, Kemal, **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2010.
- Saygın, Engin, “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme” **Gazi Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi** Cilt:12 sayı:1-2 2008, [www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/12\\_39.pdf](http://www.hukuk.gazi.edu.tr/editor/dergi/12_39.pdf) (03.03.2012)
- Sezen, Sariye, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 4, (2001), s.71-96.
- Süler, Gamze Yudum, ‘Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği’ **Bütçe Dünya Dergisi**, Sayı 34, (2010), s.157-167.
- Şafaklı, Okan Veli, “Kamu Denetimde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB sürecindeki KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2, 2009, [http://www.iibfdergi.caaku.edu.tr/pdf/11\\_2/8.pdf](http://www.iibfdergi.caaku.edu.tr/pdf/11_2/8.pdf) (23.04.2012).
- Şahin, Ramazan, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 444, (2004), s.75-90.
- Şahin, Ramazan, “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:468, (2000), s. 131-158.
- Şengül, Ramazan, “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, **Etik Türkiye Platformu**, Sakarya Üniversitesi İdari İktisadi Bilimler Fakültesi, Sayı18-19,s.128-141, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>. (28.03.1012).
- Talas, Cahit, “Öğretide Sosyal Devlet”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 13, 1991.



- Tayşi, İsmet, “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25, (1997), s.106-123.
- Temizel, Zekeriya, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, İstanbul: İULA-EMME, 1997.
- Temizel, Zekeriya, “ Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman” **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan,(1997), s.764-778.
- Temizkan, Koray, “**Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’ye Uygulanabilirliği**”,Yüksek lisans Tezi, Mersin,2008.
- Tortop, Nuri, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 1, Mart 1998, s.3-12.

### **Raporlar, Programlar, Kanunlar**

- AB Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı, (2001), <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195=1>. (24.03.2012)
- AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. (2008), [http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram\\_2008/Tr/pdf/i\\_giris.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/i_giris.pdf), (24.03.2012)
- akparti.org.tr,secim\_bildirgesi,<http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/SE%20C3%87%C4%B0M%20beyannameKISALTILMI%C5%9E.doc>,(23.04.2012). Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), [7. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1996 – 2000) ], Ankara, 1995, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/>, (23.03.2012).
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1996). 1996 yılı Programı, Devlet Planlama Teşkilatı DPT, (1996). 1996 yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/1996/>. (23.03.2012).
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (1999). 1999 yılı Programı. <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/1999/>, (23.03.2012).
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000). 2000 yılı Programı. <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2000/>, (23.03.2012).
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000). 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı,<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>, (24.03.2012).
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000). Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, (25.03.2012).

- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 2001 yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2001/2001.pdf>, (25.03.2012).
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 2002 yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2002.pdf>, (25.03.2012).
- DYP'ye Gore Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu. [www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye\\_Gore\\_Kamu\\_Yonetimi\\_ve\\_Yerel\\_Yonetimler\\_Reformu-28042007.pdf](http://www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye_Gore_Kamu_Yonetimi_ve_Yerel_Yonetimler_Reformu-28042007.pdf), (12.03.2012)
- Gerekçeli Anayasa Önerisi. Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:497, (1982).
- İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/807.html>, (12.03.2012).
- İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Çalışmaları – I, Genel Bilgiler ve Basın Açıklamaları, Genişletilmiş (2. bs.), Ankara.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>, (12.03.2012).
- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde 1973 yılında kabul edilen İdari Komiseri (ombudsman) Yasası, <http://www.mahkemeler.net/cgi-bin/esasdharf.aspx?Which-letter=%C4%B0>.(23.04.2012).
- TEPAV/EPRI, "Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri", Ankara: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, 07-08 Temmuz 2005, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1313475413-Bir\\_Olgu\\_Olarak\\_Yolsuzluk\\_Nedenler\\_\\_Etkiler\\_\\_Cozum\\_Onerileri.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1313475413-Bir_Olgu_Olarak_Yolsuzluk_Nedenler__Etkiler__Cozum_Onerileri.pdf), (23.03.2012)
- TODAİE, (1991). Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Ankara: TODAİE Yayınları, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf> (23.03.2012).
- TÜSİAD, "Ombudsmanlık(Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması, Ocak 1997, İstanbul. [http://www.tusiad.org/\\_rsc/shared/file/ombudsman.pdf](http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/ombudsman.pdf), (23.03.2012).
- TÜSİAD, " Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri", Ocak 1997, İstanbul, <http://www.setav.org/ups/dosya/10334.pdf>. (27.03.2012).
- Türkiye 2007 İlerleme Raporu. (2007), [http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2007\\_IlerlemeRaporu\\_Tr.pdf](http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2007_IlerlemeRaporu_Tr.pdf), (22.03.2012),

- Türkiye 2008 İlerleme Raporu. (2008). <http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2008-ab-ilerleme-raporu.pdf>, (22.03.2012)
- Türkiye 2011 İlerleme Raporu, Türkiye 2011 İlerleme Raporu, [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf), (24.03.2012).

## ÖZGEÇMİŞ

1978 yılında Ankara'nın Şereflikoçhisar ilçesinde doğdu. İlkokulu Şereflikoçhisar Mehmetçik ilkokulunda, orta öğrenimini Kırıkkale Anadolu Öğretmen Lisesinde ve İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde üniversiteyi tamamlamıştır. İçişleri Bakanlığı'nca açılan Kaymakam sınavını kazanarak sırasıyla Vilayet Stajı, Teftiş Stajı, Milli Güvenlik Kurulu Kamu Diplomasisi Kursu, Kaymakam Refikliği Stajı ve yurtdışı eğitim stajını tamamlamıştır. Uğurludağ/Çorum, Der pazarı/Rize, Arpaçay/Kars ilçelerinde kaymakam, Kars'ta ise vali yardımcısı olarak görev yapmıştır. Şu an Acıgöl/Nevşehir ilçesinde kaymakam olarak görevini icra etmektedir. Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Anabilim Dalı Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde Yüksek Lisans çalışmalarına başlamış ve tez aşamasında eğitimini sürdürmektedir. Evli ve iki çocuk babasıdır. İngilizce bilmektedir.

Kars/2013

Murat DEMİRCİ