

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

ULUSLARARASI UYGULAMALAR IŞIĞINDA KAMU
DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU VE TÜRKİYE'DE
UYGULANABİLİRLİĞİ

GAMZE YUDUM DEMİRAL

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA
Mart 2009

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
TABLOLAR VE ŞEKİLLER.....	iv
KISALTMALAR.....	vi

GİRİŞ	1
1. PROBLEM.....	2
2. AMAÇ	2
3. ÖNEM	4
4. VARSAYIMLAR	4
5. SINIRLILIKLAR.....	4
6. YÖNTEM	4
6.1. Araştırma Modeli	4
6.2. Verilerin Toplanması	5
6.3. Verilerin Çözümlemesi ve Yorumlanması	5
6.4. Süre	5
7. GÜÇLÜK	5
8. TANIMLAR	5

BÖLÜM I

DENETİM KAVRAMI VE YÖNETİM ÜZERİNDEKİ DENETİM YOLLARI

1. DENETİM KAVRAMI.....	6
2. YÖNETİM ÜZERİNDEKİ DENETİM YOLLARI	8
2.1. YÖNETİMİN YARGI DIŞI YOLLARLA DENETİMİ.....	9
2.1.1. Siyasi Denetim	9
2.1.1.1. Soru	10
2.1.1.2. Genel Görüşme.....	11
2.1.1.3. Meclis Araştırması	11
2.1.1.4. Meclis Soruşturması	11
2.1.1.5. Gensoru	12
2.1.1.6. Dilekçe Hakkı ve Dilekçe Komisyonu	13
2.1.2. İdari (Yönetmel) Denetim.....	14
2.1.3. Kamuoyu Denetimi.....	16
2.1.4. Ombudsman Denetimi.....	18
2.2. YÖNETİMİN YARGI YOLUYLA DENETİMİ.....	19
2.2.1. Ulusal Yargı Denetimi	20
2.2.2. Uluslararası Yargı Denetimi.....	21
3. GELENEKSEL DENETİM YOLLARININ EKSİKLİKLERİ	21
3.1. İDARİ (YÖNETSEL) DENETİMİN EKSİKLİKLERİ.....	21
3.2. PARLAMENTO DENETİMİNİN EKSİKLİKLERİ.....	22
3.3. KAMUOYU DENETİMİNİN EKSİKLİKLERİ.....	23
3.4. YARGI DENETİMİNİN EKSİKLİKLERİ	23
3.4.1. Ulusal Yargı Denetiminin Eksiklikleri	23
3.4.2. Uluslararası Yargı Denetiminin Eksiklikleri.....	25

BÖLÜM 2
OMBUDSMANLIK KURUMU

1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKMASINA NEDEN OLAN FAKTÖRLER	26
1.1. KLASİK DENETİM YOLLARININ YETERSİZLİĞİ.....	26
1.2. ÇAĞDAŞ DEVLETİN KARMAŞIKLAŞAN YAPISI	27
2. OMBUDSMANIN TANIMI VE TARİHİ GELİŞİMİ	28
2.1. OMBUDSMANIN TANIMLANMASI	28
2.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞMESİ	30
3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN GENEL ÖZELLİKLERİ.....	33
4. OMBUDSMANA BAŞVURU YÖNTEMLERİ VE OMBUDSMANIN YETKİLERİ.....	37
5. OMBUDSMANIN GÖREVLERİ	39
5.1. OMBUDSMANIN GÖREV ALANINA GİREN KONULAR	39
5.1.1. <i>Bireylerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması ve Katılımcı Demokrasinin Geliştirilmesi.....</i>	40
5.1.2. <i>Kötü Yönetimin Engellenmesi ve Bireylerin Kötü Yönetime Karşı Korunması.....</i>	42
5.1.3. <i>Bireyler ile İdare Arası İlişkilerde Hakkaniyetin Sağlanması</i>	43
5.1.4. <i>Bireyler ile İdare Arasındaki İlişkilerin İyileştirilmesi</i>	44
5.2. OMBUDSMANIN GÖREV ALANINA GİREN KURULUŞLAR	45
6. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEVLERİ.....	46
6.1. EĞİTİCİ İŞLEV	47
6.2. ÖNLEYİCİ (CAYDIRICI) VE DÜZELTİCİ İŞLEVİ	48
6.3. KAMU YÖNETİMİNİ İYİLEŞTİRİCİ İŞLEVİ	49
6.4. İDARİ YARGIYA KATKI SAĞLAMA İŞLEVİ.....	49
6.5. YÖNETİMİN SAYDAMLIĞINI SAĞLAMA İŞLEVİ.....	50
7. OMBUDSMAN TÜRLERİ.....	50
7.1. GENEL AMAÇLI OMBUDSMANLAR.....	50
7.2. TEK YA DA ÖZEL AMAÇLI OMBUDSMANLAR.....	51
7.3. ULUSLARARASI YA DA ULUSLARÜSTÜ DÜZEYDEKİ OMBUDSMANLAR	51
7.4. İNSAN HAKLARI OMBUDSMANI	52
7.5. ÖZEL SEKTÖR OMBUDSMANI.....	52

BÖLÜM 3
OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ULUSLARARASI UYGULAMALARI

1. İSKANDİNAV ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN.....	53
1.1. İSVEÇ OMBUDSMANI	53
1.1.1. <i>Atanması ve Statüsü</i>	54
1.1.2. <i>Denetim Alanı</i>	55
1.1.3. <i>Çalışma Usulü ve Yetkileri.....</i>	57
1.2. FİNLANDİYA OMBUDSMANI	59
1.2.1. <i>Atanması ve Statüsü</i>	59
1.2.2. <i>Denetim Alanı</i>	60
1.2.3. <i>Çalışma Usulü ve Yetkileri.....</i>	60
1.3. DANİMARKA OMBUDSMANI	63
1.3.1. <i>Atanması ve Statüsü</i>	63
1.3.2. <i>Denetim Alanı</i>	64
1.3.3. <i>Çalışma Usulü ve Yetkileri.....</i>	64
1.4. NORVEÇ OMBUDSMANI.....	65
1.4.1. <i>Atanması ve Statüsü</i>	66
1.4.2. <i>Denetim Alanı</i>	66

1.4.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri.....	67
2. ANGLO-SAKSON ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN	71
2.1. İNGİLTERE OMBUDSMANI	71
2.1.1. Atanması ve Statüsü	72
2.1.2. Denetim Alanı	73
2.1.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri.....	73
2.2. YENİ ZELANDA OMBUDSMANI.....	76
2.2.1. Atanması ve Statüsü	76
2.2.2. Denetim Alanı	77
2.2.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri.....	78
3. KARA AVRUPASI ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN	80
3.1. FRANSA OMBUDSMANI	80
3.1.1. Atanması ve Statüsü	81
3.1.2. Denetim Alanı	82
3.1.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri.....	83
4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI.....	85
4.1. HUKUKSAL TEMELİ	85
4.2. YAPISI VE İŞLEVLERİ	86
4.3. HANGİ KURUM VE ORGANLAR HAKKINDA ŞİKAYETTE BULUNULABİLİR?	87
4.4. NASIL BAŞVURULUR?.....	88
4.5. BAŞVURU PROSEDÜRÜ VE SONUÇLARI.....	89
5. DİĞER OMBUDSMAN UYGULAMALARI	91
5.1. YUNANİSTAN OMBUDSMANI.....	91
5.2. KUZAY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ OMBUDSMANI	93

BÖLÜM IV

OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

1. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN OLUŞTURULMA ÇABALARI.....	97
2. TÜRKİYE'DEKİ OMBUDSMAN BENZERİ BAZI UYGULAMA ÖRNEKLERİ	101
3. TÜRKİYE'DEKİ OMBUDSMAN BENZERİ KURUMLARIN OMBUDSMANLIK KURUMU İLE KARŞILAŞTIRILMASI.....	103
3.1. OMBUDSMANLIK KURUMU VE DANIŞTAY ARASINDAKİ FARKLAR.....	103
3.2. OMBUDSMANLIK KURUMU VE DEVLET DENETLEME KURULU ARASINDAKİ FARKLAR.....	104
3.3. OMBUDSMANLIK KURUMU İLE TBMM DİLEKÇE KOMİSYONU VE İNSAN HAKLARI İNCELEME KOMİSYONU ARASINDAKİ FARKLAR.....	106
4. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN GEREKLİLİĞİ.....	107
5. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN UYGULANABİLİRLİĞİ	110
5.1. 5548 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU.....	111
5.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİNE DAİR DEĞERLENDİRMELER....	114
ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER.....	121
1. ÖZET.....	121
2. YARGI VE ÖNERİLER.....	134
KAYNAKÇA	137

TABLOLAR VE ŞEKİLLER

TABLOLAR

TABLO 1: TBMM DİLEKÇE KOMİSYONU İSTATİSTİKLERİ	14
TABLO 2: 2007 YILI İÇERİSİNDE TÜM KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA BİLGİ EDİNME HAKKI KANUNU KAPSAMINDA YAPILAN BAŞVURULAR	17
TABLO 3: ANAYASAL REJİMLERİN FARKLILIĞI ÇERÇEVESİNDE DÜNYANIN BAZI ÜLKELERİNDE KULLANILAN “OMBUDSMAN” KAVRAMLARI	29
TABLO 4: İSKANDİNAV ÜLKELERİ OMBUDSMANLIK KURUMLARININ KARŞILAŞTIRMASI	69
TABLO 5: PARLAMENTO KOMİSERİNE HAKKINDA ŞİKAYETTE BULUNULAN İLK BEŞ BÖLÜM.....	74
TABLO 6: PARLAMENTO KOMİSERİ TARAFINDAN HAKKINDA YAPILAN ŞİKAYET KABUL EDİLEREK SORUŞTURMASI YAPILAN İLK BEŞ BÖLÜM.....	74
TABLO 7: YENİ ZELANDA OMBUDSMANINA YAPILAN ŞİKAYETLERİN KİMLER TARAFINDAN YAPILDIĞI	78
TABLO 8: AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANINA YAPILAN ŞİKAYETLERİN COĞRAFİ DAĞILIMI.....	90
TABLO 9: KKTC YÜKSEK YÖNETİM DENETÇİSİNE 1997-2008 YILLARI ARASINDA YAPILAN BAŞVURULARIN SAYISI.....	95
TABLO 10: KKTC YÜKSEK YÖNETİM DENETÇİSİNE YAPILAN BAŞVURULARIN GÖRDÜĞÜ İŞLEMLER	96
TABLO 11: BİR DEVLET DAİRESİNDE İŞİNİZ OLSA NASIL HALLETMEYE ÇALIŞIRSINIZ?	108
TABLO 12: BİR DEVLET DAİRESİNE GİTTİĞİNİZDE BAŞKALARI İLE EŞİT MUAMELE GÖRECEĞİNİZE İNANIR MISINIZ?	109

ŞEKİLLER

ŞEKİL 1: OMBUDSMANIN ÇALIŞMA USULÜ	38
ŞEKİL 2: NORVEÇ’TE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN YAPISI	66
ŞEKİL 3: İSKANDİNAV ÜLKELERİ OMBUDSMANLIK KURUMLARININ “YETKİ” VE “DENETİM ALANI” KARŞILAŞTIRMALARI.....	70

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
a.g.e.	: adı geçen eser
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
s.	: sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

Değişmeyen tek şeyin değişim olduğu günümüzde, devletlerin örgüt ve personel yapısı da ekonomik, siyasal, toplumsal ve kültürel alanlarda gördüğü işlevlerle bağlantılı olarak zamanla değişmektedir. Özellikle 1970'lerin sonlarından başlayan süreçte, dünyada klasik yönetim anlayışına getirilen eleştirilerin önemli oranda karşılık bulduğu ve çözüm önerilerinin hayata geçirilmeye başlandığı, devletin işlevlerindeki değişimle bağlantılı olarak örgüt yapısının da değiştiği, bazı kurumların önemi artarken bazılarının da azaldığı görülmektedir. Mevcut durumu değerlendirip gerekli değişiklikleri yapamayan devletlerde değişim adeta kendini dayatmakta, alelacele birtakım düzenleme ve uygulamalar yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Devletlerin yapısında görülen bu değişimin yönüne baktığımızda “her şeyi bilen”, “Hikmetinden sual olunmaz” devlet anlayışından, vatandaşları için varolan, onların hizmetinde bulunan, ciddi anlamda kusurlar da işleyebilen, sorgulanmaya açık, hatta sorgulanması gereken devlet anlayışına doğru bir gelişimin olduğu gözlemlenmektedir.

Devlet; yurttaşına hizmet götürürken adil, eşit, dürüst ve güvenilir olmalıdır. Yönetimsel uygulamalarda mağdur olan birey; yönetenden hesap sorabileceği, hakkını arayabileceği, tarafsız ve kolay ulaşılır bir kurumsal yapıya rahatlıkla başvurabilmelidir. İşte bu noktada toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, idarenin kötü yönetimine karşı vatandaşların şikayetlerini gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu kurumlarındaki idari aksaklıklara çekmek konusundaki arayışlar gözleri İskandinav ülkelerinden İsveç’de doğan ombudsmanlık kurumuna çevirmiştir.

Avrupa Birliği de ombudsmanlık kurumunun, insan haklarının geliştirilmesi ve hukuk devleti ilkesinin benimsenmesi açısından önemli bir rolü olduğunu belirterek, “Avrupa Birliği Temel Haklarının” 41 inci maddesinde “iyi yönetim hakkı” temel bir hak olarak benimsenmiş ve ombudsmanlık kurumu da bu hakkın gerçekleştirilebilmesi için gerekli temel bir kurum olarak kabul edilmiştir. Birlik

kendi bünyesinde “Avrupa Birliği Ombudsmanı” adı altında bir ombudsmanlık kurumu kurarak üye ülkelere de anayasal ya da yerel bazda bu kurumu faaliyete geçirmeleri için tavsiyede bulunmuştur.

Ülkemizdeyse, ombudsmanlık kurumu oluşturulmasına ilişkin tartışmalar uzun yıllardır devam etmektedir. Kurumun kurulmasına yönelik bugüne kadar pek çok tasarı gündeme gelmiş ve son olarak hazırlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” yasalaşmış ancak, Anayasa Mahkemesi tarafından önce yürürlüğü durdurulmuş daha sonra ise Kanunun tamamı iptal edilmiştir.

1. Problem

Özellikle son dönemlerde ombudsmanlık kurumu ülkemizde sıklıkla tartışılan, varlığından haberdar olunan, ancak özellikleri çok fazla bilinmeyen, uluslararası düzeydeki uygulamalarından haberdar olunmayan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim ülkemizde ombudsmanlık kurumunun tarihi gelişimini anlatan ve genel hatlarıyla kurumu ele alan, uluslararası uygulamalarına açıklık getiren pek çok kaynak ve çalışma bulunmasına rağmen bunların büyük bölümü güncelliğini kaybetmiş durumdadır. Özellikle Kurumun Türkiye’de uygulanabilirliğine dair son dönemde yaşanan gelişmeleri derleyen çalışmalar oldukça sınırlıdır.

Öte yandan, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin hemen hemen tamamında uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumunun genel özelliklerinin, uluslararası uygulamalarının ve Türkiye’de uygulanabilirliğinin incelenmesi üyelik sürecinde ve üyeliğin ardından ülkemiz açısından doğabilecek durumların tespitinde de kolaylık sağlayacaktır.

2. Amaç

Bu raporun amacı, ombudsmanlık kurumunun yapısal özelliklerini açıklamak suretiyle, kurumun uluslararası uygulamalarına açıklık getirmek ve Türkiye’de uygulanabilirliğini ele almaktır. Bu amaçla yapılan çalışma kapsamında aşağıda yer alan sorulara yanıt aranacaktır:

1. Yönetim üzerindeki denetim yolları arasında ombudsmanlık kurumu nerede yer almaktadır?
2. Ombudsmanlık kurumuna neden ihtiyaç duyulmuş, kurum nasıl ortaya çıkmış ve gelişmiştir?
3. Ombudsmanlık kurumunun genel özellikleri ve fonksiyonları nelerdir?
4. Ombudsmanlık kurumunun uluslararası uygulamaları nasıldır?
5. Ombudsmanlık kurumu kurulmasına ilişkin ülkemizde ne tür çalışmalarda bulunulmuştur ve mevcut durum nedir? Kurumun Türkiye’de uygulanması mümkün müdür?

Bu soruların cevaplarına araştırma raporunun dört ayrı bölümünde yanıt aranmaya çalışılacaktır.

Birinci bölümde, denetim kavramına kısa bir açıklama getirilerek, yönetim üzerindeki denetim yollarına değinilecek ve ombudsmanlık kurumunun bu denetim yolları arasındaki yeri ele alınacaktır. İlerleyen kısımlarda ise geleneksel denetim mekanizmalarının eksikliklerine değinilecektir.

Raporun ikinci bölümünde, ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmasına neden olan faktörler, ombudsmanın tanımı, tarihi gelişimi ve genel özellikleri ele alındıktan sonra kuruma başvuru yöntemleri, ombudsmanın yetki ve görevleri, işlevleri ve ombudsman türleri ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde ise, ombudsmanlık kurumunun uluslararası uygulamalarına açıklık getirmek amacıyla, İskandinav ülkeleri, Anglo-Sakson ülkeleri ve Kara Avrupası ülkelerinden bazılarının ombudsmanlık kurumları ele alınacak, Avrupa Birliği Ombudsmanı irdelenecek, ilerleyen kısımlarda ise Yunanistan ve KKTC örnekleri üzerinde durulacaktır.

Araştırma raporunun dördüncü ve son bölümünde ise, ülkemizde ombudsmanlık kurumu oluşturulma çabaları tarihsel bir süreçte ele alındıktan sonra ombudsman benzeri oluşumların ombudsmanlık kurumu ile karşılaştırması

yapılacak, kurumun Türkiye açısından gerekliliği ve önemi üzerinde durulacak ve son olarak da ülkemizde uygulanabilirliği değerlendirilecektir.

3. Önem

II. Dünya Savaşı'ndan sonra kamu yönetiminde meydana gelen değişme ve gelişmelerle beraber yöneten-yönetilen ilişkilerinde meydana gelen artış, geleneksel denetim mekanizmalarının yetersiz kalmasına neden olmuştur. Katılımın esas olduğu demokrasiye, yönetişime, hukukun üstünlüğü ve hesap verme sorumluluğuna doğru gerçekleşen bu değişim ve gelişim, vatandaşlar açısından gerek yönetim gerekse denetime katılma boyutunda daha fazla söz hakkı ve hakkını arayabilme imkanı sunmakta, bu sayede yöneten-yönetilen ilişkilerinin boyutlarında da ilerleme kaydedilmektedir. İşte bu değişim ve gelişim karşısında kaydedilen bu ilerlemede, önemli kurumlardan biri olarak ombudsmanlık kurumu karşımıza çıkmaktadır.

4. Varsayımlar

Bu araştırma raporunun konusuna giren dokümanların taranması sonucu elde edilen bilgilerin doğru, geçerli ve güvenilir olduğu varsayılmıştır.

5. Sınırlılıklar

Raporun üçüncü bölümünü oluşturan uluslararası uygulamalar kısmında ilgili ülkelerin ombudsman uygulamaları anlatılırken parlamento ombudsmanına sahip ülkelerde parlamento ombudsmanı, parlamento ombudsmanının bulunmadığı ülkelerde ise genel ombudsman uygulaması anlatılmıştır. Özel sektör bazındaki ve yerel bazdaki ombudsman uygulamalarına girilmemiştir.

6. Yöntem

6.1. Araştırma Modeli

Bu araştırma raporunun hazırlanmasında tarama ve görüşme modelleri kullanılmıştır.

6.2. Verilerin Toplanması

Bu araştırma raporunun hazırlanmasında kullanılan veriler çeşitli kitap, dergi, yıllık faaliyet raporları, konuya ilişkin daha önceden hazırlanmış tezler ve makalelerin taranması yoluyla elde edilmiştir. Ayrıca uluslararası uygulamaların anlatıldığı üçüncü bölümde en güvenilir ve en doğru kaynak olduğu düşünülen ilgili ülkelerin ombudsmanlık kurumlarının resmi internet sitelerinden elde edilen veriler kullanılmıştır.

Bu verilerin elde edilmesinde; Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi (TODAİ) Kütüphanesi, Gazi Üniversitesi Kütüphanesi, Bilkent Üniversitesi Ulusal Tez Merkezi ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) Kütüphanesi'nde yer alan kaynaklar kullanılmıştır.

6.3. Verilerin Çözülmesi ve Yorumlanması

Değişik kaynaklardan elde edilen veriler derlenmiş, verilerin geçerliliği ve güncelliği kontrol edilmiş ve ardından mantıksal bir silsile içerisinde araştırma raporunda kaleme alınmıştır.

6.4. Süre

Bu araştırma raporu yaklaşık bir yılda hazırlanmıştır.

7. Güçlük

Bu araştırma raporunun hazırlanmasında karşılaşılan en büyük güçlük kaynakların çok olmasına nazaran birbirinin tekrarı niteliğinde olmasıdır. Öte yandan uluslararası uygulamaların anlatıldığı üçüncü bölümde kullanılan ilgili ülkenin ombudsmanlık kurumuna ait resmi internet sitelerindeki faaliyet raporlarının güncellenmediği görülmüş ve mevcut en son faaliyet raporları kullanılmıştır.

8. Tanımlar

Bu çalışmada kullanılan terimler ilk geçtikleri yerde tanımlanmıştır.

BÖLÜM I

DENETİM KAVRAMI VE YÖNETİM ÜZERİNDEKİ DENETİM YOLLARI

1. DENETİM KAVRAMI

Açıklanan bilgi ve iddiaların doğruluk ve güvenilirliklerinin saptanabilmesi için bir inceleme yapılması kaçınılmazdır. Güvenilir olmayan bilgi, kaynakların etkin kullanımını engelleyerek topluma ve karar alıcılara zarar verir. Açıklanan bilgilerin güvenilir olup olmadığının araştırılmasında başvurulan genel bir yöntemse, bu bilgilerin bağımsız bir kişi tarafından denetlenerek doğrulanmasıdır. Günümüzde denetim kavramı kapsamına göre farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir:

“Genel olarak denetim, bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak tanımlanabilir.”¹

Türk Dil Kurumu ise denetim kavramını, bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek olarak tanımlamıştır.

Bir başka tanımda ise denetim, “varolan olgusal gerçekliğin tasarlanmış belli bir amaca uygunluğunun ölçülmesi, olgusal gerçekliğin doğruluğunun, geçerli oluşunun, sağlıklı oluşunun ölçüsünü ortaya koyma durumu” şeklinde tanımlanmıştır.²

Genel anlamda denetim; işlemlerin yasal, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğunu araştırmak amacıyla, uygulama sırasında, öncesinde ve sonrasında

¹ SANAL, Recep, Türkiye’de Yönetim Denetimi ve Devlet Denetleme Kurulu, (Ankara: TODAİE Yayını, 2002), s. 4.

² AKINCI, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999), s. 46.

yapılan araştırmalardır.³ Denetim kavramı, yetki ve güç kullanan, eylem ve tasarruflarda bulunan, kamu görevi yapan veya kamu hizmeti sunan kurumların, kişilerin yine bir güç tarafından üst irade ile sınırlandırılabilmesi veya onaylanabilmesini ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

Denetimden söz edilebilmesi için yapılan bir işlem veya ortaya konulan bir eylem veya fiilin bulunması ve buna ilişkin olarak yapılan işin, işlemin kurallara uygun olup olmadığının tespitine yönelik bir incelemenin bulunması gerekmektedir. Buradan hareketle, denetim kavramından kastedilen yalnızca bir kontrol değil, aynı zamanda uygunluğun tasdik edilmesi veya uygunsuzluğun ifade edilmesidir. Söz konusu inceleme, işlemin tamamlanmasını takiben yapılabileceği gibi uygulama esnasında ve hatta uygulamadan önce de yapılabilir.

Amerikan Temel Denetim Kavramları Kurulu (American Association Committee on Basic Auditing Concepts) denetimi şu şekilde tanımlamaktadır:

“Denetim ekonomik faaliyetler ve olaylara ilişkin savlarla, kabul edilmiş ölçütler arasındaki uygunluğun derecesini araştırmak ve sonuçlarını ilgili kullanıcılara iletme amacıyla nesnel biçimde kanıt toplayan ve değerleyen sistematik bir süreçtir.”⁴

Ülkemizde denetim kavramı uygulamada; yoklama, kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe kavramlarını da içerecek geniş bir şekilde veya bazen bunlarla eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. Denetim kavramının daha iyi anlaşılabilmesi açısından bu kavramların açılımını yapmak faydalı olacaktır. Bunlardan ilki *revizyon* kavramıdır. Bu kavram tekrar gözden geçirmek, bir daha incelemek anlamına gelmektedir. Geniş anlamda revizyon, bir işletme veya birimin kendi iç bünyesinde veya dönemsel faaliyeti içinde yürütölen işlemlerinin incelenmesi, gözden geçirilmesi anlamını taşımaktadır. Bir diğer kavram ise karşılaştırma cetveli anlamını taşıyan *kontrol* kavramıdır. Kontrol, işletmede ortaya

³ ÇETİNKAYA, Cihat, “Denetim Kavramları İç ve Dış Denetim Tanımı, Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu”, (Ankara: Maliye Bakanlığı Yayını, 1990), s. 19.

⁴ ERDOĞAN, Melih, Denetim, Kavramsal ve Teknolojik Yapı, (Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, 2006), s. 1.

çıkan hataların bulunmasını takiben, bunların düzeltilmesini içeren tedbirleri ve faaliyetleri ortaya koyan bir kavram olarak belirginleşmektedir. Kontrol ve revizyon kavramları çoğu zaman eş anlamlı olarak kullanılmakla beraber kontrolde revizyonda olduğu gibi belli olayların fikren bir kez daha tekrarlanması söz konusu değildir. Kontrolde işletmenin aldığı sürekli tedbirler kastedilmektedir. *Teftiş* kavramı ise; gözden geçirme, yoklama, süzme anlamını taşımaktadır. Teftiş kavramı, revizyon, inceleme, kontrol ve yoklama kavramlarının muhtevasını kapsayan geniş bir alanı işaret etmektedir. Ancak revizyon ve kontrol genel olarak kurum faaliyetlerinin her aşamasında ve kademeli olarak sürdürülüyor olmasına karşın, teftiş bir makam adına, o makam tarafından görevlendirilen yetkin elemanlarca gerek görüldükçe ve belirsiz zamanlarda yapılmaktadır.⁵

2. YÖNETİM ÜZERİNDEKİ DENETİM YOLLARI

Yönetimin her türlü eylem ve işlemlerinin denetime açık olması ve kamu gücünün amacı dışında kullanımına dayalı uygulamalar karşısında vatandaşları koruyucu mekanizmalar oluşturulması, demokratik bir yönetim anlayışının başlıca unsurlarından biridir.

Yönetim üzerindeki denetim türleri hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik denetimi olarak iki türdür. Hukuka uygunluk denetimi kural olarak yargı yerlerince yapılan denetimdir. Yerindelik denetimi ise yönetimin eylem ve işlemlerinin kamuya yararlı ve verimli bir şekilde yürütülmesi için yapılan denetimdir.⁶

Yönetim üzerindeki denetim yolları ise kararlarının niteliği yönünden *yargı denetimi* ve *yargı dışı denetim* olarak ikiye ayrılabilir. Şüphesiz yönetimin hukuka bağlılığının en önemli güvencesi, en güçlü yaptırım aracı yargı denetimidir. Ancak yargı dışı denetim türlerinin her birinin de kendi alanlarında çok büyük önem arz eden fonksiyonları bulunmaktadır. Yargı dışı denetim türleri olarak yasama denetimi, yönetsel denetim, kamuoyu denetimi ve ombudsmanlık ayrıca

⁵ AVŞAR, B. Zakir, Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, (Ankara: Asil Yayınları, 2007), s. 7-8.

⁶ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve Turgut TAN, İdare Hukuku, (Ankara: Turhan Kitabevi, 1998), s. 731.

incelenecektir. Bunların dışında denetim; içeriği (düzenlilik denetimi (mali denetim-hukuka uygunluk denetimi) ve performans denetimi), denetim biriminin konumu (iç denetim, dış denetim, yüksek denetim), denetimin uygulanma zamanı (uygulamadan önce, uygulama sırasında, uygulamadan sonra, sürekli, zamansız) ve denetimi yapan kesimler (kamu kesimi, özel kesim) açısından da çeşitli ayrımlara tabi tutulmaktadır. Ancak, bu ayrımlar yargı dışı denetim kapsamında yer alan denetim türlerinin farklı açılardan sınıflandırılmasından ibarettir.

2.1. Yönetimin Yargı Dışı Yollarla Denetimi

Yönetimin yargı dışı yollarla denetimini siyasi denetim, idari (yönetimsel) denetim, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi şeklinde sıralayabiliriz. Bu denetim türleri, yönetimi, hem hukuka uygunluk hem de yerindelik yönünden denetlemektedirler.

2.1.1. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, Parlamento veya Meclis denetimi olarak da adlandırılmakta olup, yasama organının, yönetimi dolaylı olarak hükümet veya bakan aracılığı ile denetlemesidir. Türkiye’de siyasi denetim Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından yerine getirilmektedir.

İdarenin başı olan bakanlar, bakanlıklarının faaliyetlerinden dolayı TBMM’ye karşı sorumludurlar. Siyasi denetim, bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğinin TBMM tarafından araştırılmasına yöneliktir.⁷

TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yolları Anayasamızın 98 inci maddesi ile düzenlemiştir. Buna göre, TBMM soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru yollarıyla denetleme yetkisini kullanmaktadır. Ayrıca bunların yanında yönetilenlerin Anayasa’nın 74 üncü maddesi uyarınca Meclis’e dilekçe ile başvurarak kendileri ya da kamu işleri ile ilgili olarak yetkili kişileri şikayet hakları bulunmaktadır. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu da bu anlamda önemli bir denetim işlevi görmektedir.

⁷ AVŞAR, a.g.e., s. 9.

Kamu yönetimi açısından yasama organının en önemli denetim aracı “bütçe”dir. Bütçe ile bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının harcamaları denetlenerek, kamu yönetiminde verimlilik ve rasyonellik sağlanır. Bütçe, hükümet açısından “zorlayıcı bir sınav” görünümündedir. Hükümet, mali yılbaşından önce bütçe hazırlıklarına başlamakta ve mali yıl başında parlamentonun onayına sunmaktadır. TBMM Genel Kurulu’ndaki görüşme ve tartışmaların ardından bütçe kanunu onaylanır veya reddedilir. Siyasal gerçeklikte bu ”red” bir güvensizlik oyu olarak algılanır ve kabinenin çekilmesine neden olur.⁸

Kamu kuruluşları için bağlayıcı, özel kesim için ise yol gösterici nitelikte olan kalkınma planları ise parlamentonun bir diğer siyasi denetim aracı olup, yasama organı bu planlar aracılığıyla yönlendirici bir ön-denetim yetkisi kullanır.⁹

2.1.1.1. Soru

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir. Soru önergesi yazılıdır ancak, sözlü veya yazılı olarak cevaplanabilir. Aynı konuda ikiden fazla bakandan sorulan soru, Başbakandan sorulmuş sayılır. Sorudan sonra, TBMM’nin herhangi bir oylamada bulunması söz konusu değildir.

Sözlü sorular meclis kürsüsünden ilgili bakan tarafından cevaplandırılır. Yazılı sorularda ise ilgili bakan ya da başbakan 20 gün içinde yanıtını Meclis Başkanlığı aracılığıyla göndermek durumundadır. Eğer bu sürede yanıt verilmemişse ilgili bakan ya da başbakanın dikkati çekilir ve kendisine yanıt vermesi için ek süre tanınır. Yine yanıt alınamazsa yazılı soru sözlü soruya çevrilir.¹⁰

Soru önergesi sadece bir milletvekili tarafından imzalanabilir ve soru önergesi kişisel yaşama ilişkin, kolayca öğrenilebilecek, danışma niteliğinde ve

⁸ AKINCI, a.g.e., s. 64.

⁹ ERDOĞMUŞ, Osman, “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıda Ombudsmanlık Kurumu: Türkiye Örneği”, (Ankara: Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006), s. 18-19.

¹⁰ ERGUN, Turgay ve Aykut POLATOĞLU, Kamu Yönetime Giriş, (Ankara: TODAİE Yayını, 1992), s. 324.

daha önce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesi ile konusu aynı olan konuları içeremez.

2.1.1.2. Genel Görüşme

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir. Genel görüşme açılması, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından bir önerge ile istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmayacağına TBMM Genel Kurulu tarafından karar verilir. Genel görüşmenin sonunda da bir oylama yapılmaz ve hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz. Genel görüşme ilk kez 1961 Anayasasında kabul edilmiş ve 1982 Anayasasında da korunmuştur.

2.1.1.3. Meclis Araştırması

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemedir. Meclis araştırması; hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Meclis Başkanlığına verilecek bir önerge ile istenebilir. Meclis araştırması açılmasına karar verildiği takdirde, araştırmayı meclis tarafından kurulan ve milletvekillerinden oluşan özel bir komisyon yürütür. Bu komisyonun üye sayısı, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu, Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca tespit edilir. Komisyon araştırmasını üç ay içinde bitirmek zorundadır ve gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir. Devlet sırları ile ticari sırlar, meclis araştırmasının kapsamı dışındadır. Meclis araştırması hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açmaz. Ancak varılan sonuca göre bir gensoru önergesi vermek mümkün olabilir.

2.1.1.4. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, Başbakan veya bakanların görevleri ile ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Soruşturma önergesini TBMM üye tamsayısının en az onda biri verebilir. Meclis bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri üyeler arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Meclis, komisyon raporunu öncelikle görüşür ve gerekli görürse ilgili bakanı Yüce Divana sevk eder. Yüce Divana sevk kararı üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyu ile alınır. Meclis siyasi parti gruplarında meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz, karar alınamaz.

Anayasaya göre, TBMM kararı ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana sevki halinde hükümet istifa etmiş sayılır. Ancak Yüce Divana sevk edilmekle, başbakan veya bakanın milletvekilliği düşmez.

2.1.1.5. Gensoru

Gensoru, Bakanlar Kurulunun genel politikası ya da bir bakanın kendi bakanlığında izlediği politika ve etkinlikler hakkında Meclis tarafından yapılan etkili bir denetim yoludur ve denetim araçları içinde sadece gensoru, hükümetin veya bir bakanın siyasal sorumluluğuna yol açabilir. Siyasal sorumluluğun kolektif ve bireysel olmak üzere ikiye ayrılmasına paralel olarak gensoru, Bakanlar Kurulu veya sadece bir bakan veya aynı anda birden fazla bakan hakkında verilebilir. Gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.

Gensoru sonunda Bakanlar Kurulu ya da bir bakanın düşürülebilmesi üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile olur. Meclis soruşturmasından farklı olarak, gensoru oylaması sonunda, başbakan veya bakan Yüce Divan'a sevk edilmiş olmaz. Çünkü gensoru, sadece siyasal sorumluluk aracıdır. Ayrıca, gensoru oylaması gizli yapılmaz.

Gensoru ve meclis soruşturması yolları, ilk üç yola göre daha etkilidir. Çünkü, bu denetim yolları işletildiğinde, Bakanlar Kuruluna güvenoyu

verilmeyerek hükümetin düşürülmesi ile başbakan dahil, hükümet üyelerinin Yüce Divan'a sevk edilmeleri gibi idarenin kaderini belirleyecek iki önemli sonuca ulaşılabilir.

2.1.1.6. Dilekçe Hakkı ve Dilekçe Komisyonu

İdarenin siyasal denetimi sadece meclis üyeleri tarafından yapılmamaktadır. Siyasal denetim, yönetilenlerin Meclis'e dilekçe ile başvurmaları yoluyla da yapılmaktadır. Dilekçe hakkı Anayasa'nın 74 üncü maddesi ile ana çerçevesi belirlenen bir düzenlemedir. Söz konusu 74 üncü maddede:

“(Ek:03.10.2001-4709/26 md.) Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileri ile veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

-(Ek:03.10.2001-4709/26 md.) Kendileriyle ilgili başvurmalarının sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir.” hükmü yer almaktadır.

Meclisin on altı ihtisas komisyonundan biri olan ve on iki üyeden oluşan TBMM Dilekçe Komisyonu 1984 yılında 3071 sayılı Kanunla kurulmuş olup milletvekillerinden oluşmaktadır. Dilekçe üzerine yapılacak işlemler TBMM İçtüzüğünde belirlenmiştir. Dilekçe üzerine TBMM tarafından verilen kararlar hükümeti ve yönetimi hukuken bağlamaz; bunlar yargı kararı gibi bağlayıcı niteliği olan kararlardan değildir. Eğer yönetim, TBMM tarafından verilen kararın hukuka uygun olduğu kanısında değilse, uygulamayabilir. Fakat uygulamada, genellikle yönetim Dilekçe Komisyonunun kararlarını yerine getirmektedir. Aksi halde Meclis, hükümete karşı sahip olduğu denetim yollarını harekete geçirebilir.¹¹

¹¹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, (Ankara: “S” Yayınları, 1991), s. 234.

Aşağıda yer alan tabloda, son beş yasama döneminde TBMM Dilekçe Komisyonu'na gelen ve hakkında karar verilmiş olan dilekçelerin sayısı görülmektedir:

Tablo 1: TBMM Dilekçe Komisyonu İstatistikleri

18. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı	4300
19. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı	4147
20. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı	2313
21. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı	3187
22. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı	12448
23. Dönemde Gelen Dilekçe Sayısı	2800
18. Dönemde Karar Olan Dilekçe Sayısı	3823
19. Dönemde Karar Olan Dilekçe Sayısı	4140
20. Dönemde Karar Olan Dilekçe Sayısı	2142
21. Dönemde Karar Olan Dilekçe Sayısı	2958
22. Dönemde Karar Olan Dilekçe Sayısı	11579
23. Dönemde Gelen ve Karar Olan Dilekçe Sayısı	168
23. Dönemde Karar Olan Toplam Dilekçe Sayısı	2695
Bakanlıklarda Cevap Bekleyen Dilekçe Sayısı	226
Komisyonunda Görüşülmekte Olan Dilekçe Sayısı	206
Mevzuata Uygun Olmadığı İçin İşlemden Kaldırılan Dilekçe Sayısı	8

Kaynak: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_istatistikleri.dilekce_istatistik2, **17.01.2009.**

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere; ülkemizin nüfusu dikkate alındığında TBMM Dilekçe Komisyonu'na yapılan başvuruların sayısının oldukça düşük olduğu görülmektedir.

2.1.2. İdari (Yönetsel) Denetim

İdari denetim, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olup olmadığını belirlemeye yönelik bir faaliyettir. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesine “iç denetim”, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de “dış denetim” denir.¹²

İç denetim, idari hiyerarşi yapısı boyunca alttan üste doğru işlem ve eylemlerin bir üst birim tarafında denetlenmesini içeren “hiyerarşi denetimi” ve iç denetimin idari yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimler

¹² GÖZÜBÜYÜK ve TAN, a.g.e., s. 731.

tarafından yapılmasını içeren “teftiş”¹³ olarak iki şekilde yapılmaktadır. Dış denetim ise yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesi olarak tanımlanabilen “vesayet denetimi”¹⁴ ve özel denetim kurumlarınca yapılan “özel denetim” olarak iki şekilde yerine getirilmektedir. Özel denetim kurumları arasında Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu yer almaktadır.

Merkezden yönetim, ya da yetki merkezliği ilkesi hiyerarşik denetimi, yerinden yönetim ilkesi de vesayet denetimini zorunlu kılmıştır. Merkez örgütünün kendi taşra örgütleri üzerindeki denetimi ile bir idari kuruluş veya kurumun kendi içerisindeki bütünlüğü hiyerarşik denetim ile sağlanır. Merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlük ve uyum ise vesayet denetimi ile sağlanır. Hiyerarşi, oldukça geniş yetkiler içeren bir denetim aracıdır; bir ast-üst ilişkisi, emir-komuta zinciridir. İdari vesayet ise özerk kamu tüzel kişileri üzerinde uygulandığı için oldukça sınırlı yetkiler içerir. Öte yandan hiyerarşi olağan bir yetkidir. Oysa vesayet yetkisi ayrıksıdır. Başka bir deyişle, kanunda açıkça gösterilmeyen bir vesayet yetkisi kullanılamaz.

Yukarıda ele alınan “iç denetim” ve “dış denetim” kavramlarının yanı sıra, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen “iç denetim” ve “dış denetim” kavramlarına da açıklık getirmekte fayda bulunmaktadır. Buna göre iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Dış denetim ise genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara

¹³ AKINCI, a.g.e., s. 79.

¹⁴ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Anayasa Hukuku, (Ankara: “S” Yayınları, 1999), s. 308.

uygunluk yönünden Sayıştay tarafından incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasını kapsamaktadır.¹⁵

2.1.3. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu denetimiyle; idare faaliyetlerinin halk tarafından izlenerek, haksız eylem ve işlemlere tepki gösterilmesi ifade edilmektedir. İdareyi zorlayıcı yönü olmayan kamuoyu denetimi iletişim imkanlarının geliştiği günümüzde gittikçe etkili hale gelmektedir.

Bu denetim yönteminde, bireylerin tek tek veya toplu olarak yazılı, sözlü veya gösteri yaparak veya kamu mallarından veya bireysel imkanlarından yararlanarak fikir ve düşüncelerini, idarenin yanlış buldukları eylem ve işleminin geri alınmasını, sonuçlarının tazminini, eylem ve işlemin kendi istekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesini istemeleri, bunun için de kamu makamlarını uyarma, kınama, protesto etme, aydınlatma, etkileme vb. yöntemleri kullanmaları sık karşılaşılan durumlardır. Kamuoyunun rahatsızlık duyduğu konularda uyarı için umumi yerlerde broşür, duyuru, bildiri dağıtılması, bunların posta kutusuna bırakılması, umumi yerlerde bağış, yardım toplanması, posterler ve sembollerin asılması, yurttaşlık hakları gösterileri ve boykotlar, grevler gerçekleştirilmesi de bu çerçevede ele alınmaktadır. Yine, kamuoyu denetiminde bireysel hareketlerin de yönetim üzerinde etkisi olmakla birlikte, sivil toplum örgütlerinin ve geniş kitlelerin etkisi daha çok olmaktadır.¹⁶

Kamuoyu denetimi kapsamında önem taşıyan bir diğer düzenleme ise bilgi edinme hakkıdır. Bu kapsamda bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 4 üncü maddesinde;

“Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi

¹⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (Ankara: Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ağustos 2008), s. 45, 49.

¹⁶ AVŞAR, a.g.e., s. 21.

kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklıdır.” hükmüne yer verilmiştir.

Bilgi edinme hakkı, idarenin denetlenmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilen kamuoyu denetiminin somut bir göstergesidir. Çünkü bir kere yönetimin işleyişi konusunda her an kendisini kişilere bilgi verme yükümlülüğü altında gören idarenin hukuk devleti idealine daha sıkı bağlı kalacağı söylenebilir. Diğer yandan bu hak, idarenin işleyişi konusunda bireylerin, yönetimi sorgulayabilme kanallarını açık tutarak, ona yönetime kısmen de olsa katılma olanağını verir.

Başbakanlık Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun 2007 yılı Genel Raporunda yer alan, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında tüm kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan başvurular toplamı aşağıdaki şekilde sınıflandırılmaktadır:

Tablo 2: 2007 Yılı İçerisinde Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Kapsamında Yapılan Başvurular

Bilgi edinme başvurusu toplamı(*)	939.920
Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvurular	751.089
Kısmen olumlu cevaplanarak kısmen de reddedilerek bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvurular	108.530
Reddedilen başvurular	70.378
Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak veya ayrılarak bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular	8.151
Başvurusu reddedilenlerden yargıya itiraz edenlerin toplam sayısı	554

Kaynak: http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2007.pdf, **02.02.2009.**

(*) Bu sayı, diğer kurum ve kuruluşlara yönlendirilen başvurular toplamı olan 58.522 sayısının, toplam başvuru sayısı olan 998.442 sayısından çıkarılmasından sonra kalan “net başvuru sayısı”dır.

Bu sınıflandırmadan da görüldüğü üzere Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında yapılan başvuruların tamamı çeşitli şekillerde işlem görmüş ve büyük bir bölümü de olumlu cevaplanmıştır.

Kamuoyu denetimi kavramı, hukuk literatürümüze 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilmiş bir kavramdır. Anılan Kanunun 7 nci maddesinde:

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

a)Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b)Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c)Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d)Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,

Zorunludur.

Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.” denilmek suretiyle mali saydamlığın önemi ve gerekliliği vurgulanmaktadır.

Bu düzenlemeye göre idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesinde kamuoyunun aktif rol üstlenebilmesi için bu iş ve eylemler konusunda zamanında bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu düzenlemeyle beraber kamuoyu denetimi etkin hale getirilerek denetim olgusu içerisinde kendine yer bulmuştur.¹⁷

2.1.4. Ombudsman Denetimi

Hukuk devletinin, bireyi devletin karşısında koruması ve kişinin sahip olduğu hak ve özgürlükleri güvence altına almasına yönelik uygulamaları günümüzde daha da genişleyerek etkisini hissettirmektedir. Bu uygulamalardan biri

¹⁷ ALTUN, Murat ve Erdal KULUÇLU, “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, (*Sayıştay Dergisi*, Sayı: 56, Ocak-Mart 2005), s. 32-33.

de ombudsmanlık kurumudur. Uygulamada ombudsman, devlet ile halk arasında köprü görevi görmektedir. Vatandaşlar rahatsız oldukları konularda Ombudsmanı harekete geçirip, idarenin denetimine katkıda bulunmaktadır.

Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada yönetimin yargı dışı denetim yolları arasında yer alan ombudsmanlık kurumu, ilk olarak 1713 yılında İsveç'te kurulmuş ve 1809 yılında da Anayasal bir kurum niteliğini almış olup, bu kurum ile yönetimin eylem ve işlemleri denetlenmektedir. Ombudsmanlık kurumu, yönetsel yargının beşiği olan Fransa'da da 1973 yılında kabul edilen Kanunla birlikte "arabulucu" adı altında çalışmaya başlamıştır.

Genel olarak yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden ombudsman, yöneticiler tarafından yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan yakınmaları kabul eder ve yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirerek sağlar. Ombudsman her yıl yasama organına sunduğu raporunda ne gibi şikayetlerin kendisine geldiğini, yönetimin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin neler olduğunu bildirir. Böylece "bakan" ile yasama organı karşı karşıya getirilir.¹⁸

Ombudsmanlık kurumu araştırma raporumuzun temel konusu olduğu için ilerleyen bölümlerde daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

2.2. Yönetimin Yargı Yoluyla Denetimi

Yönetimin yargı dışı yollarla denetimi ile yönetim faaliyetlerinin hukuka uygunluğuna riayetin daha titiz bir şekilde sağlanması hedeflenmektedir. Ancak, yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması, mağdurların zararlarının giderilmesi bakımından yönetimin yargı dışı yollarla denetimi zaman zaman yetersiz kalmaktadır. Siyasi denetim, hükümetin denetlenmesine imkan vermekte, ancak yönetilenlerin kişisel başvuruları Dilekçe Komisyonu dışında değerlendirilmemektedir. İdari denetim yollarında idarenin taraflı davranması

¹⁸ GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Yönetim Hukuku, (Ankara: "S" Yayınları, 1991), s. 235.

endişeleri doğmaktadır. İşte bu eksikliklerin giderilmesi amacıyla bir diğer denetim yolu olan yargı denetimi devreye girmektedir.¹⁹

2.2.1. Ulusal Yargı Denetimi

Yargısal denetim, hukuk devletini polis devletinden ayırarak hukuk devleti ilkesinin temel güvencesini teşkil eder. Yönetimin yargı yoluyla denetimi yönetim faaliyetlerinin hukuk kurallarına bağlı kalmasını sağlayarak birey haklarının zedelenmesini engeller ve böylece birey haklarını idareye karşı korur. Yönetimin eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı organlarınca denetlendiği bu mekanizma, ya genel yargı yerlerince ya da kamu yönetimine özgülenmiş ayrı bir hukuk dizgesinin geçerli olduğu toplumlarda, idari yargı yerlerince işletilmektedir. Yargı denetiminin özünü ve ölçütünü hukuka uygunluk denetimi oluşturmaktadır. Yargı yerleri bir idari eylem ve işlemi geçerli hukuk kuralları çerçevesinde incelemekte ve bu inceleme ışığında kararını vermektedir.

Yönetimin yargı yoluyla denetlenmesinde iki tür sistem uygulanmaktadır. Bunlardan ilki Kara Avrupası ülkelerinde uygulanan “*yönetimsel yargı*” sistemi, diğeri ise Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan “*yargı birliği*” sistemidir. Bazı ülkelerde ise bu iki sistemden biri ya da her ikisine ağırlık veren çeşitli sistemler de uygulanmaktadır. Yargı birliği sisteminde bireylerle idare arasındaki davalara adalet mahkemelerinde bakılırken, yönetimsel yargı sisteminin benimsendiği ülkelerde ve ülkemizde yönetimsel mahkemelerde bu davalar ele alınmaktadır.

Yargı birliği sisteminde idarenin kuruluş ve faaliyetleri genel hukuk kurallarına bağlıdır. Ülkede tek bir hukuk sistemi ve doğan uyuşmazlıkları karara bağlayan tek bir yargı yolu vardır. İdari yargı sisteminde ise, idarenin kuruluş ve faaliyetleri özel kuruluş ve faaliyetlerden farklı bir hukuk düzenine bağlıdır ki, bu sistem içerisinde özel hukuk hükümlerinden doğan uyuşmazlıklar adliyede, idare hukuku ilişkilerinden doğan uyuşmazlıklar idare mahkemelerinde karara bağlanmaktadır. Ülkemizde idari yargı denetimi yapan kuruluşlar; İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri, Askeri Yüksek İdare

¹⁹ AVŞAR, a.g.e., s. 20-21.

Mahkemesi, Danıştay ve Sayıştay'dır. Ayrıca, adli, idari ve askeri mahkemeler arasında doğan görev ve hüküm uyumsuzluklarının çözümünde de Uyuşmazlık Mahkemesi devreye girmektedir.²⁰

Bu denetim yoluyla yönetimin hukuk kurallarının dışına çıktığının tespit edilmesi halinde çeşitli yaptırımlar söz konusu olmaktadır ve yargı denetimi sonucunda alınan mahkeme kararları kesindir. Bu olguların doğal sonucu olarak idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı yargı denetiminin caydırıcılık ve önleyicilik fonksiyonunun diğer denetim türleriyle karşılaştırıldığında daha fazla olduğu söylenebilir.

2.2.2. Uluslararası Yargı Denetimi

Uluslararası yargı denetimi son zamanlarda güncellik kazanan denetim türlerinden biridir. Bu denetim yoluyla, kötü yönetim bulgularının uluslararası yargı organları tarafından tespit edilmesi sonucunda yönetimin uygulamaları, uluslararası yargı organları tarafından yaptırıma maruz kalmakta ve dolayısıyla yönetim uluslararası düzeyde teşhir konusu olmaktadır.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa Konseyince 4 Kasım 1950'de imza edilen, 3 Eylül 1953'de yürürlüğe giren ve 18 Mayıs 1954'te TBMM tarafından kabul edilerek iç hukukumuzun bir parçası haline getirilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi insan haklarının korunmasına yönelik en önemli ve etkili metinlerdendir. Günümüzde Türkiye dahil sözleşmecilerde Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Divanı'nın içtihatları yönetim hukukunu etkilemekte ve bireyin yönetime karşı korunmasında önemli yer tutmaktadır.²¹

3. GELENEKSEL DENETİM YOLLARININ EKSİKLİKLERİ

3.1. İdari (Yönetmel) Denetimin Eksiklikleri

İdari denetimin türlerinden biri olan hiyerarşik denetimi ele aldığımızda, gerek denetlenenin gerekse denetleyenin aynı idare içinde yer alması bu denetimden

²⁰ AVŞAR, a.g.e., s. 21.

²¹ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, (Ankara: Turhan Yayınları, 1997), s. 436.

beklenen sonuçların her zaman alınamamasına neden olmaktadır. Bu denetimde, hiyerarşik amirler astlarını koruma güdüsüyle hareket ederek onların yaptığı hataları gözardı edebilir ve çok açık bir şekilde kanuna aykırı olmadığı sürece astını savunabilirler.

Öte yandan idarelerin teftiş kurulları tarafından yapılan denetimlerinde bir takım sakıncaları bulunmaktadır. Bu tür denetimler siyasi iktidarın müdahalesine her zaman açıktır ve kendisinden beklenen sonucu vermeyebilir.

Dış denetim türleri arasında yer alan özel kuruluşlar yoluyla yapılan denetimin de bir takım sakıncaları bulunmaktadır. Bu anlamda ülkemizde varolan Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçmekte, denetim sonucuna ilişkin hazırladığı raporu Cumhurbaşkanına sunmakta ve Cumhurbaşkanı da bu raporu gereği yapılmak üzere Başbakanlığa göndermektedir. Vatandaşların doğrudan Kurula başvuramaması, Kurulun re'sen harekete geçememesi ve raporlarının tamamını kamuoyuna açıklayamaması gibi nedenler DDK'nın idarenin haksız eylem ve işlemlerinin düzeltilmesi hususundaki işlevselliğini sınırlandırmaktadır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ise Başbakanlığa bağlı olup onun görevlendirmesiyle harekete geçebilmektedir.

3.2. Parlamento Denetiminin Eksiklikleri

Siyasal denetim, yönetimi dolaylı olarak denetleyen ve siyasi sonuçları olan bir yöntemdir. Siyasal denetim yoluyla parlamento, yürütme organını yönetimin faaliyetlerinden dolayı denetleyebilmektedir. Ancak siyasal denetim de kendi içerisinde birtakım eksiklikler barındırmaktadır. Meclis çoğunluğunu ve yürütmeyi elinde bulunduran iktidar partisi böylelikle yasama faaliyetlerini de kontrolü altında tutabilecek bu da siyasi denetimin etkinliğini önleyecektir.

Yönetimin karmaşıklığı ve işlerinin çokluğu karşısında yasama organı üyeleri yönetimin kontrolünde yetersiz kalabilirler. Bu da siyasi denetimin diğer bir aksayan yönüdür.

Öte yandan Dilekçe Komisyonunu ele alacak olursak bu komisyonun üyelerinin tamamı milletvekillerinden oluşmaktadır. Bu durum komisyonun ombudsmanlık kurumu kadar tarafsız ve bağımsız olamayacağını göstermektedir. Ayrıca, komisyonun yaptırım gücünün olmaması da yönetim tarafından kararlarının yerine getirilme gücünü zayıflatmaktadır.

3.3. Kamuoyu Denetiminin Eksiklikleri

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için öncelikle bir takım koşulların varlığı gereklidir. Bunların ilki ve en önemlisi halkın bilinçli olması ve demokratik ortamın varlığıdır. Öte yandan, kamu yararına öncelik tanıyan toplumsal davranış geleneğinin yaygınlaşması da kamuoyu denetiminin etkinliğini arttıracaktır. Basın-yayın organlarının ve kitle iletişim araçlarının yaygınlığı ve bağımsızlığı ve toplumun belli kesimlerini temsil eden örgütlerin varlığı da kamuoyu denetiminin etkinliği için diğer gerekliliklerdir. Basın ve diğer kitle iletişim araçlarının bağımsız ve yansız olmadığı bir toplumda etkin bir kamuoyu denetiminden bahsedilmesi mümkün değildir.²²

Bununla birlikte kamuoyu denetiminin idare üzerinde yaratacağı etkinin boyutları da oldukça belirsizdir. Öncelikle ifade etmek gerekirse pek çok konuda oluşmuş kamuoyu mevcuttur ve bunların büyük kısmı kısa süreli ve değişime fazlasıyla açıktır. Ayrıca kamuoyu üzerinden çıkar sağlamaya çalışan baskı gruplarının kişisel çıkarlarıyla kamu yararını ayırt edebilmek her zaman mümkün olmayabilir.²³

3.4. Yargı Denetiminin Eksiklikleri

3.4.1. Ulusal Yargı Denetiminin Eksiklikleri

Bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasında ve idareye yönelik şikayetlerin çözümünde bağımsız ve uzmanlaşmış mahkemeler tarafından yapılan yargısal denetim geleneksel denetim türleri arasında en etkin ve en fazla güven

²² AMCAOĞLU, Hüseyin, “Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman: KKTC Örneği”, (Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2002), s. 33-34.

²³ ŞENGÜL, Ramazan, “Ombudsmanlık Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>, 17.01.2009, s. 134-135.

veren denetim şeklidir. 1982 Anayasası'nın 138/3 üncü maddesine göre yargı kararları yasama ve yürütme organlarını bağladığı gibi yönetimi de bağlamaktadır. Yönetim, yargı kararlarına uymak zorunda olduğu gibi hiçbir şekilde mahkeme kararlarını değiştiremez ve yerine getirilmesini geciktiremez. Yönetimin yargı yoluyla denetimi hukuk devletinin gereklerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Ancak, yargısal denetime getirilen birtakım eleştiriler de mevcuttur. Bunlar arasında; yargı sürecinin çok biçimsel olması, yavaş ve güç işlemesi, yargılama maliyetinin yüksek olması yani hukuk kurallarının karmaşıklığı ve çeşitliliği karşısında bireylerin yargı yolunda tek başlarına şikayetlerini sonuçlandırmasının zorlaşması ve bu durumda davanın avukat aracılığıyla takip edilmesi neticesinde dava masraflarıyla birlikte davacının yüklenmek zorunda kalacağı mali külfetlerin artması, yargı organlarının yönetilenlerin çıkarlarını ön planda tuttuğu için yönetime yabancı olması nedeniyle hem işinin zorlaşması hem de kararlarına kuşkuyla bakılması, görevli yargı yerinin saptanmasındaki güçlükler, aynı konunun çeşitli yargı yerlerinde karara bağlanması ve aynı konuda değişik usul kurallarının uygulanması gibi hususlar yer almaktadır.

Öte yandan mali külfetlerin çokluğu vatandaşların yargı önünde idarenin kötü yönetim uygulamalarını düzeltme yoluna gitmekten vazgeçme nedeni olabilecektir. İdarenin yanlış uygulamalarının yargı yerlerince denetiminin mümkün olması durumunda denetim hukukilik denetimiyle sınırlı kalmaktadır. Bu durumda yönetimin takdir yetkisini kullanarak aldığı kararların ihtiyaca ve yönetilenlerin taleplerine uygunluğu denetlenememektedir. Yani yargı denetimi yerindelik denetiminden yoksundur. Nihayetinde yargı sürecinin uzun sürmesi yani sonucun geç alınması, hakkın yerine getirilmesinde bireyler için hakkaniyetsiz durumların doğmasına yol açabilmektedir.

3.4.2. Uluslararası Yargı Denetiminin Eksiklikleri²⁴

Uluslararası yargı denetiminin yönetim üzerinde etkili olabilmesi için ön koşul, uluslararası yargı yerlerinin bu denetimini ilgili ülkenin kabul etmesidir. Aksi takdirde idarenin işlem ve eylemlerinden dolayı zarar gören, hak ve özgürlük ihlallerine uğrayan bireylerin bu denetim yolunu kullanabilmesi mümkün değildir. Bu denetim mekanizmasına başvurabilmenin bir diğer koşuluysa ulusal yargı önünde iç hukuk yollarının tüketilmesidir. Bu da sürecin uzamasına neden olacaktır.

Bu ön koşullara ek olarak, uluslararası denetim mekanizmalarını harekete geçirebilmenin birtakım şekil şartlarına bağlı olması ve mali külfet gerektirmesi de bu denetimin tüm vatandaşların başvurabileceği pratik ve ucuz bir yol olmadığını göstermektedir.

Pek çok ülkede mevcut denetim yollarında görülen eksiklikler nedeniyle, idarenin yapmış olduğu hatalı eylem ve işlemlerde vatandaşların anayasa ve kanunlarla güvence altına alınan hak ve özgürlüklerinin korunmasında mevcut denetim yollarını tamamlayıcı bir rol üstlenen ombudsmanlık kurumunun kabul edilmesi yoluna gidilmektedir.

²⁴ Aynı, s. 135.

BÖLÜM II

OMBUDSMANLIK KURUMU

1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKMASINA NEDEN OLAN FAKTÖRLER

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi, insan haklarının önem kazanması ve insanların daha sorgular hale gelmesinin bir sonucu olarak bugün bütün dünyada ülkeler, idarenin eylem ve işlemleri dolayısıyla haksızlığa ve zarara uğrayan vatandaşlarının haklarını koruyan çeşitli düzenlemeler yapmışlardır. Hak ve özgürlüklerin korunması, özgürlüklerin doğuşundan beri toplumları meşgul etmiş ve toplumlar bunları koruyabilmek için doğrudan, esnek, hızlı ve maliyetsiz kurumlar yaratmaya çalışmıştır. Yapılan düzenlemeler genellikle bireylerin haklarının anayasalarda teminat altına alınması ve mevzuat düzenlemelerinin de buna göre yapılması şeklinde olmuştur.

19 uncu yüzyıl başında İsveç'te ortaya çıkan ve hukuksal gelenekleri ile kültürleri benzer olan ülkelerde kısa sürede yaygınlaşan, buna karşılık gelenekleri farklı olan birçok demokratik ülkede ise kendi hukuk sistemleri ve gereksinimlerine göre değiştirilerek uygulanan bir kurumun büyük ilgi topladığına tanık olunmuştur. 20 nci yüzyılın ikinci yarısında, gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmekte olan ülkelerde de hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir unsuru olarak görülen bu kurum büyük bir hızla yayılmıştır.

1.1. Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği

20 nci yüzyılda ve özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde dünyada meydana gelen değişme ve gelişmeler, artan devlet hizmetleri, kamu hizmetleri anlayışındaki değişiklikler sebebiyle birey-devlet ilişkilerinde meydana gelen artış, bürokrasinin artması ve idari eylem ve işlemlerin karmaşıklaşması neticesinde yargısal teminat, idari denetim ve dilekçe hakkı gibi teminatların yetersiz kaldığı görülmüştür. Özellikle yürürlükteki hukuk kurallarının değişen şartlara ayak

uyduramaması nedeniyle haksızlığa yol açması ve benzeri durumlarda adaletin normatif olarak sağlanmasına rağmen tabii olarak sağlanamaması neticesinde toplumlar vicdanen rahatsızlık duymaya başlamışlardır.²⁵

Parlamento denetimi kolay harekete geçirilemeyen, kolay netice alınamayan ve genel meseleler dışındaki konularla ilgilenmesi pek mümkün olmayan bir denetim yolu olup, sade vatandaşın idare hakkındaki şikayetleriyle ilgili olarak yeterli bir fonksiyon ifa etmesi söz konusu değildir.

İdari denetim; hiyerarşik yapı ve dayanışma duyguları gibi sebeplerle vatandaş için bir güvence olmaktan uzaklaşmaktadır. Yargı denetimi ise ağır işlemesi, formalitelerinin çokluğu ve pahalı olması, ayrıca yetkisinin sadece hukuka uygunlukla sınırlı kalması gibi sebeplerle her zaman uygun bir başvuru yolu olamamaktadır.

1.2. Çağdaş Devletin Karmaşıklaşan Yapısı

Klasik liberal devlet anlayışında devletin görevlerinin sınırlı olması nedeniyle kamu yönetiminin sunmuş olduğu hizmetler belli alanlarda söz konusu olmaktadır. Devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesiyle klasik liberal anlayıştaki devletin görevlerinin sayısında ve niteliklerindeki artış, kamu yönetiminin görevlerini de arttırmıştır. Yönetim faaliyetlerinin artmasıyla beraber yönetilenlerin şikayetlerinde de bir artış meydana gelmiş, yönetilenlerin yönetim karşısındaki tutum ve beklentileri değişmiştir. Vatandaşlar artık yönetimden nitelik ve nicelik bakımından daha fazla hizmet talebinde bulunmaktadır. Yönetimle yönetilenler arasındaki uyuşmazlıkların artması, bu talebin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Devlet görevlerindeki artış aynı zamanda bu görevlerin gereğini yerine getirmekle yükümlü olan, üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış yönetim organının büyümesi sonucunu doğurmuştur.²⁶

²⁵ ŞAHİN, Ramazan, "Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", (Türk İdare Dergisi, sayı 444), s. 75.

²⁶ ŞENGÜL, a.g.e., s. 127-128.

Çağımız devletinin 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. Bu bağlamda “sosyal devlet” veya “hizmet devleti” ya da son zamanlardaki güncel tabiriyle “vatandaş odaklı kamu hizmeti” anlayışlarının da etkisiyle devlet-vatandaş ilişkilerinde “hakkaniyete” ağırlık veren yeni bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur.²⁷

İşte bu arayış içerisinde, idarenin yargısal denetiminin tarafsız idari yargı yerlerince yapıldığı ülkelerde bile idarenin bünyesine kolaylıkla nüfus edebilen, daha süratli, daha kişisel, daha az biçimci, karşılıklı ilişki kurmada önemli bir boşluğu doldurabilen, daha iyi bilgi sahibi olabilen, keyfilikle mücadelede daha etkili olan, tutarlı bir kuruma duyulan ihtiyaç gözlerin ombudsmanlık kurumuna çevrilmesine sebep olmuştur.

2. OMBUDSMANIN TANIMI VE TARİHİ GELİŞİMİ

2.1. Ombudsmanın Tanımlanması

Ombudsman kelimesi İsviçre dilinde “temsilci”, “görevli” anlamına gelen “ombuds” ve “kişi” anlamına gelen “man” kelimelerinden oluşmuştur. Bu bileşik sözcükteki “man” sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanması ihtimali göz önünde bulundurularak, ombudsman için bazen “ombudsperson” veya sadece “ombuds” ifadeleri de kullanılmaktadır. İsveç dilinde ombudsman kelimesi; vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlamında kullanılmaktadır. Ombudsman kelimesinin Türkçe karşılığı olarak “halk denetçisi”, “kamu denetçisi”, “kamu hakemi”, “arabulucu”, “halk avukatı”, “yurttaş sözcüsü”, “medeni hakların savunucusu”, “parlamento komiseri” gibi ifadeler kullanılmaktadır.²⁸

²⁷ ŞAHİN, a.g.e., s. 75-76.

²⁸ TEPE, Kemal, “Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)”, (Belediye Dünyası Dergisi, sayı 10, Ekim-2006), s. 28-29.

Aşağıda yer alan tabloda dünyanın bazı ülkelerinde anayasal rejimlerin farklılığı çerçevesinde “ombudsman” kavramı yerine kullanılan kavramlar yer almaktadır:

Tablo 3: Anayasal Rejimlerin Farklılığı Çerçevesinde Dünyanın Bazı Ülkelerinde Kullanılan “Ombudsman” Kavramları

Arjantin	Halk Savunucusu	Cumhuriyet
Avustralya	Ombudsman	-Ulus Devlet, -Demokratik Federe Devlet
Belçika	Parlamento Komiseri	Anayasal Monarşi Altında Anayasal Demokrasi
Kanada	-Ombudsman -Vatandaş Koruyucusu	-Ulus Devlet -Parlamentar Demokrasiyle Yönetilen Konfederasyon
Danimarka	Ombudsman	Anayasal Monarşi
Finlandiya	Ombudsman	Cumhuriyet
Fransa	Arabulucu	Cumhuriyet
Hong Kong	Ombudsman	Çin Halk Cumhuriyetinin Özel İdari Bölgesi
Hindistan	Lokayukta	Ulus Devlet, Federe Cumhuriyet
İtalya	Halk Savunucusu	Cumhuriyet
Japonya	Bir Bakana Karşı Sorumlu Ulusal Danışman	Parlamentar Demokrasi Altında İmparatorluk Monarşisi
Güney Kore	Ombudsman	Demokrasi
Hollanda	Ombudsman	Anayasal Monarşi Altında Parlamentar Demokrasi
Yeni Zelanda	Ombudsman	Ulus Devlet, Parlamentar Demokrasi
Norveç	Ombudsman	Anayasal Monarşi
Pakistan	Wafeqar Mohtasib	Ulus devlet, İslam Cumhuriyeti
Papua Yeni Gine	Ombudsman Komisyonu	Ulus Devlet, Parlamentar Demokrasi Altında Bağımsız Devlet
Filipinler	Tanodbayan	Cumhuriyet
Portekiz	Adalet Sağlayıcısı	Cumhuriyet
Solomon Adaları	Ombudsman	Ulus Devlet, Parlamentar Demokrasi
İspanya	Halk Savunucusu	Anayasal Monarşi
Güney Afrika	Halk Savunucusu	Cumhuriyet
Sri Lanka	Ombudsman	Demokratik Sosyalist Cumhuriyet
İsveç	Ombudsman	Anayasal Monarşi
İngiltere	Parlamento Komiseri	Ulus Devlet, Anayasal Monarşi, Parlamentar Demokrasi

Kaynak: http://www.vanuatu.usp.ac.fj/journal_splaw/articles/Satyanand1.htm, **17.01.2009.**

Görüldüğü gibi ombudsman farklı ülkelerde farklı içerikteki yasal ve anayasal düzenlemelerle gündeme geldiğinden, kurumun net bir tanımının yapılması mümkün değildir. Kurumun her uygulaması, bulunduğu yerin gereksinimlerine ve özelliklerine göre farklılık gösterebilir. Fakat uygulamalardaki ortak noktalardan şöyle bir tanım çıkartmak mümkündür:

“İdarenin işlemleri, eylemleri, davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya; hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için ya şikayet üzerine ya da res’ en idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, parlamentoya karşı sorumlu bağımsız bir devlet organıdır.”²⁹

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü’nün (International Ombudsman Institute) ombudsman tanımı ise şu şekildedir:

“Ombudsman; kişileri, idarenin yaptığı hak ihlalleri, gücün kötüye kullanımı, hata, ihmalkarlık, yanlış kararlar ve kötü yönetimden korumak, idarenin aldığı kararların daha açık olmasını sağlamak ve kamu çalışanlarının daha fazla hesap verebilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş bir kurumdur.”³⁰

Uluslararası Barolar Birliği’nin 1974’de yaptığı ve geniş kabul gören tanımı ise şöyledir: *“Anayasa, yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.”³¹*

2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi

Kimi kaynaklar, ombudsmanın temellerini ararken Çin’deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) sırasında varolan “Yunan Kontrol Kurumu”, Roma’daki “Halk Tribünleri”, 17 nci yüzyıl Amerikan Kolonilerindeki “Censosrs” kurumları arasında bir bağlantı kurarlar. Bazı kaynaklarda da Hz. Muhammed’in vefatından sonra Halife Hz. Ömer’in (634-644) bütün vatandaşların başvurabileceği, şikayetlerini

²⁹ EREN, Hayrettin, “Ombudsmanlık Kurumu”, (Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, sayı 1-2, 2000), s. 82.

³⁰ <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>, 27.01.2009.

³¹ HOLM, Niels Eilschou, The Ombudsman-A Gift From Scandavia To The World, (Amsterdam:DJOF Publishing, 1995), s. 13.

bildirebileceği idari denetim kurumu olarak kurduğu “muhtesib” kurumuna işaret edilmektedir.³²

Abbasi Hanedanı döneminde (750-847) hükümet memurlarına karşı yapılan şikayetleri dinlemek ve soruşturmak üzere kurulan “Divan-ı Mezalim”, Anadolu Selçukluları döneminde hükümdarın danışmanlığı görevini üstlenen “Divan”, Büyük Selçuklular döneminde “Kadı el Kudatlık”, Osmanlılarda ise “Divan-ı Hümayun”, “Kadı”, “Kazasker” ve “Kethüda” gibi yönetim birimleri ve “Ahilik” gibi teşkilatlanmalar ombudsmanlık kurumunun temelini oluşturan örgütler olarak karşımıza çıkmaktadır.³³

Ombudsman olarak tanımlanan kurum Batıya Osmanlı’dan gitmiştir. 1709’da Paltova Savaşı’nda Ruslara yenilip Osmanlı’ya sığınan İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl) 1709-1714 yılları arasında sürgün yaşadığı Edirne’de “Kazasker” kurumuyla tanışmış ve sığındığı Osmanlı toprağından ülkesine gönderdiği bir kraliyet emri ile, yokluğunda ülke yönetimini ve yargısını onun adına denetleyecek, uzaktaki kralın gözü kulağı olacak bir kişiyi atamış, adını da “*Hogste Ombudsmannen-Supreme Procurator*” koymuştur.³⁴

Kralın atadığı gözlemci, Kral dönene kadar başarılı bir rapor hazırlamıştır. Gözlemci, Kral adına vatandaşların dilek ve şikayetlerini dinlemiş, bunların bir kısmını ilgili yerlerle ilişki kurarak çözümlenmiş ve kamu hizmetinin nasıl daha etkili ve adil biçimde yerine getirileceği konusunda bir dizi öneri hazırlamıştır. Böylece Kral, tüm iyi niyetine karşın devletin bütün eylem ve işlemlerini bizzat gözetim altında tutamayacağını kavrayarak geçici olarak atadığı gözlemciyi sürekli olarak çalıştırmaya karar vermiştir. 1809 yılında çıkarılan Anayasa ile de bu gözlemci “Justitieombudsman” unvanı ile bir Anayasal Kurum haline getirilmiştir. Ülkede demokrasinin yerleşmesiyle de ombudsmanın yasama organı adına yürütme organını ve buna bağlı olarak çalışan bütün kamu kuruluşlarını gözetim altında tutacağı kuralı benimsenmiş ve daha sonra yapılan bütün Anayasa değişikliklerinde

³² AVŞAR, a.g.e., s. 35.

³³ Aynı, s. 41-42.

³⁴ Aynı, s. 42-44.

bu kurum daha da geliştirilerek İsveç'in temel kurumlarından biri durumuna gelmiştir.³⁵

Ataman İsveç Kralı'nın, Osmanlı topraklarında yaşadığı dönem boyunca Osmanlı devlet ve toplum yapısını yakından inceleyerek, Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Kazasker, Kadı, Muhtesip gibi kurul ve görevlilerin hükümet memurları hakkındaki şikayetleri padişah adına inceleyerek neticelendirdikleri, devletin çalışanlarının hatalı, kusurlu veya eksik uygulamalarından halkı koruduklarını gördüğünü ve bundan dolayı ülkesinde de böyle bir uygulamayı başlattığını ifade etmektedir.³⁶

1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir boyut kazanan ombudsmanlık kurumu önce İskandinav ülkeleri tarafından benimsenmiştir. Sistem İsveç dışında hemen hemen hiç tanınmadan iki asır uygulandıktan sonra, İsveç sisteminden etkilenecek ombudsmanı uygulayan ilk ülke 1919'da Finlandiya olmuştur. Kurumun gelişimi ve yaygınlaşması açısından II. Dünya Savaşı'nın bir dönüm noktası olduğu söylenebilir. Savaştan önce sadece iki İskandinav ülkesi olan İsveç ve Finlandiya'da uygulanan sistem savaş sonrasında hızla yaygınlaşmaya başlamıştır. Finlandiya'yı 1954'te Danimarka takip etmiş ve sistem 1957'de Batı Almanya'da, 1959'da ise Norveç'te kabul edilmiştir. 1950-60 yılları arasındaki ilk yayılma dalgasının ardından, 1960 sonrasında ikinci bir yayılma dalgası yaşanmıştır. 1962 yılında Yeni Zelanda, 1967'de İngiltere ve 1970 yılında ise Kuzey İrlanda'da sistem etkin hale gelerek uygulanmaya başlanmıştır. 1980'li yıllara gelindiğindeyse, sistem Afrika ve Doğu Avrupa'da da kurulmaya başlanmıştır.

Ombudsmanlık kurumu; Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin 1957 yılında İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin kurulmasına ilişkin kararı, BM Genel Kurulu'nca 1966 yılında onaylanan Medeni ve Sosyal Haklar Konvansiyonu hükümlerinde yer alan "Ombudsman Clause" kavramı, 1971 yılında

³⁵ BAYLAN, Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, (Ankara: Turhan yayınları, 1978), s. 7.

³⁶ ATAMAN, Taykan, "Ombudsman ve Temiz Toplum", (Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan 1997, Sayı:14), s. 779

Viyana’da toplanan İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı’nda kararlaştırılan “Hükümete bağlı birimlerin işlemlerine karşı şikayet hakkına dayalı olarak kişisel şikayetlerin alınması ve incelenmesi için yetkili kılınan ve İskandinav ülkelerinde “ombudsman” olarak bilinen örgütlerin çizgilerine göre işlev gören bir organın kurulmasının düşünülmesi kararı” ve yine 1971 yılında Adis Ababa’da toplanan “Afrika Hukukçuları Konferansı”nda gelecekte bir ombudsman bürosu kurulması yönündeki önerisi ile yine pek çok ülkede kurumsallaşıp yaygınlaşma yoluna girmiştir.³⁷

Avrupa Konseyi İstişari Asamblesi 1975’te 457 sayılı tavsiye kararı ile üye ülkelere ombudsman kurmalarını tavsiye etmiş, bunun üzerine Avrupa Birliği (AB)’ne üye ülkelerde mevcut hak arama yollarına ek olarak ombudsmanlar da kurulmuştur. AB de 1994 yılında Maastricht Anlaşması’nın 138/E maddesi kapsamında AB bürokrasisi tarafından yanlış uygulamalara karşı vatandaşlarının haklarını koruyacak Avrupa Birliği Ombudsmanı adını verdiği kurumunu kanunlaştırmıştır.

Bugün ombudsmanlık kurumu, aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya, İsrail, Hindistan, Nijerya ve Portekiz gibi ülkelerin yer aldığı 100’ün üstündeki ülkede ulusal düzeyde, mahalli idareler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde tek kişilik, heyet halinde veya taşra temsilcileri şeklinde uygulama alanı bulmaktadır. Ombudsman 1980’lerden itibaren özel sektör kuruluşlarında (bankalarda, sigorta, emlak ve yatırım şirketlerinde) ve üniversitelerde de kullanılan bir kurum haline gelmiştir.³⁸

3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN GENEL ÖZELLİKLERİ

Günümüzde dünyanın beş kıtasında yüzün üzerinde ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu; yeni ya da eski, küçük ya da büyük, üniter ya da federal, zengin ya da fakir, başkanlık sistemine ya da parlamenter sisteme sahip, yargı birliği olan ya da olmayan birçok ülkede uygulanmaktadır. Ombudsmanlık

³⁷ AVŞAR, a.g.e., s. 59-60.

³⁸ KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip, “Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman”, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm, 03.02.2009.

kurumu her ülkenin sosyal, kültürel ve hukuki yapısına göre farklılık göstermekle beraber, sistemin bir takım genel kabul görmüş özellikleri mevcuttur.

1-Ombudsmanın pozisyonu ve görevleri anayasa veya ayrı bir kanun ile düzenlenmiştir: Bilindiği gibi ombudsmanlık kurumu Anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmış olan kişisel hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik bir yapılanmadır. Bu kurumun da bundan dolayı kanuni bir temele dayanması kaçınılmazdır. Bu kanuni temel ombudsmana diğer kurumlarla olan ilişkilerinde kolaylık sağlayacak, çalışmalarını yürütürken gerekli olacak her türlü bilgi ve dokümanı kamu görevlileri ve bürokratlardan kolayca temin edebilmesini sağlayacaktır. Kurumun dayanağını teşkil eden bu kanun aynı zamanda ombudsmana; şikayeti ele alıp almama, şikayetin kapsamını genişletme veya şikayet konusu araştırmayı istediği zaman sona erdirebilme serbestliği de tanımış olacaktır.

2-Politik olarak tarafsızdırlar ve kararlarında ayrımcılığa yer yoktur: Ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken siyasi partilerle olan ilişkilerini minimum düzeyde tutarlar ve aldıkları kararlarda aynı konumda olan kişilere aynı muameleyi göstererek vatandaşlar arasında milliyet, ırk, din ya da inanç, maluliyet, yaş veya cinsel tercihlere dayalı herhangi bir haksız ve adaletsiz ayrımcılığın ortaya çıkmasından özenle kaçınırlar. Ombudsmanın tarafsızlığını güvence altına almak amacıyla bazı görev kısıtlamaları da getirilebilmektedir. Örneğin ombudsmanlar parlamento üyesi olamamakta, ücret ya da kazanç karşılığı bir işte çalışmamaktadır.

3-Genel olarak parlamento tarafından seçilir ve Parlamento desteği ile çalışırlar ve kamu kurumlarıyla işbirliği içerisindedirler: Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesi ve parlamento desteği ile çalışması onun kamu idarelerinden ayrı bir konumda olmasını sağlamaktadır. Ombudsmanın cumhurbaşkanı veya hükümetler tarafından atanması halleri ise çok nadirdir (örneğin İngiltere’de hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından, İrlanda’da Cumhurbaşkanı tarafından, Fransa’da Bakanlar Kurulu Kararıyla atanır.) ve

bağımsız bir organ olmaları da bunu gerektirmektedir. Ombudsmanlık kurumunun iyi bir şekilde işleyebilmesi, Parlamentoyla arasında çok iyi bir ilişkinin varlığına bağlıdır. Öte yandan, ombudsman kendisine iletilen yakınma konusunda her türlü incelemeyi yapabilir, bilgi ve belge isteyebilir, ilgililerle görüşmeler yapabilir ve elde ettiği bulgular çerçevesinde vardığı sonucu içeren raporunu ilgililere iletir. Kamu kurumlarının ombudsmana yardım ve destek olma konusunda istekli yaklaşımı ise bu kuruma kamuoyu tarafından duyulan güvenin artmasını sağlar.

4-Kararlarında bağımsızdırlar: Ombudsmanlar her ne kadar Parlamento tarafından seçilseler de kararlarını verirken Parlamentodan ve kamu kurumlarından bağımsızdırlar. Bu bağımsızlık kamuoyunun ombudsman üzerindeki güveninin de sarsılmaması açısından önemlidir. İdarenin ve yürütmenin tüm etkilerinden arındırılmış bir kurum idarenin üzerinde etkili bir denetim uygulayabilir. Öte yandan Parlamento ombudsmanı seçebilir veya görevden alabilir ancak ona emir ve talimat veremez. Bu bağımsızlık aynı zamanda ombudsmanı siyasi etkiler veya şahsi çıkarların etkileri de dahil olmak üzere her türlü dış etkiden kurtarır.

5-Ombudsman yüksek standartlara sahip kişiler arasından seçilir: Ombudsmanlar, hukuka son derece hakim, halk ile olumlu ilişkilere sahip, saygılı ve nazik, halka hizmet bilincinde olan, doğruluktan ayrılmayan, dürüst kişiler arasından seçilir. Çünkü ombudsman yaptığı işin bir gereği olarak siyasi baskılar veya diğer çıkar gruplarının baskılarıyla ve ağır bir iş yüküyle karşı karşıya kalabilir. Vatandaşlar tarafından kendisine gelen soruları mümkün olduğunca cevaplandırmaya çalışmalı, eğer sorumlu değilse vatandaşları ilgili birime yönlendirmeli, eğer yaptığı işten dolayı bir hata meydana gelmişse özür beyan etmelidir.

6-Ombudsman başvuruların tamamını değerlendirmeye alır: Ombudsman asılsız olsa bile şikayeti dikkate alır ve neden asılsız olduğunu belirtir. Öte yandan eğer şikayet konusu olay ombudsmanın görev alanı dışındaysa vatandaşa başka ne gibi yollara başvurabileceğini açıklar.

7-Ombudsman tarafından verilen kararlar gerekçelidir ve bu kararlara karşı bir üst makama başvurulabilir: Ombudsman tarafından verilen olumlu, olumsuz tüm kararlar belirli bir gerekçeye dayalıdır ve bu gerekçede kararın yasal temeli açıkça gösterilmek zorundadır. Ayrıca kurum tarafından verilen olumsuz kararlara karşı bir üst makama müracaat imkanlarını gösteren bir bilgide bu gerekçenin bünyesinde mevcut olmalıdır.

8-Ombudsmana masrafsızca, kolayca ve doğrudan ulaşılabilir: Kuruma başvurmak için herhangi bir ücret yatırmaya gerek olmadığı gibi bir prosedürde izlenmesine gerek yoktur. Sadece şikayete konu olayı içeren bir dilekçe ve buna ilişkin dokümanları vermek yeterlidir. Dolayısıyla, ombudsmanlık kurumu gerek başvuru şekli gerekse masrafsız oluşuyla diğer denetim mekanizmalarına göre çok daha uygundur. Ancak, Fransa ve İngiltere’de vatandaşlar ombudsmana doğrudan değil parlamenter aracılığı ile başvurabilmektedirler. Yabancı başvurularının kabul edilmesinde ise genellikle karşılıklılık esası gözönüne alınmaktadır.

9-Medya ile aktif ilişkisi vardır: Ombudsmanın özellikle kendi inisiyatifi ile başlattığı araştırmalarda, medya kuruluşlarında çıkan haberlerin büyük payı vardır. Öte yandan medyanın da ombudsmanın elinde yer alan olaylara yer vermesi ombudsmanın faaliyetleri üzerinde bir kontrol mekanizması meydana getirmektedir.

10-Görev süreleri genellikle parlamento süresi ile sınırlıdır: Ombudsmanın tarafsızlığı ve bağımsızlığının sağlanabilmesi açısından önemli bir özelliktir. Ombudsmanın ikinci kez aynı görev için aday gösterilememesi; görev süresi boyunca ikinci kez seçilebilmesini sağlayabilmek için başka kişilere yaranmak ve hoş görünmek zorunda kalmaması sonucunu doğuracaktır.

11-Aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur: Ombudsmanı yargı kurumlarından ayıran en önemli özelliği, kararlarının bağlayıcı olmaması ve yaptırım uygulama yetkisine sahip olmamasıdır. Hukuken yönetim, ombudsmanın vardığı sonuç ve onun görüşü doğrultusunda işlem ve eylem yapmak zorunda değildir. Öte yandan ombudsman, yönetimin aldığı kararları, işlemleri kaldıramaz, değiştiremez; yönetimin yerine geçerek işlem ve eylem yapamaz. Ancak ombudsman, araştırma,

eleştirme ve düzeltici önlemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir.

4. OMBUDSMANA BAŞVURU YÖNTEMLERİ VE OMBUDSMANIN YETKİLERİ

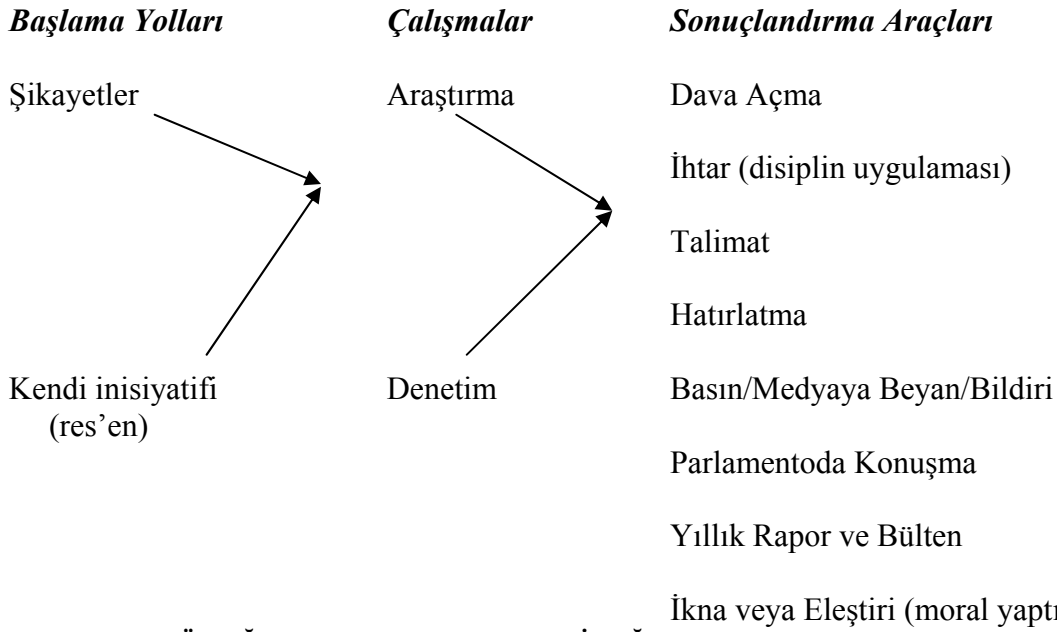
Ombudsman genellikle şikayet başvuruları üzerine harekete geçmektedir. Ancak bazen aldığı bir duyum veya basında yer alan haber üzerine kendi inisiyatifiyle de harekete geçebilmektedir. Vatandaşların başvurularında da iki yöntem söz konusudur. Bunlar yaygın olarak kullanılan doğrudan, aracısız olarak yapılan başvuru ve başvuruların filtre edildiği dolaylı başvurudur. Örneğin, İngiltere ve Fransa'da vatandaşlar parlamenterler aracılığı ile başvurularını yapabilmektedirler. Sri Lanka'da ise her iki yöntem birarada kullanılmaktadır. Ombudsmana dolaylı yolla erişilebilmesi bu sistemin yargı denetimine karşı üstünlüğünü gölgelemekte, ancak kurumun görev alanına girmeyen başvuruların baştan engellenerek kaynağında çözülmesini sağlamaktadır.

Ombudsmanlar çok geniş araştırma ve soruşturma yetkilerine sahip olmalarına karşın kamusal eleştiri ve ikna (moral yaptırım) dışında zorlama yetkileri yoktur. Ombudsmanın karar verme, yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkisi yoktur.³⁹

Aşağıda yer alan çizelgede ombudsmanın faaliyetlerini gerçekleştirirken hangi yöntemleri izlediği daha açık bir şekilde görülmektedir:

³⁹ AVŞAR, B. Zakir, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, (Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları, 1997), s. 62-63.

Şekil 1: Ombudsmannın Çalışma Usulü



Kaynak: BABÜROĞLU, Oğuz ve Nevra HATİPOĞLU, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, (İstanbul: TÜSİAD Yayını, Ocak 1997), s. 16.

Ombudsmannın temel işlevi bireylerin yönetimden kaynaklanan şikayetlerinde arabuluculuk rolü üstlenerek, belirlediği aksaklığın giderilmesi için ilgili idareye bildirimde bulunmaktır. İdare bu bildirimde cevap vermek zorundadır ancak ombudsmannın dediğini yapmak zorunda değildir. Ancak, ombudsmannın bunları parlamentoya rapor etme ve kamuoyuna açıklama yetkisi vardır. Öte yandan ombudsmannın bu görevini yerine getirirken; yönetime ilişkin her türlü dosyaya erişebilme ve gerektiğinde yöneticilerden her türlü bilgiyi alma yetkisi bulunmaktadır.

Ombudsman hukuka uygunluk denetimi yanında yerindelik denetimi yetkisine de sahiptir. Ayrıca ombudsmanlar yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, kanun ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahiptirler.⁴⁰

⁴⁰ TEMİZEL, Zekeriya, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Ombudsman, (İstanbul: IULA-EMME Yayın Birimi Kent Basımevi, 1997), s. 55.

5. OMBUDSMANIN GÖREVLERİ

Ombudsmanın görevlerini; ombudsmanın görev alanına giren konular ve ombudsmanın görev alanına giren kuruluşlar şeklinde ikiye ayırarak incelemek daha faydalı olacaktır.

5.1. Ombudsmanın Görev Alanına Giren Konular

Ombudsmanın görevi, hukukun üstünlüğü prensibi çerçevesinde bireyleri hak ihlalden, gücün kötüye kullanılmasından kamunun adaletsiz kararlarından ve kötü yönetimden koruyarak, kamu yönetimini iyileştirmek, kamu davranışlarının şeffaflığını arttırmak, devletin ve memurların halka daha fazla hesap vermesini sağlamaktır.

“İyi çalışan bir ombudsmanlık kurumu idari yönetişimin önemli bir unsuru olup gerek yatay gerek dikey sorumluluk mekanizması olarak devreye girer. Yatay sorumluluk devlet kurumları, diğer kamu kuruluşları ve devlet daireleri tarafından gerçekleştirilen ihlallerin denetlenmesi olarak tanımlanabilir. Ombudsman, devlet yönetim yapısına ait, fakat aynı zamanda yürütme ve yönetim organlarının dışında ve hükümetten tamamen bağımsız bir birimdir. Ombudsmanlık kamu yönetiminin davranışlarını tarafsız şekilde soruşturarak hükümetin hukuki, anayasal ve idari sorumluluğunu geliştirir; yasa dışı veya yolsuz davranışlar ortaya çıktığında yasalar, politika ve uygulamalarda değişiklikler önerir ve tüm bulgularını meclis ve halkla paylaşır. Yolsuzluğa karşı mücadele ve yöneticilerin davranışlarını denetleme görevini üstlenen ombudsmanlar, kamu kaynaklarının kötü kullanımı, sahtecilik vs. gibi konulara odaklanarak yasal, idari ve mali yatay sorumluluk alanlarında görev yapabilir.”⁴¹

Ombudsman ayrıca, halkın devlet yönetimi hakkındaki şikayetlerini dinleyerek endişe duydukları konuları araştırarak, değerlendirerek ve hükümete eleştiri geri bildirimini sunarak, halk ve hükümet arasında bir dikey sorumluluk mekanizması görevini de üstlenir. Fakat ombudsmanlık kurumunun bir özelliği de

⁴¹ “KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi”, Komisyon Raporu , http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/keipa/komisyonlar/lc/GA25_LC25_REP82_05_tr.htm , 03.02.2009

hukuki olarak bağlayıcı kararlar almamasıdır. Bu durumda devletin yönetme ve yürütme organları ombudsmanın önerilerini kısmen veya tamamen uygulama veya kabul etmeme özgürlüğüne sahiptir. Ombudsmanlık kurumu, hükümet organlarının çalışmalarını denetleyen tüm kurumlar arasında en çağdaş kurumdur. Her ülke, kendine özgü sosyo-politik ortam, siyaset ve hukuk kültürleri arasındaki farklılıklardan dolayı, vatandaşlarının haklarını çok geniş kapsamlı devlet mekanizması dahilinde kamu idaresinin keyfi davranışlarından korumak için kendi modelini oluşturmuştur.⁴²

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıktığı İsveç'te ombudsmanın görevi; insan hak ve özgürlüklerinin korunması, Fransa'da vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilerek idari işlemlerde hakkaniyetin sağlanması ve İngiltere'de yurttaşın kötü yönetime karşı korunmasıdır. Günümüzde ombudsmanlar bu görevleri birlikte ya da sadece bir ya da iki alanda sorumlu olarak yürütmektedirler. Ombudsmanların görevleriyle ilgili olarak dünya çapında yapılan bir araştırmada;

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

5.1.1. Bireylerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması ve Katılımcı Demokrasinin Geliştirilmesi

Ombudsmanlık kurumunun etkin olduğu ülkelerde bireylerin hak ve özgürlükleri Anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmıştır. Ombudsmanlık kurumunun asıl görevi ise vatandaş ile yönetim arasında kamu yönetimine karşı yapılan şikayetleri ele alarak bunlara bir çözüm getirme çabasına girmektir. Bu

⁴² TEPE, a.g.e., s. 30.

⁴³ TEMİZEL, a.g.e., s. 40.

nedenle birey hak ve özgürlüklerinin korunması yönünden ombudsmanlık kurumu vatandaşlara bir güvence sağlamaktadır.

Ombudsmanlar, hak ve özgürlüklerin korunması yönündeki çabalarında kendilerini sınırlandırmazlar. Yapılan usulsüz ve haksız eylemlerin nedenlerini bulmak için araştırmalara girişir ve mevcut yönetimi iyileştirmek adına birtakım önerilerde bulunurlar. Bu doğrultuda, hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla idari işlemlerin ombudsmanlar tarafından denetimi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğrayan bireylerin şikayeti üzerine yapılan denetimden çok daha kapsamlı bir denetim olmaktadır.

Halkın kendisine kanunlar tarafından tanınan haklardan haberdar olmaması, bunları kullanma konusundaki bilginin yetersizliği ve bu haklarını kullanmaktan çekinmesi gibi sorunlar toplumu zamanla demokrasiye ve devlete güvensizliğe itmekte, bu güvensizlikte halkı sisteme yabancılaştırmaktadır. İşte, ombudsmanlık kurumunun faydası da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Ombudsman, halka sorun olabilecek her noktada hukuksal ve teknik bilgi aktarımı yapmak gerektiğinde onun adına hareket etmektedir. Bu nedenle ombudsman, kuruma yapılan başvuruları değerlendirmek suretiyle, başvurular doğrultusunda harekete geçerek ve hatta gerektiğinde kendi inisiyatifi ile harekete geçerek, halkın demokrasiye ve devlete yabancılaşmasına engel olmaktadır.⁴⁴

Ombudsmanlar, kamu otoritelerine karşı birey haklarını savunurken bu otoriteler tarafından yapılan işlemleri, bir işlemde bulunması gereken tüm nitelik ve kalite bakımından olduğu kadar eşitlik ilkesi bakımından da inceleyebilmektedirler. Bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması genellikle İsveç, Danimarka, Norveç gibi İskandinav Ombudsmanlarının görev alanını oluşturmaktadır.⁴⁵

Yine vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik bu tür bir mekanizmanın varlığından haberdar olmaları ve ombudsmanın medya ile

⁴⁴ DÜĞEN, Ümit, “Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması”, (Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005), s. 35.

⁴⁵ TEMİZEL, a.g.e., s. 41-42.

geliştireceği iyi ilişkiler sayesinde, halkın nabzını elinde tutma ve devlet yönetiminin işleyişi konusunda halkı sürekli haberdar kılma yönünde gerçekleştireceği yaklaşımlar, katılımcı demokrasinin geliştirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır.

5.1.2. Kötü Yönetimin Engellenmesi ve Bireylerin Kötü Yönetime Karşı Korunması

Kötü yönetim, idarenin var olan hukuk kurallarına uymaması sonucunda ortaya çıkmaktadır. İdarenin eylem ve işlemlerinde önceden belirlenmiş hukuk kurallarına aykırılık varsa kötü yönetim olgusu ortaya çıkmış demektir. Kötü yönetim kavramının kapsamına; hizmet kusuru, görev ihmal, önyargılı ve taraflı davranma, liyakatsizlik, ehliyetsizlik, bilgisizlik, haksız olarak ayırım yapma, bireylere haklarını kullanma noktasında yanlış yol gösterme, aşırı kuralcılık, işi yavaşlatma, yetkilerin kullanılmasında kusurlu davranma, yetkilerini haksız amaçlar için kullanma, rüşvet, zimmet, irtikap, ihtilas gibi tutum ve davranışlar girmektedir.

Ombudsmanın görev alanını kötü yönetim olarak belirleyen ülkeler, kötü yönetimi tanımlayabilmek için karar süreci ile uygulama sürecini birbirinden ayırma gereği duymuşlardır. Bu ülkelerin benimsediği anlamıyla kötü yönetim, alınan kararın uygulanması noktasında ortaya çıkmakta, kararın alınış biçimi ve içeriği incelenmemektedir. Bu durumda kötü yönetim, kararların hangi tavır içerisinde uygulandığı ya da uygulanmadığına göre ortaya çıkarılmakta, yoksa alınan kararın niteliği, kalitesi ve akılcılığı ile ilgilenilmemektedir. Bir kararın uygulanması kötü yönetime neden oluyorsa, bu yönetimin düzeltilmesi yoluyla değil, kötü yönetime neden olmayacak yeni bir kararın oluşturulmasıyla giderilebilecektir.⁴⁶

Ombudsmanlara verilen roller aslında, bir yandan birbirini tamamlarken, bir yandan da birbiriyle çatışmaktadır. Örneğin, ombudsmanlar şikayetlerin giderilmesinde sık sık uzlaştırma yöntemleri kullanmaktadırlar. Bu gibi durumlarda ombudsman hem şikayetçi hem de yöneticinin kabul edeceği bir sonuca varırsa, konu üzerinde daha fazla durmaya gerek görmeyebilir. Böylece şikayetçi tatmin

⁴⁶ Aynı, s. 43.

olacak, ancak, şikayete neden olan yönetimin uygulaması hakkında kapsamlı bir araştırma yapılamamış olacaktır. Kaldı ki, araştırma yapılırsa bile, bireysel şikayetler üzerine harekete geçen ombudsmanın yönetimin iyileştirilmesi için yaptığı öneriler bir yan ürün olarak ortaya çıkacaktır. Halbuki ombudsmanların yönetimin iyileştirilmesi için yaptıkları çalışmaların bir yan ürün değil, temel işlevlerinden biri olarak görülmesi gerekir.⁴⁷

Kötü yönetim ve bunun sonucu olarak vatandaşların uğradığı haksızlıklar İngiltere’de Parlamento Komiseri’nin temel görev alanını oluşturmaktadır. İngiliz Parlamento Komiseri, bireylerin kötü yönetime ilişkin şikayetlerini inceleyerek bu belirsiz kavramın hangi olaylarda somutlaştığını kararlarıyla ortaya koymaktadır.

“Yargı yerleri şikayet konusu olan kötü yönetim bulgularını hukuka uygunluk açısından denetlemekte ve yönetime herhangi bir şekilde yönetsel uygulamaların iyileştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunamamaktadır. Aksi durumda yönetimin faaliyetlerinin ihtiyaca uygunluğunu bir nevi hiyerarşik amir gibi denetlemiş olacaktır. Ombudsmanın kötü yönetim şikayetlerini incelemesi hukukilik yönünden olabileceği gibi hizmetin mevcut koşullar altında rasyonel bir şekilde yerine getirilip getirilmediği yönünden de olabilecektir. Yönetimin karar ve uygulamalarının etkinlik ve verimlilik açısından da denetimi yapılmış olacaktır.”⁴⁸

5.1.3. Bireyler ile İdare Arası İlişkilerde Hakkaniyetin Sağlanması

Hukuk devleti ilkesinin en önemli ölçütlerinden biri, kanun koyan idarenin koyduğu bu kanunlara uymasını sağlamaktır. Ancak bazen idare kanuna uygun fakat kamu vicdanını yaralayan hakkaniyetli olmayan, bireyleri yeterince tatmin etmeyen ve onların hukukunu zedeleyen uygulamalar gerçekleştirebilmektedir.

İdarenin yazılı hukuk kurallarına bağlı kalması, inisiyatif kullanmaması, değişen koşullara ayak uyduramaması bireyleri tatmin etmemektedir. İdare, çağdaş hukuk düzeninin bir gereği olarak, önceden ortaya çıkabilecek olayları kestirip,

⁴⁷ ISIR, Tamer, “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Sorunu Üzerine Bir İnceleme”, (Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, sayı 17, 2002), s. 126.

⁴⁸ ŞENGÜL, a.g.e., s. 136.

olayların özelliklerine göre hızlı ve etkili hareket edebilme olanağına sahip olmalıdır.

İdarenin bu tür faaliyetlerini hukuka uygun kabul etmek mümkün olmadığından denetimini, dar yasal kalıplarla yapmak yerine genel hukuk prensiplerini dikkate alarak yapmak daha doğru olacaktır. Ombudsman dışındaki mevcut denetim mekanizmaları yasallık (hukuka uygunluk) denetimi ile sınırlı olduklarından bu amaca ulaşmak zor görünmektedir. Ancak bu zorluğu aşmada ombudsman çare olacaktır.

Temizel'e göre ombudsmanın hakkaniyetin sağlanması için önerilerde bulunabilmesi şu üç koşulun varlığına bağlıdır:⁴⁹

a) Kanunun ve uygulamasının ilgili birey için önemli ve özel bir zarara yol açması gerekmektedir.

b) Uğranılan zararın onarılabilir olması gerekmektedir. Bu onarım, kanunun ruhuna ve amaçlarına aykırı değilse de üçüncü kişilerin haklarına bir zarar vermiyorsa söz konusu olmalıdır. Aksi halde, bir adaletsizliği gidermek adına yeni bir adaletsizliğin yaratılması sonucu doğacaktır.

c) Ombudsmanın getireceği çözüm önerisinin, yasa koyucunun bilinçli olarak istediği bir konuya ilişkin olmaması gerekir.

Ombudsmanın, birey ile idare arasındaki ilişkilerde kanunlara uygun fakat birey aleyhine haksızlık doğuran hallerde, idareye hakkaniyete uygun çözüm önerileri teklif etmesi, bu da olmazsa parlamentoya yasal düzenleme yapması için teklif götürmesi en önemli işlevleri arasında sayılabilir.

5.1.4. Bireyler ile İdare Arasındaki İlişkilerin İyileştirilmesi

Bürokratik yapı, bürokrasinin hantallığı, kırtasiyecilik ve bu doğrultuda halka yabancılaşma günümüzde kamu yönetim örgütünün yavaş ve ağır çalışmasının en

⁴⁹ TEMİZEL, a.g.e., s. 47.

önemli sebeplerindendir.⁵⁰ Kuşkusuz bu gibi nedenler bir yandan vatandaşları yönetime yabancılaştırmakta, bir yandan da sorunları halletmek için kullanılan gayri meşru yöntemlerin halkın gözünde meşruiyet kazanmasına yol açmaktadır. Bu gibi durumlarda ombudsman, haksızlığa uğrayan birine adaleti elde edebilmesinde yardımcı olduğu gibi doğru yapılmış yönetsel işlemlerin ve kararların savunulmasında da yönetime yardım etmektedir. Bu sayede yönetim, haklılığını anlatan bir halkla ilişkiler uzmanı kazanmış olacaktır.

Devlet adına çalışan memurlar kendilerini denetimden koruyarak güvence altına almak amacıyla, verdikleri hizmete ilişkin kanunları yorumlarken hizmet verimliliği ve vatandaş ihtiyaçları gibi unsurları ihlal ve ihmal etmek veya ikinci plana itmek durumunda kalmaktadırlar. Bu durum ise vatandaş ve idare arasında zaman zaman sürtüşmeler yaşanmasına neden olmaktadır. İşte bu noktada ombudsman, idarenin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir araştırma ve soruşturma yetkileri ile donatılmış olan, idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin eden, icrai kuvvet taşımayan önerilerde bulunan, hakkaniyet tedbirlerine önem veren ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunarak idare ile vatandaş arasındaki ilişkileri iyileştiren bir işlev ortaya koymaktadır.⁵¹

5.2. Ombudsmannın Görev Alanına Giren Kuruluşlar

Ombudsmannın görev alanına giren kuruluşların belirlenmesinde tek bir modelden bahsetmek mümkün değildir. Bu kuruluşlar her ülkeye göre farklılık göstermektedir. Ancak bu konuda iki yaklaşım benimsenmiştir. Bunlar işlevsel yaklaşım ve organik yaklaşımdır.

İşlevsel yaklaşıma göre; idari işlem, eylem ve davranışları gerçekleştiren tüm kurumlar ombudsmannın görev alanı içerisinde yer almaktadır. Yani yasama ve yargı

⁵⁰ ERHÜRMAN, Tufan, *Dünyada ve KKTC’de Ombudsman*, (Lefkoşa: Işık Kitapevi Yayınları, 1995), s. 24.

⁵¹ DÜĞEN, a.g.e., s. 39.

organları tarafından yapılan idari işlem, eylem ve davranışlar da ombudsmanın denetim alanı içerisinde yer almaktadır. Organik yaklaşıma göre ise; işlem, eylem ve davranışın niteliğine değil hangi organ tarafından yapıldığına bakılmakta ve idari işlem, eylem veya davranış yasama veya yargı organı tarafından yapılıyorsa ombudsmanın denetim alanı dışında kalmaktadır.⁵²

Her iki yaklaşım da ayrı olarak ele alındığında işlevsel yaklaşımın kapsamının daha geniş olduğu ve dolayısıyla ombudsmanlık kurumunun uygulama alanının da organik yaklaşıma göre daha kapsamlı olduğu görülmektedir. Örneğin, denetim alanının çok geniş tutulduğu ülkelerden biri olan İsveç'te ombudsmanın denetim alanına tüm merkezi ya da yerel düzeydeki kamu kuruluşları ve buralarda çalışan personelle kamu yetkisi kullanan kişiler girmektedir. Öte yandan silahlı kuvvetler için ise ayrı bir ombudsman görevlendirilmiştir. Hollanda'da yargı organları, Fransa'da askeri örgütler ombudsmanın denetim alanı dışında tutulmuştur.⁵³

Ancak, genel ilke olarak bakıldığında, bireyler arasındaki özel ilişkilerden kaynaklanan uyuşmazlıklarla, yasama ve yargı işlemleriyle ilgili alanlar, hukuki danışmanlık ve bilgi verilmesi konusu, bireyin idarenin haksız eylem ve işlemini öğrendiği tarihten itibaren belli bir süre geçmişse (genellikle bu süre 6 ay olmakla birlikte bazı ülkelerde farklı sürelerde uygulanmaktadır) bu konu ve durumlar da ombudsmanın denetim kapsamının dışında kalmaktadır. Bazı ülkelerde ise askeri kurumlar, dış ilişkilere bakan kurumlar ve yerel yönetimlerle ilgili kurumlar da ombudsmanın görev alanı dışında yer almaktadır.

6. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEVLERİ

Çağdaş demokrasilerde ombudsmanın faaliyetinin, hukuk devletinin gelişimine, insan haklarının yerleşmesine ve yurttaşların idarenin denetlenmesine katılması anlamında katılımcı demokrasi idealine hizmet ettiği söylenebilir. Günümüzde demokratik hukuk devletlerinde sosyal devlet ilkesinin yerini almasıyla

⁵² AVŞAR, 2007, a.g.e., s. 75-76.

⁵³ SEZEN, Seriya, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", (Amme İdaresi Dergisi, sayı 4, 2001), s. 76.

beraber idarenin görev ve yetkileri artmış, bunun karşılığında halkla iletişim yöntemleri yetersiz kalmış ve halk ile idare arasındaki ilişkileri iyileştirecek ve geliştirecek yeni bir kurumun varlığına ihtiyaç duyulmuştur. Giderek karmaşıklaşan hukuk devletinin sorunlarına bir nebze de olsa çözüm getirmeyi amaçlayan bu kurum ombudsmanlıktır.

Ombudsmanlık kurumu, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunarak katılımcı demokrasinin geliştirilmesi, vatandaşların kötü yönetime karşı korunarak idare ile bireyler arasındaki ilişkilerin hakkaniyet düzeyinin iyileştirilmesi yönündeki çalışmalarını yönetenler, yurttaşlar ve genel olarak toplum üzerinde etki yaratan beş farklı işleviyle yerine getirmektedir. Bu işlevler; eğitici işlev, önleyici (caydırıcı) ve düzeltici işlev, kamu yönetimini iyileştirici işlev, idari yargıya katkı sağlama işlevi ve yönetimin saydamlığını sağlama işlevidir.

6.1. Eğitici İşlev

Ombudsmanlık kurumunun eğitici işlevinin ön plana çıkmasına neden olan temel faktör, gerek yönetenlerin gerekse yönetilenlerin pozitif hukuk alanındaki düzenlemelerden haberdar olmamaları ya da olsalar bile bunları kullanmak konusundaki bilinçsiz veya isteksiz oluşlarıdır. Demokratik hukuk devletinin temel işlevlerinden biri de yurttaşların haklarını ve bunların korunmasına ilişkin mekanizmaları öğretmektir. Ombudsmanlık kurumunun eğitici işlevi farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır.

Bilindiği üzere, ombudsman kendisine vatandaşlar yoluyla yapılan şikayetlerle veya res'en kendi inisiyatifi ile harekete geçmektedir. Çeşitli uzmanları bünyesinde barındıran kurum sayesinde, harekete geçen vatandaşların kamu ile ilgili her türlü sorunlarına hızlı ve yeterli bilgi aktarılmakta, en kötü ihtimalle harekete geçmeyen vatandaşlar adına res'en harekete geçilerek demokratik hukuk devletinin bu alandaki boşluğunun giderilmesine katkıda bulunmaktadır. Haksız ve yersiz başvuruda bulunan vatandaşların da şikayetleri ele alınmakta ve kendilerine neden haksız oldukları ya da bu konuyla ilgili başka hangi yollara başvurabilecekleri konusunda bilgi verilmektedir. Diğer yandan, ombudsman kamu

görevlilerine, uygulamakla yükümlü oldukları kurallar konusunda rehberlik etmektedir.

Ombudsman, eğitici işlevini kitle iletişim araçlarını kullanarak düzenlediği tanıtım kampanyalarıyla, denetim gezileriyle, hazırlanan raporlarla ve bunların kamuoyuna açıklanmasıyla yerine getirmektedir.

6.2. Önleyici (Caydırıcı) ve Düzeltici İşlevi

Ombudsmanın idare tarafından hukuka aykırı olarak yapılan eylem, işlem ya da davranışların yapılmasını önlemesi caydırıcı işlevini ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda ombudsmanın gerçek başarısı, kendisine yapılan şikayetlerin sayısı ile değil, idarenin şikayete sebep olan eylem, işlem ve davranışlarının sayısında meydana gelen azalma ile ölçülebilir.

Ombudsmanın önleyici işlevi, ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağını bilen idarenin eylem, işlem ve davranışlarında daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Sadece, dava açmak konusunda cesur davranan yurttaşlarca harekete geçirilebilecek, biçimci ve yavaş çalışan yargı mekanizması tarafından değil, çok daha hızlı hareket edebilen ombudsman tarafından da denetlenebileceğini bilen idarenin, hukuka aykırı olan veya yerinde olmayan bir işlem, eylem ya da davranışta bulunurken bir kez daha düşünmek zorunda kalacağı kesindir.⁵⁴ Ayrıca, ombudsmanın sadece şikayet üzerine değil, kendiliğinden de harekete geçme olanağına ve özellikle denetim gezilerine çıkma ve idareyi her an yerinde denetleme yetkisine sahip olması, ombudsmanın önleyici etkisini önemli ölçüde arttırmaktadır. Güçlü ve etkili bir ombudsmanın yaratabileceği caydırıcı etki, sorunları daha doğmadan ortadan kaldıracabileceği için son derece önemlidir.

Ombudsmanın düzeltici işlevini ise şu şekilde açıklamak mümkündür. Ombudsman, ya başvuru üzerine ya da re'sen harekete geçmekte, denetim konusuyla ilgili gerekli araştırma ve incelemeyi yaptıktan sonra, söz konusu eylem, işlem ve davranışın hukuka aykırı olduğu veya yerinde olmadığı sonucuna vardığı

⁵⁴ AL-WAHAB, İbrahim, The Swedish Institution Of Ombudsman, (Stockholm: Lüberforlag, 1979), s. 124.

takdirde, bunun düzeltilmesi için gerekenin yapılmasını idareden istemektedir. İdareden tatmin edici bir yanıt gelmediği takdirde, hazırladığı raporu, varsa başvurana, idareye ve gerek duyduğu zamanlarda iletişim organlarına göndermekte ve hukuken bağlayıcı olmayan bu raporlarıyla sonuç almaya çalışmaktadır.

6.3. Kamu Yönetimini İyileştirici İşlevi

Ombudsmanlık kurumunun kamu yönetimini iyileştirici işlevi caydırıcı ve düzeltici işlevinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ombudsman, denetleme gezileriyle, hazırlayacağı raporlarla ve idarenin isteği üzerine vereceği görüşlerle, çağdaş demokratik hukuk devletinde kamu yönetiminin nasıl düzenlenmesi ve hangi ilkelere tabi olması gerektiğini idareye bildirecek ve uygulamanın bu yönde gelişmesine katkıda bulunacaktır.⁵⁵

Ombudsman, hazırladığı bireysel ve yıllık raporlarda gördüğü aksaklıkların giderilmesi yollarını göstermek suretiyle, kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik bir etki yaratma olanağına sahiptir. Ombudsmanın kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusundaki en önemli olanağı, talep üzerine ya da kendiliğinden hazırladığı özel raporlardır. Ombudsman, bu raporlarında, özellikle yoğun olarak şikayet konusu olmakta olan kamu kurumlarını ele almakta ve bu kurumlarla ilgili olarak, aksamaların nerelerde olduğuna ve bu aksamaların nasıl giderilebileceği, gereksinim duydukları yapısal ve yönetsel değişikliklere ilişkin ciddi saptamalarda bulunmaktadır. Bunun yanında kamu yönetiminin geneline yönelik önerilerde bulunma imkanı da vardır. Böylece kamu idareleri de vatandaşlarla aralarındaki sorunları yetkili bir ağızdan öğrenme olanağına kavuşacaklardır.

6.4. İdari Yargıya Katkı Sağlama İşlevi

Ombudsmanlık kurumu ön denetim benzeri bir işlevi üstlenmek suretiyle idari yargının yükünü hafifletmektedir. Bunu, kamu yönetiminin iyileştirilmesi fonksiyonu sayesinde, idareye yönelik çıkacak uyuşmazlıkların sayısını azaltmak suretiyle başarmaktadır. Vatandaşla idare arasındaki uyuşmazlıkların yargı önüne

⁵⁵ DÜĞEN, a.g.e., s. 47-48.

gelmeden bu kurum tarafından halledilmesi hiç şüphesiz idari yargının yükünü önemli ölçüde azaltacaktır.

Ombudsman idari yargıya katkı sağlama işlevini hem vatandaş hem de idare kanalıyla sağlamaktadır. Eğer idare açısından olaya bakacak olursak; ombudsman yaptığı idari eylem veya işlemle vatandaşın zarara uğratan idareyi işlemi geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna ederek uyuşmazlığın mahkeme aşamasına gelmeden çözümlenmesini sağlar. Eğer vatandaş açısından olaya bakacak olursak; 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.

6.5. Yönetimin Saydamlığını Sağlama İşlevi

Ombudsmanın bir başka işlevi de günümüzde giderek önem kazanan “şeffaf yönetimi” sağlamaya katkıda bulunmasıdır. Ombudsmana tanınan araştırma, inceleme ve her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisi, sıradan yurttaşın kolayca ulaşamayacağı belgelere, bilgilere ombudsmanın ulaşmasına imkan tanımaktadır. Öte yandan kimi ombudsmanlar, resmi bilgi ve belgeye ulaşmada güçlük çeken yurttaşların yakınmalarını çözüme bağlamakla yetkilidir. Örneğin, İngiltere’de parlamento komiseri, 1994’ten itibaren bu tür yakınmaları da kabul etmektedir.⁵⁶

7. OMBUDSMAN TÜRLERİ

Ombudsmanın geçirdiği evrim yalnız sayısal artışla değil aynı zamanda yetki alanının ve bu mekanizmayı kullanan aktörlerin çeşitlenmesi ile de nitelendirilebilir. Bu bağlamda başlıca beş tür ombudsmandan söz edilebilir:⁵⁷

7.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlar

Belli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın, yönetim düzeyi ne olursa olsun bütün yönetsel eylem ve işlemlerle ilgili yakınmaları kabul eden türdür. Genel

⁵⁶ SEZEN, a.g.e., s. 80.

⁵⁷ Aynı, s. 74-75.

amaçlı ombudsmanlar ulusal düzeyde olabileceği gibi bölgesel veya yerel düzeyde örgütlenebilmektedir. Örneğin ulusal düzeyde ombudsman bulunmayan ABD ve Kanada'da ombudsmanlar eyalet düzeyinde etkinlik göstermektedir. Federal parlamento ombudsmanı oluşturmayan Almanya'da ise on altı eyaletten yalnızca üçünde ombudsman bulunmaktadır. Ancak 1959'dan beri federal düzeyde askeri ombudsman bulunmaktadır.

7.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlar

Denetim alanına yönetimin belirli bir alanının girdiği ya da yalnızca bir şikayetçi grubun çıkarlarını korumakla sorumlu olan ombudsmanlardır. Bu kategorideki ombudsmanlar, ya çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapisaneler gibi belirli bir kamusal alandan sorumlu olmakta ya da bedensel engelliler, çocuklar, etnik azınlıklar, tüketiciler, üniversiteliler gibi belirli bir grubun gereksinimleriyle ilgilenmektedirler. İsveç, Norveç, Almanya, Kanada ve İsrail'deki askeri ombudsmanlar; Kanada'da hapisaneler ombudsmanı ve bilgi özgürlüğü ve özel yaşamı koruma komiseri; Kuzey İrlanda'da polis ombudsmanı; Norveç ve İsveç'te çocuk ombudsmanı ve yine İsveç'te etnik ayrımcılığı önleme ile eşit fırsatlar ombudsmanları tek ya da özel amaçlı ombudsmanlara örnek olarak gösterilebilmektedir.

7.3. Uluslararası ya da Uluslarüstü Düzeydeki Ombudsmanlar

Ombudsman günümüzde uluslararası ve uluslarüstü örgütlerin de kullandığı bir denetim aracıdır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, OECD gibi uluslararası örgütlerde, görev alanı geniş ölçüde bu örgütlerde çalışanların yakınmaları ile sınırlı ombudsmanlar bulunmaktadır. Uluslarüstü düzeydeki ombudsmanın örneği ise AB içinde kurulan "Avrupa Birliği Ombudsmanı"dır. Avrupa Birliği Ombudsmanı, 1992'de imzalanan Maastricht Anlaşması uyarınca 1995'te kurulmuştur. Avrupa Parlamentosu tarafından atanan Avrupa Birliği Ombudsmanı, AB'ye üye ülkelerin yurttaşları ile bu ülkelerde yaşayan halkın, Birliğin kurumlarındaki ve organlarındaki kötü yönetim iddialarına ilişkin yakınmalarını araştırmaktadır.

7.4. İnsan Hakları Ombudsmanı

Giderek önem kazanan bir başka tür de İnsan Hakları Ombudsmanı, Yurttaş Hakları Ombudsmanı ya da sorumluluk alanına insan hakları boyutunun da eklendiği klasik ombudsmanları niteleyen ve “melez” olarak adlandırılan ombudsmanlardır. Doğu ve Orta Avrupa’da, Latin Amerika’da ve Sahra-Altı Afrika’da bu ombudsmanlar devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek için ulusal bir mekanizma sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Melez ombudsmanlar tarafından korunan insan hakları, birinci kuşak insan hakları olarak nitelendirilen yurttaşlık hakları ve siyasal haklardan, ikinci kuşak haklar olarak adlandırılan ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ve nihayet üçüncü kuşak haklar olan kolektif haklara(sağlıklı bir çevre hakkı gibi) kadar uzanmaktadır.

7.5. Özel Sektör Ombudsmanı

Ombudsmanın görev alanı günümüzce yalnızca kamu sektörüyle sınırlı değildir; özel sektör kuruluşları da bu mekanizmadan yararlanmaktadır. Ticari ya da sınai alanlarda tüketicinin haklarını korumak amacıyla kurulan bu ombudsmanlar arasında bankacılık ombudsmanı, mali hizmetler ombudsmanı, basın ombudsmanı ve internet ombudsmanı gelmektedir. İlgili sektör üyelerince atanan ve mali kaynakları da yine bu üyelerce sağlanan ombudsmanlar sektörde bir hakem rolü oynamaktadırlar.

BÖLÜM III

OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ULUSLARARASI UYGULAMALARI

1. İSKANDİNAV ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN

18 inci yüzyıl başlarında İsveç'te kurulan ilk ombudsmanın ardından, kurumun İsveç dışına ilk çıkışı 20 nci yüzyıl başlarında yine bir İskandinav ülkesi olan Finlandiya (1919) aracılığıyla olmuştur. Kurum, diğer İskandinav ülkelerinden Danimarka'da 1955 yılında ve Norveç'te 1962 yılında uygulanmaya başlanmış ve 1960'lı yıllara kadar da bir İskandinav kurumu olma özelliğini bünyesinde barındırmıştır.

II. Dünya Savaşı'nın ardından tüm Avrupa devletlerinde kamu hizmeti anlayışının gelişmesi ve büyümesiyle beraber klasik denetim yolları devletin karmaşıklaşan yapısına cevap veremez hale gelmiş ve bu gereksinim birçok ülkenin dikkatinin İsveç ve Finlandiya'da başarıyla uygulanmakta olan ombudsmanlık kurumuna çevrilmesine sebep olmuştur. Bu doğrultuda pek çok ülke idarenin daha fazla denetlenmesi gereksinimi doğrultusunda İsveç ve Finlandiya ombudsmanlarının temel özelliklerini taşıyan, ancak yargı organlarını denetlemeyen ve savcı yetkilerine sahip olmayan kendi ombudsmanını kurmuştur. Ombudsmanlık kurumunun daha iyi anlaşılması açısından kurumun doğduğu yer olan İskandinav ülkelerinin öncelikle ele alınması daha uygun olacaktır.

1.1. İSVEÇ OMBUDSMANI

İsveç'te 1915'e kadar 1, 1915-1968 arası biri sivil biri de askeri işlerden sorumlu olmak üzere 2 ombudsman varken, bu sayı 1972-1976 yılları arasında 3'e çıkmıştır. Şu anda Parlamento tarafından seçilen 4 Parlamento Ombudsmanının yanı sıra hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı (TO), Eşit Fırsatlar Ombudsmanı (EFO), Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman (EO), Çocuk Ombudsmanı

(ÇO) ve Özürlülerin Ombudsmanı (EO) vardır. Ayrıca sponsorluğunu medyanın yaptığı Basın Ombudsmanı da bulunmaktadır.⁵⁸

1.1.1. Atanması ve Statüsü

Parlamento'da oy birliğiyle gizli oylama sonucu seçilen Parlamento Ombudsmanlarından birisi Baş Ombudsman olup, genel uygulama esaslarını belirleyen kararların yürütülmesinde ve ombudsman personelini ilgilendiren konularda yetkili olan ombudsmandır. İkinci ombudsman; mahkemeler, savcılar, polis ve hapishaneler konusunda yetkilidir. Üçüncü ombudsman, silahlı kuvvetlere ilişkin işlerde yetkilidir. Dördüncü ombudsman ise vergiler ve sosyal güvenlik alanında çıkabilecek uyuşmazlıklarda yetkilidir. Her ombudsman kendi görev alanı ile ilgili olarak İsveç Parlamentosu'na karşı sorumludur⁵⁹.

İsveç'te 4 sene (1 dönem) için 4 ombudsman parlamento tarafından parlamento genel kurul toplantısında oy birliği ile seçilir. Ombudsman seçilebilmek için özel vasıflara sahip olmak gerekmemektedir. Her vatandaş, kadın veya erkek, bu vazife için aday gösterilebilir. İsveç'te 20 nci yüzyıl içinde görev yapan hiçbir ombudsman parlamento üyesi veya politikacı değildir; hepsi de yargı veya devlet idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilmişlerdir. Tekrar seçilme mümkündür ve dönem sayısına bir kısıtlama getirilmemiştir.

Bu sistemde ombudsmanların muavinleri veya asistanları yoktur. Baş Ombudsmanın varlığı idari boşluğun yaşanmaması ve iş koordinasyonunun sağlanması açısından önemlidir. Anayasa ve kanunlar ombudsmana resmi dokümanlara girme iznini verir. Bu yüzden resmi kağıtlar, kayıtlar ve dokümanlar ne kadar gizli olursa olsun (kral ve kabine bakanlarına ait olsalar bile) ombudsmanın onları elde etme yetkisi vardır. Bürokratlar ombudsmanın elindeki vakaya dair ihtiyacı olan bilgileri sağlamakla ve gerekli yardımı vermekle yükümlüdürler. Hiçbir bürokrat görevini yerine getirirken ombudsmana yardım etmeyi veya bilgi vermeyi reddedemez. Eğer reddederse, ombudsman ona şartlı

⁵⁸ BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, a.g.e., s. 37.

⁵⁹ AVŞAR, 2007, a.g.e., s. 62-63.

ceza verebilir ve hatta vakanın ciddiyetine bağlı olarak disiplin uygulamasına da gidebilir⁶⁰.

1.1.2. Denetim Alanı

Ombudsmannın denetim alanı İsveç'teki bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanıdır. Her ombudsmannın kendisine ait denetim alanı olmasına rağmen, bu alanlar arasında çok kesin olarak belirlenmiş sınırlar yoktur. Yani gerektiğinde bir ombudsman başka bir ombudsmannın denetimi altında olan bazı vakaları kendi üzerine alabilir. Ombudsmannın denetim alanı bütün devlet ve belediye kuruluşlarını (agency), mercilerini ve personellerini kapsar. Buna bütün mahkemeler de dahildir. Ombudsmannın mahkemeleri denetlemekteki amacı, davaların görüşülmesinin ve karara bağlanmasının makul bir zaman içinde, bürokratlar görevlerini suistimal etmeden ve kötüye kullanmadan gerçekleşmesini sağlamaktır.

“Buna ek olarak aşağıdakiler de ombudsmannın denetimi kapsamındadır:⁶¹

- *İsveç Kilisesi, Piskoposları, Rahipleri ve diğer personeli,*
- *Askeri alayları ve denizcilik kuruluşlarını da kapsayarak Silahlı Kuvvetlerin sadece emretme pozisyonunda olan mensupları,*
- *Gerçekleşmesi için kamu otoritesinin kullanılması gereken randevuları ve atamaları tutan kişiler,*
- *Devletin sahip olduğu kamu otoritesi kullanan kişiler.*

Denetim kapsamında olmayanlar ise;

- *Parlamento yeleri, Parlamento'nun İdari ve Temyiz mercileri yeleri, Seçim İnceleme Komitesi (Election Review Committee) ve Parlamento Genel Sekreterliği (Secretary General Of The Parliament) yeleri,*
- *Yönetici ve yönetici yardımcısı dahil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu,*

⁶⁰ BABÜROĞLU ve HATIĞOĞLU, a.g.e., s. 37-38.

⁶¹ AL-WAHAB, a.g.e., s. 152-153.

- *Milli Borç Ofisi (National Debt Office) yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör,*
- *Kabine bakanları, belediye konseyleri üyeleri, başsavcı (Bakanların denetim dışında tutulmaları pozisyonlarının idari nitelikten çok politik nitelikte olmasından dolayıdır. Fakat bir bakan dolaylı yoldan denetim kapsamına girebilir. Eğer Parlatentonun Anayasa Komitesi tarafından bakanlara mecliste dava açılırsa, ombudsman bakanları tetkik etmeye ve haklarında kanuni takip başlatmaya yetkilidir),*
- *Ombudsmanlar birbirlerini denetleyemezler,*
- *Bağımsız yetkilerle donatılmamış, ombudsmanlık kurumunda görev yapan alt bürokratlar. (Eğer ombudsman yeterli delil bulursa, bu bürokratları denetlemek için harekete geçebilir.)”*

1809 Anayasası'nda tam bir açıklık bulunmadığı için uzun yıllar ombudsmanın denetim alanı dışında kalan yerel yönetimler, 1957'de getirilen bir ek hükümle ombudsmanın görev alanına dahil edilmişlerdir. Ancak Parlamento Ombudsmanı Kanununa göre ombudsmanlar, denetim sırasında, yerel yönetimlerin özerkliğini sürekli olarak göz önünde bulundurmak zorundadır.⁶²

İsveç Ombudsmanı'nın yargıçları da denetleyebilmesi, ombudsmanlık kurumunu yaşama geçiren Finlandiya dışındaki diğer ülkelerce kabul edilemez bulunmuştur. Ancak, İsveç siyasal sistemi çerçevesinde düşünmeye çalıştığımız takdirde, konu anlaşılmaz olmaktan çıkacaktır. İsveç sisteminde yargıçların konumu kural olarak kamu görevlilerinin konumu ile aynıdır. Burada kamu görevlileri, aynen yargıçlar gibi, kanunları amirlerinin anlayışına bağlı kalmaksızın uygulamak zorundadırlar. İsveç Ombudsmanının görev alanı hakkında doğabilecek en önemli soru işareti, bu kurumun, Bakanlar Kurulu üyeleriyle ilgili hiçbir konuda yetki sahibi olmamasına ilişkindir. Ancak bu durum, tamamıyla İsveç'teki yönetsel sistemle ilgilidir. Yönetimi emir-komuta zincirine göre kurulmamış olan İsveç'te bakanların icrai görevleri yoktur. Bakanlıklar, planlama ve düzenleme yapmakla

⁶² AVŞAR, 2007, a.g.e., s. 147.

görevli, dar kadrolu birimlerdir.⁶³ Böyle olunca da, icrai görevi olmayan bir birimin ombudsmanın yetki alanı içerisinde görülmemesi son derece doğaldır. Çünkü, planlama ve düzenlemenin icrai aşamasında gerekli denetimler yapılacaktır.

1.1.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri

İsveç ombudsmanı şikayet üzerine, periyodik olarak yaptığı denetimler yoluyla, denetimler sırasında yaptığı gözlemler üzerine veya kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Ancak en sık kullandığı çalışma yöntemi şikayetler üzerine harekete geçmesidir. Şikayette bulunan kişinin İsveç vatandaşı olup olmaması veya İsveç'te ikamet edip etmemesi önemli değildir. Şikayetler herhangi bir ücrete tabi olmadığı gibi belli bir prosedüre de bağlı değildir. Şikayet yazılı olarak yapılabileceği gibi sözlü olarak da yapılabilir, ancak mutlaka isim belirtilerek yapılması gerekir. Ombudsman denetim alanına giren bütün şikayetleri kaynağı ve önem derecesine bakmaksızın ele alır, ancak iki sene öncesinden daha eski bir vaka söz konusu ise sadece kamu yararı olduğu takdirde bu vakayla ilgilenir.

Kendisine şikayet ulaşan ombudsman, araştırmanın başlangıcında ilk olarak şikayet konusu işlem, eylem ya da davranışı yapan ilgili otoriteden gerekli dokümanları ister. Bu ilk dokümanlardan şikayetin asılsız olduğuna karar verip şikayeti reddetme hakkı vardır. Ancak dokümanlardan şikayetin doğru olduğu ispat edilirse ombudsman ilgili kurumdan veya bürokrattan konu ile ilgili yazılı bir açıklama talep edecektir. Bu girişimlerden sonra ombudsman ilgili kuruma denetime gidebilecek, bilirkişilerin, danışmanların veya tarafların fikirlerini dinleyebilecektir. Ombudsman araştırmasını tamamladıktan sonra kararını taraflara ve kamuoyuna açıklayacaktır.

İsveç Ombudsmanı çok geniş bir denetim alanına sahip olup aşağıda yer alan şikayetleri ele alabilmektedir:⁶⁴

- a) Vatandaşın devlet memuru hakkındaki şikayeti,

⁶³ ULER, Yıldırım, Ombudsman (Kamu Denetçisi), (Ankara: Danıştay Yayınları, Ankara, 1-4 Mayıs 1990), s. 1023.

⁶⁴ <http://www.commonlii.org/bd/other/BDLC/report/R31/31.pdf>, 20.01.2009.

- b) Bir devlet memurunun diğer bir devlet memuru hakkındaki Şikayeti,
- c) Bir avukatın bir hakim hakkındaki Şikayeti,
- d) Barolar Birliğinin bir hakim hakkındaki Şikayeti,
- e) Bir hakimin diğer bir hakim hakkındaki Şikayeti,
- f) Bir organizasyonun üyeleri adına gerçekleştirdiği Şikayet,
- g) İŐveç vatandaşı olsun veya olmasın herhangi bir kişinin Şikayeti.

Ombudsmanın bir diğer çalışma yöntemi de periyodik olarak yaptığı denetimlerdir. Bu denetimlerin yeri ve zamanı daha önceden belirlenmemiŐtir ve denetlenecek olanlar denetimden kısa bir süre önce haberdar edilirler. Denetim bulguları sonucu ombudsman kuralların yorumlanarak daha uygun bir Şekilde uygulanması için tavsiyeler ve önerilerde bulunur. Ancak bulgular daha ciddi aksaklıklar ve suistimalleri içeriyorsa daha sonra incelenmek ve karara bağlanmak üzere ayrı bir vaka dosyası açılır. Ombudsmanlar bu denetimler sırasındaki gözlemlerine dayanarak veya basın yayın organlarında yer alan haberlere dayanarak da araştırma başlatabilirler.

Günümüzde İŐveç ombudsmanı halen en fazla güce sahip olan ombudsman olarak kabul edilmektedir. Ombudsmanlık kurumu bulunan birçok ülkede ombudsmanın İŐveç'te olduğu gibi bir kanuni takip (dava açma) yetkisi yoktur. Dava açmanın yanı sıra ombudsman ilgili otoritelere talimatlar, hatırlatmalar, beyanlar, bildirgeler gönderir ve teklifler yayınlar. Eğer ombudsman, araŐtırmaları sırasında uygunsuz, yetersiz veya haksız bulduğu bir durumla karŐılaŐır, fakat olayın yeteri kadar ciddi niteliği veya ağır ihmal niteliği taŐımadıđına karar verirse, sadece olayla nasıl ilgilenilmesi gerektiğine dair önerilerde bulunur, olaya dikkat çeker. Bunların yanı sıra ombudsman yasamadaki aksaklıkları düzeltmek için gerekli önlemleri almaya da yetkilidir. Devlet idaresinde görevli bürokratlarda olduğu gibi ombudsman davaları yanlış, uygunsuz ve doğru olmayan bir Şekilde ele

alan hakimleri eleştirme, hatırlatmalar veya uyarılar yayınlama, hatta onların aleyhine mahkemelerde dava açma hakkına sahiptir.⁶⁵

1.2. FİNLANDİYA OMBUDSMANI

Finlandiya’da ombudsmanlık kurumu 1919 yılında yürürlüğe giren kanunla uygulanmaya başlanmış ve 1809 yılından bu yana mevcut olan İsveç ombudsmanlık kurumu model alınmıştır. Ombudsmanın görevi Parlamento tarafından belirlenen düzenlemelere uygun olarak hukuk mahkemelerinde ve diğer kamu otoritelerinde kanunun uygulanış biçimini denetlemektir. Kurumun ilk kurulduğu yıllarda ombudsmanın görev süresi bir yıl olarak belirlenmiş, 1933 yılında bu süre üç yıla çıkarılmış, 1957 yılından itibaren ise dört yıl olarak uygulanmaktadır.

1.2.1. Atanması ve Statüsü

Ombudsman, Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar daha önceden Parlamento’ya bildirilir. Ombudsmanın hukuk ilminde üstün vasıflara sahip olması ve uzun bir hukuk kariyerinin olması gereklidir. Ayrıca ombudsman Parlamento üyesi olamaz. Bu yüzden ombudsman olarak seçilen bir üyenin Parlamento üyeliği geçersiz olur. Asistan ombudsmanda da aynı vasıflar aranır ve aynı kurallar altında seçilir. Kural olarak asistan ombudsmana da ofisin başında olan ombudsmana verilen tüm yetkiler verilmesine rağmen, Danıştay’ın faaliyetlerinin kanuni olup olmadığının gözetlenmesi ile bakanlar ve iki yüksek mahkemenin yargıçları aleyhine açılan davalarla sadece ofisin başında olan ombudsman ilgilenir.⁶⁶

Ombudsman görevi süresince Parlamento’dan bağımsız hareket eder. Parlamento ne ombudsmanı görevden alabilir ne de onu bağlayacak emirler ve talimatlar verebilir, ancak Parlamento ombudsmanın faaliyetlerinden tatmin

⁶⁵ BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, a.g.e, s. 37-38.

⁶⁶ Aynı, s. 44.

olmazsa, ombudsmanı tekrar atamaz. Ombudsman kendi personeli ve Parlamento tarafından verilmiş tahsisatı olan idari açıdan bağımsız bir organdır.⁶⁷

1.2.2. Denetim Alanı

Ombudsmanın başlıca görevi kamu görevlileri ve otoritelerinin faaliyetlerinin kanuna uygun olup olmadığını denetlemektir. Bu bağlamda yetkileri diğer ülkelerdeki benzer organlarla karşılaştırıldığında çok fazladır. Ombudsmanın yargı yetkisinin kapsamı Ceza Kanunundaki kamu görevlisi tanımına giren herkesi içine alır. Yani bütün kamu idaresi ombudsmanın faaliyet alanı içindedir. Bu gerçekten çok geniş bir alandır. Ayrıca ombudsmanın bütün hukuk mahkemelerinin veya kamu kuruluşlarının oturumlarına ve Bakanlar Kurulu'nun toplantılarına katılmaya hakkı vardır. Belediye hizmetleri, Finlandiya Kilisesi ve idari hizmet veren diğer kurumlar da ombudsmanın faaliyet alanına girer. Hukuk mahkemeleri, hükümetin faaliyetleri ve hükümet bakanları ombudsmanın denetimi altındadırlar. Silahlı kuvvetlerin, hapishanelerin ve diğer cezaevlerinin denetim sorumluluğu da ombudsmandadır. Cumhurbaşkanı ve Parlamento kamu otoriteleri olmadıkları için onların faaliyetleri ombudsmanın denetim alanına girmez. Ancak ombudsmanın kendisi Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi Üyeleri ve Yüksek İdare Mahkemesi (Supreme Administrative Court) üyelerine karşı dava açabilir. Bunun yanında, ombudsmanın denetim alanına Finlandiya Merkez Bankası ve Milli Emekli Kuruluşu (National Pensions Institution) gibi parlamentonun direkt kontrolü altında olan kuruluşlar da girer.⁶⁸

1.2.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri

Finlandiya ombudsmanı vatandaşlardan gelen şikayetler, denetim gezileri esnasında tespit ettiği bulgular ve basın yayın organlarından elde ettiği bulgular üzerine kendi inisiyatifiyle harekete geçebilmektedir.

⁶⁷ "Finlandiya Parlamento Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu", s. 6-10, <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.php?documentId=vl22108104517482&cmd=download>, 20.01.2009

⁶⁸ BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, a.g.e., s. 44.

Finlandiya ombudsmanına başvuru sıkı şekil şartlarına bağlı değildir. Şikayetçi olan kişi, kurum, kuruluş, veya organizasyon doğrudan doğruya, yazılı olarak ve hiçbir prosedüre bağlı kalmaksızın ombudsmana başvuruda bulunabilir. Ombudsman şikayetle ilgili otoriteden konuya ilişkin bilgi ve belgeleri talep eder gerekirse polisten işbirliği talebinde bulunabilir. İlgili bütün otoriteler ombudsmanın istediği bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdürler.

Ombudsman özellikle şikayetlerin yoğunluk kazandığı hapisaneler, çocuk yuvaları, iş kampları, diğer kapalı kurumlar, askeri kuvvet birimleri gibi yerlere de daha önceden haber vermeden denetleme gezileri yapabilmektedir. Bu denetimler ombudsmanın kendisi tarafından yapılabileceği gibi asistan ombudsman tarafından yanına bir veya iki avukat verilerek de yapılabilmektedir. Bu denetim gezilerinin yanında artık bir diğer faaliyet daha gerçekleştirilmeye başlanmıştır ki o da halk toplantılarıdır. Ombudsman düzenlediği denetim gezisi esnasında yaptığı halk toplantıları ile halkın kanunların uygulanmasına yönelik şikayetlerini de ele almakta ayrıca kendi faaliyetleriyle ilgili olarak da halkı bilgilendirme fırsatı eline geçmektedir.

Ombudsman yaptığı incelemeler neticesinde bürokratin kanuna aykırı hareket ederek vatandaşı zarara uğrattığını tespit ederse, ilgili bürokrat hakkında kanuni takip başlatmaya yetkilidir. Ancak işlenen kusur küçükse ve mahkemenin ihtar ile sonuçlanması bekleniyorsa o zaman ombudsman kanuni takibe gitmeyerek suçluya resmi bir hatırlatma yapabilir. Ombudsman vakayı mahkemeye bıraktığı zaman dava ile savcı veya kendisi ilgilenir. Anayasa Mahkemesini ilgilendiren vakalarda ise ombudsmanın kendisi savcı gibi hareket eder. İşlenen suç mahkemeye götürülmeyecek kadar küçük fakat ihtar gönderilemeyecek kadar da ciddi ise bu durumda ombudsman disiplin uygulamasına başvurabilir. Bu uygulama ilgili idari kurum tarafından gerçekleştirilir.⁶⁹

Ayrıca, ombudsmanın hükümetin kanuna aykırı davranışlarına karşı hükümeti uyarma yetkisi vardır ve eğer bu uyarı hükümet tarafından dikkate

⁶⁹ “Finlandiya Parlamento Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu”, a.g.e., s. 20-21.

alınmazsa ombudsman durumu parlamentoya rapor edebilir. Bundan sonra ilgili bakana ilişkin karar verme yetkisi parlamentoya geçer. Finlandiya’da son dönemlerde İsveç’teki duruma benzer şekilde mahkemeye başvuru sayılarında bir azalma, ihtar sayılarında ise bir artma meydana gelmiştir. Ayrıca, ombudsmanın ilgili yerlere ve kişilere hatırlatma gönderme yetkisi olup, bu hatırlatmalar bir emir içermez ve ceza gerektirmez.

Finlandiya Parlamento Ombudsmanı Kanunu’na göre ombudsman her yıl gerçekleştirdiği faaliyetleri, kamu idaresi ve adliyenin durumunu, kamusal görevlilerin performansını ve yasamadaki eksiklikleri kapsayan bir raporu parlamentoya sunar. Parlamento Ombudsmanı ayrıca önem arz ettiğini düşündüğü bir konuya ilişkin olarak hazırladığı özel bir raporu da parlamentoya sunabilir. Ayrıca, sunulan raporla beraber ombudsman parlamentoya yasama boşluklarının doldurulmasına ilişkin tavsiyelerde de bulunabilir.

Finlandiya Parlamento Ombudsmanının 2007 yılı raporundaki istatistikler incelendiğinde Kuruma yapılan toplam 6.065 başvurunun aşağıdaki şekilde sınıflandırıldığı görülmektedir.⁷⁰

(Kurum Bünyesindeki Toplam Vaka Sayısı)	6.065
2007 yılında ele alınan vaka sayısı	3.857
Ombudsmana şikayetler.....	3.397
Yargı Şansölyesinden devredilen şikayetler	39
Kendi inisiyatifiyle ele aldığı vakalar	49
Mahkemelerde mevcut veya sunulan belgeler sonucu oluşan vakalar	39
Diğer yazılı iletişim yolları sonucu ortaya çıkan vakalar ...	333
2006 yılından kalan vakalar.....	1.592
2005 yılından kalan vakalar.....	611
2004 yılından kalan vakalar.....	5
(2007 Yılında Çözümüne Kavuşan Vakalar)	3.953
Şikayetler.....	3.544
Kendi inisiyatifiyle ele aldığı vakalar.....	44
Mahkemelerde mevcut veya sunulan belgeler sonucu oluşan vakalar.....	38
Diğer yazılı iletişim yolları sonucu ortaya çıkan vakalar.....	337

⁷⁰ Aynı, s. 64.

(Gelecek Yıllara Kalan Vakalar)	2.065
2007 yılından kalan vakalar.....	1.418
2006 yılından kalan vakalar.....	639
2005 yılından kalan vakalar.....	8
(İnceleme Altındaki Diğer Olaylar)	177
Denetimler.....	69
Ofisteki idari olaylar.....	108

1.3. DANİMARKA OMBUDSMANI

Danimarka ombudsmanı, II. Dünya Savaşı'ndan sonra 1953 yılında kurulan ilk ombudsmandır. Danimarka ombudsmanının kurulması şüphe yok ki, ombudsmanın çok kısa bir sürede beş kıtaya yayılmasının başlangıç noktası olmuştur. Bu yayılışın ombudsmanın anavatanı olan İsveç ve Finlandiya örnekleri üzerinden değil de Danimarka örneği üzerinden gerçekleşmesinin nedenleri çok açıktır. Danimarka ombudsmanı kendisinden önceki İsveç ve Finlandiya ombudsmanları gibi yargı organlarını da denetleyen ve savcı yetkilerine sahip olan bir ombudsman olmadığı için, farklı ülkelerin yapısına daha kolay uyum sağlayabilmiştir. Bunun yanında, Danimarka ombudsmanının kuruluş nedeni olan büyüyen kamu yönetiminin daha çok denetlenmesi gereksinimi, II. Dünya Savaşı sonrasındaki tüm Avrupa ülkelerinin ortak gereksinimi olmuştur.⁷¹

1.3.1. Atanması ve Statüsü

Danimarka ombudsmanı her genel seçim sonrası ve herhangi bir görev boşalımı olduğunda Parlamento (Folketing) tarafından seçilir. Ombudsman parlamentoya karşı bağımsızdır ve parlamentoya hiyerarşik bir ilişkisi yoktur, yargıç benzeri tam bağımsızlığı sağlanmıştır. Seçim, parlamentonun Hukuki İşler Komitesi (Legal Affairs Committee of the Folketing) tarafından sunulan öneriye göre yapılır.

⁷¹ DÜĞEN, a.g.e., s. 56.

Ombudsmanın hukuk mezunu olması, parlamento üyesi veya yerel bir meclis üyesi olmaması gerekir. Görev süresi dolan ombudsman tekrar seçilebilir. Ombudsman yetmiş yaşına geldiğinde kendiliğinden emekli edilir. Ayrıca parlamentonun güvenini yitiren ombudsman gene parlamento tarafından görevden alınabilir. Buradaki en önemli nokta, adayın politik olarak tarafsız olması ve parlamentodaki partilerin çoğunluğunun desteğini kazanmasıdır.

1.3.2. Denetim Alanı

12 Haziran 1996 tarihli ve 473 sayılı Ombudsman Yasasına göre, ombudsmanın denetimi sivil ve askeri merkezi hükümet yönetimi ile yerel hükümet idaresini (local government administration) kapsamaktadır. Kanundaki tanımıyla ombudsmanın denetim alanı kamu idarelerinin tamamıdır. Ancak bu kapsam adli mahkemelere kadar genişletilemez.⁷²

Eğer denetim kapsamını daha açıklayıcı hale getirmek istersek; yargıçlar, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri (Chief Administrative Officers of The Courts of Justice), Kopenhag Şehir Mahkemesinin Veraset Bölümü Başkanı, Anayasa Mahkemesi katipleri ve asistan yargıçlar, bir merci olarak faaliyet gösteren hükümet konseyleri, mahalli otoriteler için sosyal işleri üstlenmiş önemli özel kuruluşlar denetim alanı dışındadır. Bakanlar, bürokratlar, kilisede hizmet veren memurlar ise denetim kapsamındadırlar. Ayrıca eğer ombudsman vakayı kendi inisiyatifi ile incelemeye başlamışsa ve vaka maddi kanuni çıkarların (material legal interests) ihlalini kapsıyorsa, mahalli hükümet konseyleri de denetlenirler.⁷³

1.3.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri

Danimarka ombudsmanı, denetim kapsamına giren olaylara ilişkin olarak üç şekilde harekete geçmektedir. Bunlardan ilki vatandaşların şikayet yoluyla ombudsmana başvurusudur. İkinci yol ombudsmanın denetleme gezileri sırasında gördüğü aksaklıklar sonucu harekete geçmesi ve son olarak da basın-yayın

⁷² “Danimarka Ombudsman Kanunu, Madde 7-(1), (2)”, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en/, 26.01.2009.

⁷³ HOLM, a.g.e., s. 13-21.

organlarında yer alan haberler yoluyla denetimi başlatmasıdır. Ombudsmanların soruşturma, teftiş ve araştırma yetkileri vardır.

Danimarka Ombudsman Kanunu'na göre, ombudsmana şikayet yoluyla yapılan başvurular, tüm idari başvuru yolları tüketildikten sonra on iki aylık süre içerisinde yapılmalıdır. Şikayetler yazılı olarak ve isim belirtilerek yapılır. Ombudsman idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvuruları reddetme hakkına sahiptir. Şikayetler herhangi bir ücrete tabi değildir. Şikayet üzerine ombudsman tarafından yapılan ilk değerlendirmede soruşturmaya gerek görülmezse durum gerekçesiyle birlikte şikayetçiye bildirilerek başvurusu reddedilir. Ombudsman şikayete ilgilenmeye karar verdiği takdirde ilgili idare veya bürokrattan konuya ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri talep etme hakkına sahiptir. Talep ettiği bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında cezai işlem yapılmasını isteyebilir. Ayrıca denetim kapsamında yapılan araştırmalar telefonla, toplantı düzenlemek suretiyle, anketler yaparak veya konuyla ilgili uzman kişilerin görüşleri alınarak da yapılabilir.

Ombudsmanın denetleme gezilerine çıkma yetkisi vardır. Ombudsmanın İsveç ve Finlandiya ombudsmanlarından farklı olarak, incelediği konularda doğrudan doğruya ceza kovuşturma başlatma yetkisi yoktur. Ancak, savcıya bu yönde kanuni takip önerebilir. Öte yandan idari kararları fesih ve değiştirme yetkisi yoktur, idareye bu konuda tavsiyelerde bulunabilir. Ayrıca, ombudsman herhangi bir kamu görevlisinin disiplin amirinden, disiplin soruşturması başlatmasını talep edebilir. Ombudsman, hazırladığı yıllık raporları parlamentoya sunar. Ombudsman incelemeleri sırasında, mevzuatta bir eksiklik tespit ederse, parlamentoyu ve ilgili bakanlığı durumdan haberdar eder⁷⁴

1.4. NORVEÇ OMBUDSMANI

Norveç'te ilk ombudsman askeri meseleler ile ilgili olarak 1952 yılında kurulmuştur. İlk sivil ombudsman ise (sivil ombudsman yerine ombudsman

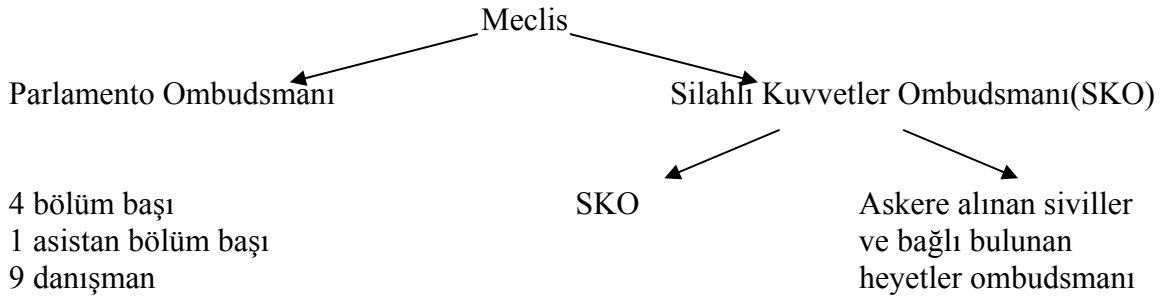
⁷⁴ NIELSEN, Lars Nordskov, The Ombudsman in the Future. The Danish Ombudsman, (Copenhagen: DJOF Publishing, 1995), s. 119.

kullanılmaktadır) Meclis (Storting) tarafından 1962 yılında seçilmiştir. İsveç, Finlandiya ve Danimarka'nın tersine, Norveç'te ombudsmanlık kurumu Anayasa'ya dayanan bir dizi anayasal reformların sonucunda ortaya çıkmamış; hükümetin kendisi tarafından sıradan bir yasama kanunu formunda hazırlanarak kurulmuştur.

1.4.1. Atanması ve Statüsü

Ombudsman her genel seçim sonrası parlamento tarafından dört senelik bir süre için seçilir. Ombudsman bir Anayasa Mahkemesi hakiminin vasıflarına sahip olmalıdır ve parlamento üyesi olmamalıdır. Parlamento tarafından iki ombudsman seçilir. Bunlardan biri Sivil Ombudsman diğeri ise Silahlı Kuvvetler Ombudsmanıdır. Organizasyon yapısı aşağıdaki gibidir:

Şekil 2: Norveç'te Ombudsmanlık Kurumunun Yapısı



4 bölüm başı
1 asistan bölüm başı
9 danışman
5 kıdemli idari yetkili
9 daire çalışanı

Kaynak: BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, a.g.e., s. 50.

Danışmanlar ve kıdemli idari yetkililer hukuki kadroyu oluştururlar. Ombudsman pozisyon olarak tam bir bağımsızlığa ve otonomiye sahiptir. Parlamento ombudsmana ne belirli bir şikayetle nasıl ilgilenmesi gerektiğine dair talimat verebilir ne de verdiği kararları tekrar gözden geçirip düzeltebilir.

1.4.2. Denetim Alanı⁷⁵

Ombudsmanın yetki alanı kamu idaresini içine alır. Fakat, Kral tarafından benimsenmiş Danıştay kararları da denetim kapsamı dışındadır. Özel anlaşmazlıklar da ombudsmanın denetim alanına girmez. Bu duruma devletin özel bir kanuni

⁷⁵ "Norveç Parlamento Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu", s. 6-10.
<http://www.sivilombudsmannen.no/annual-report-2007/category540.html>, 15.01.2009.

ilişkide taraf olması da dahildir. Aşağıdaki durumlar da ombudsmanın sorumluluk alanına girmezler:

- Senato ve Temsilciler Meclisi'nin yasaması ve faaliyetleri,
- Danıştay tarafından alınan kararlar,
- Mahkemelerin faaliyetleri, (Bu faaliyetler, yargıçlara havale edilmiş idari işleri ve mahkemelere temyiz amacıyla getirilmiş kararları, şikayetleri veya diğer yargısal çareleri içine alır.)
- Başsavcının faaliyetleri,
- Silahlı Kuvvetler Ombudsmanının yargı alanına giren meseleleri,
- Belli bir şikayete konu olmayan kanuni sorular ve kanuni meseleler.

1.4.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri⁷⁶

Şikayetler ombudsmana ulaşan vakaların çoğunluğunu oluşturur. Kamu idaresi tarafından haksızlığa uğradığını düşünen herkes şikayette bulunabilir. Şikayet yazılı olarak yapılmalı ve şikayetçi veya onun adına hareket etmeye yetkili kişi tarafından imzalanmalıdır. Fakat belirli bir şikayet formatı yoktur; sıradan bir mektup yeterlidir. Bu mektupta şikayetçi neden şikayette bulunduğunu anlatmalı ve vaka ile ilgili bütün dokümanları ilişikte vermelidir. Eğer şikayet sözlü olarak yapıldıysa, ombudsman hemen şikayetin yazılı olarak yapılmasını ve imzalanmasını sağlamalıdır. Şikayetlerin nihai kararın verilmesinden veya vakanın gerçekleşmesinden sonraki bir yıl içinde yapılması gereklidir. Fakat ombudsman, şikayet zamanaşımına uğramış olsa bile, meseleyi araştırma yetkisine sahiptir. Şikayette bulunulmadan önce bütün idari çareler tüketilmiş olmalıdır.

Ombudsman tarafından incelenen şikayet, şikayette yer alan idari kuruma veya kamu bürokratına bildirilir. Vakanın açığa kavuşturulması için ne gibi adımların atılacağına ombudsman karar verir. Kendisine bilgi ve doküman sağlanması için emir çıkarabilir ve bunun için zaman kısıtlaması koyabilir. Ayrıca

⁷⁶ BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, a.g.e., sf. 51-52.

şikayette bahsedilen idari kurum veya kuruluş hakkında özel araştırmalar yapabilir. Ombudsman gerekli görürse uzmanlardan görüş alabilir.

Ombudsman kendi inisiyatifi ile idari muameleler, kararlar ve diğer hususlar üzerine detaylı araştırmalar yapabilir. Bu vakaların konusu, kanundaki, düzenlemelerdeki ve idari uygulamalardaki bazı olası ihmallerden veya medyada özellikle basında çıkan haberlerden oluşur. Ombudsman önce şikayet konusu olan idari kurumdan meseleyi araştırmasını ister. Eğer verilen bilgi veya dokümanlar ombudsmanı tatmin etmezse, ombudsman mesele hakkında karar verebilmek için araştırmayı kendisi üstlenir.

Ombudsman Kanununda veya Talimatında özel olarak belirtilmemesine karşın ombudsman denetimlerde de bulunur. İlk başlarda denetim yapılmasına dair herhangi bir plan yapılmadığı için 1970'lerin başına kadar hiç denetim yapılmamıştır. Denetimler hakkında 1987 itibari ile verilen karar, denetimlerin kesinlikle kamu idaresini denetleme görevinin önüne geçmemesi gerektiğidir. Aralarında hapishanelerin ve akıl hastanelerinin bulunduğu iki ila dört kurum yıllık olarak denetlenmektedir.

Bir şikayetin incelenmesi sonucunda şikayet reddedilir veya şikayette belirtilen ilgili idari kurum eleştirilir. Eleştirinin konusunu meselenin ele alınış biçimi veya kararın verilmiş biçimi oluşturur. Ombudsman bir hata işlendiğine veya kamu idaresinde bir ihmalin olduğuna dikkat çekebilir. Bu şekilde davranmak için yeterli sebebi bulursa, kanuni takipte bulunan otoriteyi veya tayinlerle ilgilenen otoriteyi, vakadaki bürokrat hakkında ne tür tedbirler alınması gerektiği hakkında bilgilendirebilir. Eğer ombudsman verilen kararın geçersiz veya açıkça anlamsız olduğu veya doğru idari uygulama ile çeliştiği sonucuna varırsa; bu kararını söyleyebilir. Eğer, ombudsman vakadaki önem faktörlerine dair doğrulanabilir şüpheler olduğuna inanıyorsa, ilgili idari kurumun dikkatini buna çekebilir. Eğer ombudsman zarar sorumluluğu doğurabilecek koşullar bulursa, duruma bağlı olarak zararın ödenmesini tavsiye edebilir.

Bu dört İskandinav ülkesinin ombudsmanlık kurumu uygulamaları aşağıdaki şekilde bir karşılaştırmaya tabi tutulabilir:

Tablo 4: İskandinav Ülkeleri Ombudsmanlık Kurumlarının Karşılaştırması

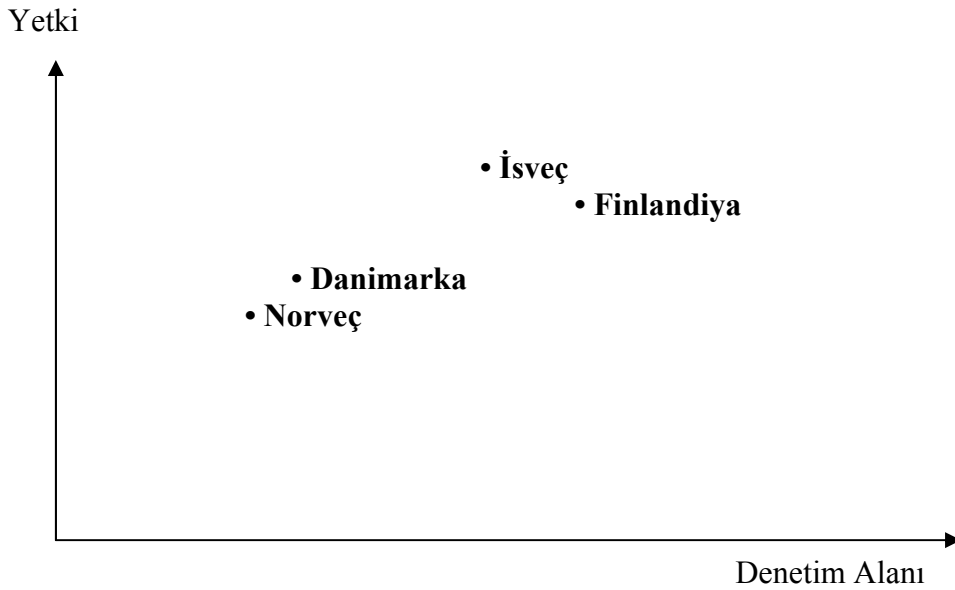
	İSVEÇ	FİNLANDİYA	DANİMARKA	NORVEÇ
Kim, nasıl seçer?	Parlamentoda oy birliği ile. Gizli oylama ile de seçilebilirler. Adaylar parti gruplarından seçilmiş üyelere oluşan "Delegation for PO Speaker's Conference" ile yaptıkları konsültasyonla belirlenir.	Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar daha önceden bildirilir. Parlamento Ombudsmanının seçiminde politik etkiler vardır.	Parlamento tarafından "The Legal Affairs Committee"nin yaptığı öneriye göre seçilir. Tavsiyenin yapılmasından 2 günden fazla geçmeden tartışmasız bir oturumda seçim yapılır.	Ombudsman Kanununda sadece Parlamento tarafından seçildiği belirtilmektedir.
Görev Süresi	4 sene	4 sene	Her genel seçimde	Her seçim sonrası 4 sene için
Sayı	4 Parlamento Ombudsmanı	Parlamento Ombudsmanı ve Asistan Ombudsman	1 Parlamento Ombudsmanı	2 Parlamento Ombudsmanı; biri sivil biri askeri işlerle ilgili
Aranan Vasıflar	Genelde Parlamento üyesi olmayan yüksek dereceli yargıçlar	Hukuk eğitimi ve uzun hukuk kariyeri olan hukuk ilminde üstün vasıflara sahip kişiler	Hukuk eğitimi, almış Parlamento üyesi olmayan kişiler	Anayasa Mahkemesi hakimi vasıflarına sahip, Parlamento üyesi olmayan kişiler
Denetim Alanı	Tüm merkezi ve mahalli ajanslar, merciler ve personeli ile kamu otoritesine sahip kişiler, askeriye. İsveç'te bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanı.	Hükümet, bakanlar ve mahkemeler dahil olmak üzere Ceza Kanunundaki kamu görevlisi tanımına giren herkes. Başka ülkelere kıyasla çok geniş bir denetim alanı.	Sivil ve askeri hükümet yönetimi, mahalli hükümet idaresi. Ama özellikle mahalli idareler açısından pratikte yetki daha kısıtlıdır. Bakanlar dahildir.	Tüm kamu idaresi: devlet, ilçe ve belediye yönetimleri, idari teşkilatlar, hükümet görevlileri, kamu idaresi hizmetinde çalışanlar.
Denetim Alanı Dışındakiler	Kabine bakanları, Parlamento üyeleri, mahalli hükümet görevlileri	Cumhurbaşkanı	Başlıca olarak yargıçlar, adliye mahkemesi baş idare görevlileri, merci olarak faaliyet gösteren mahalli hükümet konseyleri	Meclis faaliyetleri ve yasama, Danıştay kararları, baş savcının faaliyetleri, mahkemeler
Denetim Metodları	Şikayet, teftiş araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.	Şikayet, teftiş ve halk toplantıları. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.	Şikayet, teftiş araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.	Şikayet, teftiş araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanmalıdır.

Ne zaman şikayette bulunabilirler?	Çok önemli değilse tüm idari çareler tüketildikten sonra 2 yıl içinde	Bilgi yok	Tüm idari çareler tüketildikten sonra 1 yıl içinde	Tüm idari çareler tüketildikten sonra 1 yıl içinde
Denetim sonucu verilen kararların niteliği	Kanuni takip(dava açma), disiplin uygulaması, öneri, hatırlatma, beyan, bildirme, teklif, talimat. İdari kararları değiştiremez veya feshedemez.	Kanuni takip, disiplin uygulaması başlatılmasını önerebilir, hatırlatma, öneri. İdari kararları değiştiremez veya feshedemez.	Kanuni takip başlatamaz ama savcıya başlatılmasını önerebilir. İdari kararları değiştiremez veya feshedemez.	Kanuni takip başlatamaz, ama başlatılması önerisinde bulunabilir, eleştiri, dikkat çekme. İdari kararları değiştiremez veya feshedemez.
Kararları kim etkileyebilir?	Parlamento dahil hiçbir otorite	Parlamento dahil hiçbir otorite	Parlamento dahil hiçbir otorite	Parlamento dahil hiçbir otorite
Kim görevden alabilir?	Eğer güvenini kaybederse Parlamento	Parlamento dahil hiçbir otorite	Eğer güvenini kaybederse Parlamento	Oyların 2/3 çoğunluğu ile Parlamento
PO'yu kim denetler?	Bir Parlamento komitesi yıllık raporu inceler, düşüncesini Parlamento'ya bildirir.	Parlamento kanun komitesi yıllık raporu inceler, Parlamento'ya rapor yazar.	Eğer hakkında şikayet olursa Parlamento	Bilgi yok

Kaynak: BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, a.g.e., s. 22-23.

Yukarıdaki bilgiler ele alındığında ombudsmanlık kurumunun yetkisi ve denetim alanına ilişkin olarak İskandinav ülkeleri açısından şu şekilde basit bir konumlandırmaya gidilmesi mümkündür:

Şekil 3: İskandinav Ülkeleri Ombudsmanlık Kurumlarının “Yetki” ve “Denetim Alanı” Karşılaştırmaları



Kaynak: BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, a.g.e., s. 21.

Şekilden de anlaşılacağı üzere denetim alanı en geniş ombudsman Finlandiya Ombudsmanı, denetim yetkisi en fazla olan ombudsman ise İsveç Ombudsmanıdır.

2. ANGLO-SAKSON ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN

2.1. İNGİLTERE OMBUDSMANI

İngiltere’de özellikle 20 nci yüzyılın ikinci yarısından itibaren idarenin üstlendiği faaliyetlerde artışlar olmuştur. Bu durum, adli ve idari yargı ayrılığının olmadığı bu ülkede, idarenin denetimi konusunda büyük güçlükler yaşanmasına sebep olmuştur. Sorunların çözümünün tartışıldığı yıllarda Sir John Whyatt tarafından 1961 yılında hazırlanan raporda, parlamentoya karşı sorumlu bir parlamento komiseri kurulması önerilmekteydi. Bu öneri, 1967 yılında, “Parlamento Komiserliği Yasası”nın kabul edilmesiyle hukuki statüye kavuşturulmuştur⁷⁷.

İngiltere’de halen her birinin kendi soruşturma görevlileri bulunan dört çeşit resmi ombudsman bulunmaktadır:⁷⁸

- *Parlamentar Ombudsman*: Resmen Yönetim için Parlamento Komiseri olarak bilinir. Diğer üç resmi ombudsman Parlamentar Ombudsmana bağlı olarak çalışmaktadırlar.
- *Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı*: 1973 yılında kurulmuştur. Resmen Sağlık Hizmetleri Komiseri (Health Service Commissioner) olarak bilinir ve sağlık hizmetleri ile ilgili şikayetleri inceler. Kanunen, biri İngiltere (England), biri İskoçya (Scotland) ve biri de Galler (Wales) bölgesi için üç görevli atanması mümkündür. Sağlık hizmetleri ombudsmanına diğerlerinden farklı olarak doğrudan başvurulabilmektedir.
- *Mahalli İdare (Yerel Yönetim) Ombudsmanları*: 1974 yılında kurulmuştur. Resmen Mahalli İdare Komiserleri (Commissioners for

⁷⁷ ÖZER, M. Akif, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, (Türk İdare Dergisi, Sayı 416, 1997), s. 59-60.

⁷⁸ ATAMAN, a.g.e., s. 221.

Local Administartion) olarak bilinir. İngiltere’de (England) üç tane, Galler’de (Walles) bir tane, İskoçya’da (Scotland) bir tane ve Kuzey İrlanda’da (Northern Ireland) bir tane komiser görev yapmaktadır.

- *Adli Hizmetler Ombudsmanı*: 1990 tarihli Mahkemeler ve Adli Hizmetler Kanunu’nda (Courts and Legal Services Act 1990) “Resmen Adli Hizmetler Ombudsmanı” (The Legal Services Ombudsman) olarak tanımlanmaktadır.

Yukarıda belirtilen resmi ombudsmanların yanı sıra İngiltere’de özel sektör ombudsmanları da yaygındır. Bunlar arasında 1966 yılında kurulan Bankacılık Ombudsmanı Ofisi, 1986 yılında kurulan Sigortacılık Ombudsmanı ve 1987 yılında kurulan İnşaat Şirketleri Ombudsmanı sayılabilir.

2.1.1. Atanması ve Statüsü

Parlamento Komiseri, kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektup ile atanmış olur. Kraliçenin atama kararnamesi, bakanlar kurulu kararı ile yürürlüğe konulduğundan, atama gerçekte hükümet tarafından gerçekleştirilmiş olur. Ombudsman, hükümetten bağımsız olarak hareket eder, hiyerarşik bir üstü yoktur yani kimseden emir ve direktif almaz, görevini yerine getirirken hakim teminatına sahiptir.

Parlamento Komiseri, görevini iyi yaptığı sürece 65 yaşına kadar görev yapar. Parlamento Komiseri olabilmek için Avam Kamarası, Lordlar Kamarası veya K. İrlanda Avam Kamarası üyesi olmamak şartı aranmaktadır. Parlamento Komiseri Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasının kabulü ile kraliçe tarafından görevden alınabilir.⁷⁹

Hazine Bakanlığı tarafından onaylanmak şartıyla parlamento komiseri, kendi kadrosunu oluşturmaya yetkilidir ve bir yardımcı ve 35-40 araştırma uzmanı ile birlikte görevini yürütmektedir. Kendisinin hukukçu olmasında bir sakınca olmamakla birlikte, komiserin yanında avukat istihdam etmeme uygulaması

⁷⁹ DÜĞEN, a.g.e., s. 68.

zamanla yaygın kabul görmüştür. Çünkü avukatların olaylara salt hukuki yaklaşımları nedeniyle ve uzun tahlillere girişmelerinden dolayı böyle bir uygulamanın faydadan çok zarar getireceği düşünülmektedir.⁸⁰

2.1.2. Denetim Alanı

İngiltere’de ombudsmanların denetim alanı diğer ülkelere kıyasla oldukça sınırlıdır. İskandinav ülkelerine nazaran İngiltere’nin nüfusunun fazla olması ve bu nedenle şikayetlerin yığılması sorununun ortaya çıkabileceği; denetim alanının kısıtlanmasında en önemli neden olarak gösterilmektedir. İngiltere Parlamento Komiseri, merkezi idarenin kötü yönetim veya idari yönden hatası sonucu uğranılan haksızlıklara dayalı olarak yapılan şikayetleri inceleme ve soruşturmaya yetkilidir. Böylece idari kararların hukuksallığı ya da yanlışlığı gibi durumlar, parlamento komiserinin yetkisi dışında bırakılmıştır. Personel meseleleri, idarenin takdir yetkisini kullanarak yaptığı işlemler, askeri konular, ticari işlemler, hükümet politikaları, diğer ülkelerle olan ilişkiler, yasamaya ilişkin şikayetler ve yargıya intikal etmiş meseleler de parlamento komiserinin denetim alanı dışındadır. Ayrıca askeriye, mahkemeler ve bazı milli sanayiler de ombudsmanın denetim alanı dışındadır.

2.1.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri

Parlamento Komiserinin re’sen inceleme ve soruşturma yetkisi olmadığı için kendiliğinden harekete geçemez. Ayrıca bireyler, parlamento komiserine doğrudan başvuruda bulunamazlar. Şikayet sahiplerinin şikayetlerini Avam Kamarası üyesi olan bir parlamento üyesi kanalıyla parlamento komiserine ulaştırması gerekmektedir. Bu metot ombudsmanı insanlardan uzaklaştırabilir ve insanların şikayette bulunma isteklerini kırabilir. Parlamenterin şikayetin ombudsmana iletilip ileilmeyeceğine karar verecek tek insan olması da bu isteğin kırılmasında rol oynar. Bu tür bir uygulama gerek şikayette bulunan açısından gerekse halktan soyutlanmış durumda olan ombudsmanlık kurumu açısından çok da olumlu sonuçlar doğurmayacak ve kurumun fonksiyonelliğinin azalmasına neden olacaktır. Öte

⁸⁰ AVŞAR, 1997, a.g.e., s. 148.

yandan parlamento komiserinin iş yükünün gereksiz yere artmasının engelleneceği de kesindir.

Parlamento Komiseri tarafından alınan şikayet sayısı gözönünde bulundurulduğunda en fazla şikayet alan ilk beş bölüm şu şekilde sıralanabilir:

Tablo 5: Parlamento Komiserine Hakkında Şikayette Bulunulan İlk Beş Bölüm

Bölüm Adı	Alınan Şikayet Sayısı
Sosyal Sigortalar Kurumu	2574
Gelirler ve Gümrük Vergileri Bakanlığı	2342
Adalet Bakanlığı	549
İçişleri Bakanlığı	507
Ulaştırma Bakanlığı	277

Kaynak: “İngiltere Parlamento Ombudsmanı 2007-2008 Yılı Raporu”, http://www.ombudsman.org.uk/improving_services/annual_reports/ar08/fig_1.html, **26.01.2009.**

Parlamento Komiseri tarafından soruşturması yapılmak üzere kabul edilen şikayetlerin sayısı göz önünde bulundurulduğunda ilk beş departman ise şu şekilde sıralanabilir:

Tablo 6: Parlamento Komiseri Tarafından Hakkında Yapılan Şikayet Kabul Edilerek Soruşturması Yapılan İlk Beş Bölüm

Bölüm Adı	Alınan Şikayet Sayısı
Gelirler ve Gümrük Vergileri Bakanlığı	160
Sosyal Sigortalar Kurumu	78
İçişleri Bakanlığı	48
Adalet Bakanlığı	22
Ulaştırma Bakanlığı	8

Kaynak: “İngiltere Parlamento Ombudsmanı 2007-2008 Yılı Raporu”, a.g.e., **26.01.2009.**

İdarenin eylem ve işlemleri sonucu, hak ve özgürlüklerinin zarar gördüğünü iddia eden gerçek kişiler ile tüzel kişiliği olan veya olmayan fert grupları parlamento komiserine başvurabilirler. Şikayetin bizzat zarar gören tarafından ya da onun kanuni temsilcisi tarafından yapılması gerekir. Müşteki açısından kanunun aradığı hususlardan biri de müşterinin İngiltere’de oturması veya İngiltere’de bulunduğu sırada idarenin kendisiyle ilgili bir işlemde bulunması veya İngiltere’de ikamet etmemekle birlikte yapılan işlemin 1964 tarihli Kıta Sahaneliği Kanununda gösterilen yerdeki bir tesiste, uçakta veya gemide gerçekleşmiş olması

gerekmektedir.⁸¹ Yine, şikayetin zarara sebep olan eylem ve işlemin öğrenildiği tarihten itibaren 12 aylık sürede yapılmış olması gerekir. Ancak parlamento komiseri olayda özel sebep görmesi ve gecikmeyi haklı kılan sebeplerin olması halinde süresi geçmiş şikayetleri de kabul edebilir.

İdare, parlamento komiserinin görevi sırasında ihtiyaç duyduğu her türlü resmi evrak ve bilgileri de vermek zorundadır. Ancak, Bakanlar Kurulu'na ait belgeler ile bakanlar kurulu zabıtlarını talep etme ve belgeleri inceleme yetkisine sahip değildir. Bu sınırlama dışında, milli savunma sırları da dahil veya kamu yararına aykırı da olsa her türlü dokümanın incelenmesi için parlamento komiseri tam yetkili sayılmıştır. Parlamento komiseri, yaptığı araştırma ve soruşturmalar neticesinde ulaştığı sonuçları, parlamentoya ve şikayetçi olanlara bildirir. Yaptığı çalışmalar ile ilgili basına bilgi verebilme yetkisine sahip olsa da, bir kabine üyesi, komiserin yapacağı bu açıklamayı devletin güvenliği ve milli menfaatler açısından sakıncalı görürse, komiseri bu açıklamayı yapma konusunda engelleyebilir.⁸²

Parlamento komiseri, kendisine ulaşan şikayetlerde öncelikle, yetkili olup olmadığına karar verir. Eğer kendisinin yetkili olmadığını tespit ederse, durumu bir raporla ilgili parlamentere iletir. Komiser, kendisini yetkili görürse, şikayet konusu ile ilgili dairenin sekreterine durumu ileterek, 14 gün içinde konuyla ilgili görüş ve düşüncelerini bildirmelerini ister. Bazı hallerde bu süre uzatılabilir. Verilen bu süre içerisinde idare, hatasını fark ederek uygun tazmin ve telafi şeklini kabul edip, soruşturmaya devam edilmemesini talep edebilir. Aksi durumlarda, parlamento komiserliği, şikayet konusu ile ilgili tüm bilgi ve belgeleri inceler, gerekli gördüğü yerlerde inceleme ve araştırma yapabilir, ilgili personeli sorguya çekebilir. Parlamento komiseri, çalışmalarını sonucu düzenlediği raporu ilgili dairenin en yetkili amirine, hakkında şikayet bulunan kamu görevlilerine ve ilgili parlamentere vermek

⁸¹ ATAMAN, a.g.e., s. 229-230.

⁸² ARSLAN, Süleyman, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", (Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı:1, Mart-1986), s. 170-174.

zorundadır. Komiser, basına bireysel soruşturmalara ilgili bilgi ve rapor veremez. Ancak ilgili parlamenter ve müşteki raporu basına verebilir.⁸³

Parlamento komiserinin, soruşturma sonucunda karar verdiği tazminler genellikle, özür dilemeler, mali tazminler ve takdire bağlı kararların tekrar gözden geçirilmesidir. Parlamento komiseri, çalışmaları sonucunda kötü yönetim olgusunu tespit etse dahi, ilgili idareye eylemi durdurma, geciktirme veya hızlandırma, kararını değiştirme, para ödeme veya herhangi bir icrai nitelikte talimat veremez. Ancak uygulamada idari makamların parlamento komiserinin tavsiyelerine uydukları görülmektedir. Soruşturma sonucu rapor düzenlemek, yetkisinin sınırındadır.⁸⁴

2.2. YENİ ZELANDA OMBUDSMANI

İlk Yeni Zelanda Ombudsmanı 1962 yılında çıkartılan Parlamento Ombudsmanı Kanunu ile atanmıştır. Yeni Zelanda İsveç, Finlandiya ve Danimarka'dan sonra ombudsmanlık kurumunu kuran dördüncü ülke olmuştur. Ayrıca İskandinav ülkeleri dışında ombudsmanlık kurumunu kuran ilk ülke Yeni Zelanda olmuş ve Yeni Zelanda Ombudsmanı gösterdiği başarı nedeniyle diğer ülkelerde kurulan ombudsmanlık kurumları için model haline gelmiştir.

2.2.1. Atanması ve Statüsü

Ombudsman, Parlamento'ya karşı sorumludur fakat hükümetten bağımsız olarak çalışmaktadır. Ombudsman tarafsız olarak hükümet organları ve bakanlara karşı yapılan şikayetleri soruşturmak ve gözlemlemekle yükümlü olduğu için onlardan bağımsız olmalıdır. Ombudsmanın bu bağımsızlığı çeşitli yollarla sağlanmaktadır.⁸⁵

⁸³ Aynı, s. 169-170.

⁸⁴ ATAMAN, a.g.e., s. 236.

⁸⁵ "1975 Tarihli Yeni Zelanda Ombudsman Kanunu", <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100094>, 26.01.2009.

- Ombudsman Parlamentonun önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanır. Ombudsmanın görev süresi beş yıldır fakat yeniden atanması mümkündür.
- Ombudsmanın ücreti, Ücret Otoritesi (Remuneration Authority) tarafından belirlenir.
- Ombudsman Ofisinin çalışması için gerekli bütçeye yönetimdeki hükümet tarafından değil parlamento tarafından karar verilir.
- Ombudsman hazırladığı raporları doğrudan parlamentoya sunar.
- Beraber çalışacağı personelini bizzat kendisi atayabilir.

Atanan Baş Ombudsman ofisin idaresi ve ombudsmanlar arasındaki koordinasyon ve görev dağılımından sorumludur. Ombudsman; başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkarlığı veya iletişimsizlik söz konusu olduğu takdirde parlamento uyarısı ile Genel Vali tarafından herhangi bir zamanda görevden alınabilir.⁸⁶

2.2.2. Denetim Alanı

Kurum ilk kurulduğunda ombudsman merkezi hükümet ve onun organizasyonları hakkındaki şikayetleri ele almaktaydı. 1968 yılında ombudsmanın denetim alanı eğitim ve sağlık kurullarını içerecek şekilde genişletilmiştir. Kurum ilk kurulduğunda bir tane ombudsman varken, 1975 tarihli ombudsman kanunu ile ilave ombudsman atanmasına izin verilmiş ve ombudsmanın denetim alanı yerel yönetimleri içerecek şekilde genişletilmiştir. Yeni Zelanda ombudsmanı, bakanlık ve bağlı kuruluşlarda görev yapan memurların eylem ve işlemlerinde hukuka uygun davranıp davranmadıklarını denetlerken, adliye mahkemeleri ve özel idari yargı kuruluşlarının yetkisindeki konuları soruşturamaz. Ordunun büyük bir kısmı da ombudsmanın denetim alanı dışında bırakılmıştır.⁸⁷

⁸⁶ TEMİZEL, a.g.e., s. 105-106.

⁸⁷ BAYLAN, a.g.e., s. 72.

2.2.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri

Yeni Zelanda ombudsmanı şikayet üzerine harekete geçebildiği gibi denetleme gezilerine çıkma yetkisi de vardır. Ancak, re'sen soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır. Ombudsmana yapılan şikayetler; vatandaşların şahsi başvuruları yoluyla, bir grup kişi tarafından veya bir şirket tarafından yazılı veya sözlü olarak yapılabilmektedir.

Aşağıda yer alan tablo Yeni Zelanda Ombudsmanına şikayet yoluyla yapılan başvuruların kimler tarafından yapıldığını göstermektedir. Tablodan da anlaşıldığı üzere yapılan başvuruların büyük bölümü bireyler ve hükümlüler yoluyla yapılmaktadır. Özellikle hükümlülere ilişkin şikayet başvurularında sürekli bir artış, tutuklulara ilişkin şikayet başvurularında ise sürekli bir azalış yaşandığı görülmektedir.

Tablo 7: Yeni Zelanda Ombudsmanına Yapılan Şikayetlerin Kimler Tarafından Yapıldığı

	Yıl Sonu		
	30/06/05-06	30/06/06-07	30/06/07-08
Bireyler	1395	2736	2393
Yasal uygulamalar yoluyla	211	313	314
Medya	9	2	10
Parlamento üyeleri ve siyasi parti araştırma grupları	4	7	4
Özel çıkar grupları	49	60	22
Şirketler ve tüzel kişiliği olan topluluklar	50	68	86
Yasal uygulamalar yoluyla	12	10	15
Hükümet departmanları/organizasyonları/yemel otoriteler	3	46	59
Araştırmacılar	5	1	-
Hükümlüler	919	3583	3570
Ev hapsindeki tutuklular	-	-	13
Şartlı tahliye edilen tutuklular	-	-	14
Sorgularının ardından hapishaneye gönderilen tutuklular	152	556	540
Suçluluğu kesinleşmemiş tutuklular	5459	26	-
Hapishane personeli	3	9	7
Tutukluların avukatları	22	175	208
Ticari birlikler	-	-	2
Kendi talep edenler(cezaevi aracı)	-	1	-
TOPLAM	8293	7593	7257

Kaynak: “Yeni Zelanda Parlamento Ombudsmanı 2007/2008 Yıllık Raporu”, s. 95, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/cms/imagelibrary/100302.pdf>, 26.01.2009.

Sözlü olarak yapılan başvurular en kısa zamanda yazılı hale getirilmelidir. Başvuruların, başvuruya konu olayın öğrenildiği tarihten itibaren on iki ay içerisinde yapılması gerekmektedir. Ayrıca, ombudsman içeriğini önemsiz bulduğu, kanuni dayanağı olmayan veya kötü niyetle yapıldığı belli olan başvurularla,

şikayete konu olay hakkında yeterli düzeyde kişisel ilgisi bulunmayan şikayetçilerin şikayetlerini reddetme hakkına sahiptir. Ombudsman şikayeti reddettiği veya ilave soruşturma yapmak istediği durumlarda bunu şikayetçiye gerekçeleriyle beraber bildirmek durumundadır. İskandinav ülkelerindeki uygulamadan farklı olarak ombudsmanlık kurumu, Yeni Zelanda'da ücret karşılığı çalışan bir kurum olmuştur, yapılacak şikayetler belli miktarda bir harca tabidir. Şikayet ele alındıktan sonra soruşturma açılmasına karar verilirse ilgililerin zarar görmemesi için bu soruşturma gizli olarak yürütülür. Açılan soruşturma sonucunda ombudsman tarafından:⁸⁸

- Olay tekrar ele alınmak üzere ilgili kuruma havale edilmeli,
- İhmal söz konusu ise bu ihmalin düzeltilmesi ilgili kurum ya da kuruluştan talep edilmeli,
- Soruşturmaya konu karar iptal edilmeli veya değiştirilmeli,
- Soruşturma sonucu yanlış olduğu tespit edilen karar, tavsiye, fiil veya ihmali dayanak alan uygulama değiştirilmeli,
- Soruşturma sonucu yanlış olduğu tespit edilen karar, tavsiye, fiil veya ihmali dayanak alan kanun yeniden gözden geçirilmeli,
- Karara esas tutulan nedenler belirtilmelidir
- Soruşturma konusuna ilişkin olarak bir rapor düzenlenmek suretiyle konuya ilişkin tavsiyelerde bulunulmalıdır.

Ombudsmanın denetleme gezilerine çıkma yetkisi de vardır. Ancak, bu denetim, bakanlık müsteşarlarından gizli yapılacak ise başsavcıdan izin alınması gerekmektedir. Yürütülen çalışmalar sonunda bir kamu görevlisinin hatalı olduğu tespit edilirse, ombudsman durumu ilgili yerlere bildirmekle ve kamuoyuna açıklamakla yetinir. Yani, ilgili kamu görevlisi hakkında, ceza ve disiplin kovuşturması yapamaz.⁸⁹

⁸⁸ “Yeni Zelanda Parlamento Ombudsmanı 2007/2008 Yıllık Raporu”, a.g.e., s. 18-22.

⁸⁹ BAYLAN, a.g.e., s. 73.

Ayrıca ombudsman, yaptığı soruşturmalar sonrası düzenlediği raporların dışında her yıl Parlamento'ya yaptığı faaliyetleri içeren bir rapor düzenlemekle de sorumludur.

3. KARA AVRUPASI ÜLKELERİNDE OMBUDSMAN

3.1. FRANSA OMBUDSMANI

Fransa'da İskandinav ülkelerindeki gibi bir ombudsmanlık kurumunun kurulması gerektiği fikri ortaya atıldığında, böyle bir kuruma gerek olup olmadığı çok tartışılmıştır. Çünkü İskandinav ülkelerinin aksine Fransa, idari yargı rejiminin beşiği sayılmakta ve Fransa'da en iyi ombudsmanın Danıştay olduğu fikri savunulmaktaydı. Bu ülkede, ombudsmana ihtiyaç olduğunu ileri sürenlerin kuruma biçtiği rol; birey hak ve özgürlüklerinin korunması olmayıp, yargısal başvuru yollarının yanında bireylerin bazı şikayetlerini doğrudan iletebilecekleri bir kurumun bulunmasının yararlı olacağı fikridir. Nitekim Başbakan Messmer, 1972 yılında yaptığı konuşmada ombudsmanın görevini şu şekilde özetlemiştir:

“Mediateur, hüküm verme, talimat ve emir verme yetkisi olmaksızın, gerektiğinde denetleme organlarının da yardımını sağlayarak, onsuz çözüm yolu bulunmayan konulara bir yön verme, çabuklaştırma, düzeltme ve doğru yola sokma görevi yapacaktır”.⁹⁰

Bu tartışmaların ardından ombudsmanlık kurumu Fransa'da 3 Ocak 1973 tarihinde kabul edilen bir kanunla kurulmuştur. Fransa Mediateur kurumunun oluşumunda, farklı iki ülke modelini referans almıştır. Bu modellerden birisi, 1809'dan beri İsveç'te uygulanan ombudsman sistemi iken, diğeri de 1967'den beri İngiltere'de uygulanan parlamento komiseri sistemi olmuştur. Her iki kurumun işleyişinde farklılıklar olsa da ortak noktaları, kamu yönetimini dışarıdan kontrol

⁹⁰ DÜĞEN, a.g.e., s. 75.

etmeleri ve yönetilenlerin hizmetinde olmalarıdır. Fransa’da Mediateur’un görevleri üç ana başlık altında toplanmıştır:⁹¹

- Hükümet birimleri ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların kamuya hizmet misyonu çerçevesinde dostane bir şekilde çözüme kavuşturulması,
- Hükümete ve sivil hizmet birimlerine reform önerilerinde bulunma,
- İnsan haklarının uluslararası boyutta teşvik edilmesi konusunda aktif rol üstlenmek.

3.1.1. Atanması ve Statüsü

Fransa’da Mediateur, hükümet tarafından 6 yıllık bir süre için Cumhurbaşkanının imzasından geçen Bakanlar Kurulu Kararıyla atanır ve hükümetin bir organı olarak bilinir. Görev süresi dolan ombudsman tekrar seçilemez. Genel olarak üst düzey kamu yönetimi ya da yüksek yargı organlarında görev almış kişilerden seçilir. Görevini yerine getirirken söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz ve mahkum edilemez. Geniş bir dokunulmazlığı bulunmaktadır. Görevi süresince il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliklerine seçilemez, yakın çalışma arkadaşlarını kendi görev süresi sona erinceye kadar kendisi atayabilir, bu kişiler asker, sivil bütün kamu görevlileri arasından veya özel sektörden olabilirler.⁹²

Kurumun bağımsızlığı, ikinci kez göreve getirilmesinin mümkün olmamasıyla ve görev süresinin parlamentonun görev süresinden uzun olmasıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca kararlarında parlamento dahil hiçbir otorite etkili olamaz. Ancak, bağımsızlık için her ne kadar bu tür düzenlemeler olsa da atanması yürütme organı tarafından gerçekleştirilen bir ombudsmanın bağımsızlığından bahsedilemez. Görev süresi dolmadan önce görevden alınabilmesi için Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan ve oybirliği ile karar veren bir kurulca,

⁹¹ “Fransa Ombudsmanı Resmi İnternet Sayfası”, <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-01-01>, 26.01.2009.

⁹² AVŞAR, 2007, a.g.e., s. 186.

görevini yapmasına engel teşkil edecek durumun varlığının saptanması gerekmektedir. Kurulu göreve cumhurbaşkanı çağırır.⁹³

Milletvekilleri ve senatörlerle ombudsman arasındaki ilişki üç şekilde gerçekleşmektedir:⁹⁴

- Şikayetlerin Mediateur'a havale edilmesi parlamentonun bir üyesinin arabuluculuğu kanalıyla yapılmaktadır,
- Mediateur parlamento üyelerine reform önerilerinde bulunma gücüne sahiptir,
- Her yıl Mediateur parlamento'ya yaptığı çalışmalara ilişkin rapor sunar.

3.1.2. Denetim Alanı

Mediateur'un denetim alanına hangi kurum ve kuruluşların girdiği, kuruluşunu düzenleyen yasanın 1 inci maddesinde sayılmıştır. Bu kurum ve kuruluşlar şunlardır:⁹⁵

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

Görüldüğü üzere Mediateur'un adli ve idari yargı yerleri üzerinde hiçbir denetim yetkisi yoktur ve denetimi kamu hizmeti yapan tüm özel ve kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu denetim alanı İngiliz Parlamento Komiseri'ne göre

⁹³ ERHÜRMAN, a.g.e., s. 67.

⁹⁴ "Fransa Ombudsmanı Resmi İnternet Sayfası", <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-04-00>, 26.01.2009.

⁹⁵ Aynı, 27.01.2009.

daha geniş, ancak İskandinav ülkelerinin ombudsmanlarına göre daha dar kapsamlıdır.

3.1.3. Çalışma Usulü ve Yetkileri

Fransa'da da İngiltere'de olduğu gibi ombudsmana bir parlamenter aracılığıyla başvuru yapılabilmektedir. Başvurularda süre şartı ve herhangi bir şekil şartı olmayıp, basit bir mektupla ve gerekli görülürse şikayete konu olaya ilişkin belgeler de eklenmek suretiyle başvuru yapılabilmektedir. Öte yandan Mediateur'a yapılan başvuru işleyen dava açma süresini kesmez. Parlamenter, arabulucunun yetkisinde olmayan veya onun meşgul olmasına lüzum görmediği şikayetleri arabulucuya getirmeyerek, arabulucunun işlerinin gereksiz yere artmasına engel olmaktadır.

2007 yılında Mediateur'a havale edilen olayların sayısında 2006 yılıyla kıyaslandığında %3,58'lik bir artış meydana gelmiş ve bu sayı 65.077 olarak tespit edilmiştir. Bunlardan 35.163 adedi şikayetleri, 29.914 adedi ise bilgilendirme ve yönlendirme ricalarını içermektedir. 35.163 adet şikayetin 6.716 adedi merkezi hükümette yer alan kurumların üst yöneticileri tarafından parlamenterler aracılığıyla, 28.447 adedi ise doğrudan parlamenterler tarafından Mediateur'a iletilmiştir.⁹⁶

Yönetimle olan ilişkilerinde yönetimin eylem, işlem ve tutumundan şikayetçi olan herkes, yabancı da olsa, Mediateur'a başvurabilir. Ancak, bu istisnaları olan bir kuraldır. Bu istisnalar şunlardır:⁹⁷

- Denetim alanı içindeki kurum ve kuruluşların sözleşmeli (idari veya özel hukuk) olan veya olmayan, kadrolu veya kadrosuz personelinin başvuru hakkı yoktur.

⁹⁶ “Fransa Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu”, s. 5, http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_en_fichier/1212157467_Annual_Report_2007.pdf, 27.01.2009.

⁹⁷ KURUÜZÜM, İrfan, “Ombudsmanlık Kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Modeli Önerisi”, (İstanbul: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2008), s. 153-154.

- Sadece gerçek kişilerin başvurma hakları vardır. Tüzel kişiler başvuramaz. Bu sınırlama kamu özgürlüklerinin korunması yönünden eleştirilmiştir.
- Üçüncü sınırlama, başvuruların bireysel olabileceği, kollektif olamayacağına ilişkindir. Bu sınırlama başvuru hakkını gerçek kişilere tanıyan sınırlamaya paraleldir.
- Başvurabilecek kişilerin, öte yandan, öncelikle idari başvuru yollarına gitmiş olmaları gerekir. Bir başka deyişle, işlemi yapan makama itiraz, üst hiyerarşik makam veya vesayet makamlarının denetimi gibi hangi yasal idari denetim yolları varsa hepsinin tüketilmiş olması gerekmektedir. Aksi halde başvurular geri çevrilmektedir.

Mediateur, bir müracaat olduğunda gerekli ön incelemeyi yaptıktan sonra işin esasına girer. Yürüttüğü çalışma ile ilgili kamu kuruluşu yetkililerinden, teftiş kurullarından her türlü araştırma ve soruşturmanın yapılmasını isteyebilir. Araştırdığı konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkına sahiptir. Gizlilik niteliği öne sürülerek bu belgelerin verilmemesi mümkün değildir. Ancak milli savunma, devlet güvenliği ve dış politika konularını içeren bilgi ve belgeler gerekli görüldüğü takdirde verilmeyebilir.⁹⁸

Mediateur, yıl boyunca yaptığı çalışmalara ilişkin olarak hazırladığı raporu yıl sonunda cumhurbaşkanına ve parlamentoya sunup, kamuoyuna açıklar. İdarenin kararlarını iptal, değiştirme veya yeni karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Eğer kamu görevlisi tarafından yapılan idari işlem, eylem veya davranışın hatalı olduğunu düşünüyorsa önce ilgiliye uyarıda bulunur, ancak sonuç alamazsa ilgilinin hiyerarşik amirine başvurarak disiplin işlemlerinin başlatılması veya dava açılmasını isteme yetkisi vardır. Uygulamada genellikle idare tarafından Mediateur'un tavsiye niteliğindeki kararlarına uyulduğu görülmektedir.

⁹⁸ DÜĞEN, a.g.e., s. 78.

Kurumun idari yargının beşiği sayılan Fransa’da idari yargının eksikliklerini giderecek bir organ olarak kurulabilmesi, tüm hukuk sistemlerine de uyarlanabileceğini göstermiştir.

4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI

Avrupa Parlamentosu 12 Temmuz 1995 yılında, ilk Avrupa Birliği Ombudsmanı olarak Finlandiya’nın Adalet Eski Bakanı Bay Jacob Söderman’ı atamış, ardından 1999 yılında beş yıllık bir süre için yeniden seçmiştir. 1 Nisan 2003 tarihinden bu yana ise görevi Yunanistan eski ulusal ombudsmanı P. Nikiforos Diamandouros yürütmektedir.

4.1. Hukuksal Temeli

Avrupa Birliği Ombudsmanının yasal çerçevesi Avrupa Topluluğu Anlaşması’nın 21 ve 195, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Anlaşması’nın 20/d ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Anlaşması’nın 107/d maddeleri ile çizilmiştir. Anılan birincil hukuk hükümlerinin yanı sıra, 16 Ekim 1997 tarihli Avrupa Birliği Ombudsmanının Uygulama Yönetmeliği ve 9 Mart 1994 tarihli Avrupa Birliği Ombudsmanının statüsünü tayin eden Avrupa Parlamentosu Kararı da Avrupa Birliği Ombudsmanının hukuksal temellerini oluşturur.

Avrupa Topluluğu’nda bir ombudsman ihdası Maastrich Anlaşması’nın 138/e maddesiyle kararlaştırılmıştır. AB’nin 30 Ekim 2004 tarihinde imzalanan “Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşmanın Temel Haklar ve Birlik Vatandaşlığı Bölümü”nün Madde 1-10-d bendi ile Avrupa Birliği Ombudsmanı’na başvuru konusu zikredilmiştir. Aynı Antlaşmanın 1-49 uncu maddesi Avrupa Birliği Ombudsmanı konusunu ele almıştır. Buna göre, “*Avrupa Parlamentosu tarafından atanan bir Avrupa Birliği Ombudsmanı, Birlik kurumlarının organlarının veya dairelerinin kötü yönetimiyle ilgili şikayetleri alır, bunları inceler ve rapor eder. Avrupa Birliği Ombudsmanı görevlerini yerine getirme konusunda tamamen bağımsızdır.*” Antlaşmanın II-103 üncü maddesiyle de “*Avrupa Birliği Ombudsmanı: Herhangi bir Birlik vatandaşı veya üye devletlerden birinde ikamet*

eden ya da kayıtlı işyeri üye devletlerden birinde bulunan bütün gerçek ve tüzel kişiler, Avrupa Adalet Divanı ve Yüksek Mahkemelerinin kendi yetkileri dışında, Birlik Kurumlarının, teşkilatlarının veya dairelerinin etkinliklerinde kötü yönetim durumlarına rastlamaları halinde, Avrupa Birliği Ombudsmanına başvurma hakkına sahiptir.” hükmü getirilmiştir.⁹⁹

4.2. Yapısı ve İşlevleri¹⁰⁰

Avrupa Birliği Ombudsmanının statüsünü tayin eden 9 Mart 1994 tarihli Avrupa Birliği Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği'ne göre; ombudsman parlamento tarafından ve parlamentonun görev süresi boyunca seçilir. Yeniden seçilmesi mümkündür. Ombudsman, Birlik vatandaşı, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilir. Kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken şartlara sahip olmalı, görevinin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığı olmalıdır. Ombudsman görevini yerine getirirken bağımsızdır, herhangi bir yerden talimat alamaz.

Şikayet sahibi şikayete konu olan olayı ayrıntılı olarak tanımlar ve şikayetin gizli kalmasını talep etme hakkı vardır. Şikayete dayanak oluşturan gerekçeler öğrenildikten sonra iki yıl içinde ombudsmana başvurulması gerekmektedir. Bunun yanı sıra ilgili kurum ya da organ nezdinde daha önceden gerekli idari girişimlerin yapılmış olması gerekir. Ombudsman, şikayette bulunan kişiye başka bir mercie gitmesini tavsiye edebilir. Şikayetlerin ombudsmana iletilmesi idari ve yargısal yollara başvuruya ilişkin zamanaşımı sürelerini etkilemez. Yargı mercilerinde görülmekte olan vakalar ve hakkında yargı kararı verilmiş şikayetler ombudsmanın denetim alanı dışındadır.

Ombudsman, incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak ilgili kurum ya da organı bilgilendirmelidir. Gizliliği olan belgeler hariç topluluk kurum ve organları, her türlü bilgiyi ve belgeyi vermek zorundadır. Ombudsmanın talebi üzerine,

⁹⁹ AVŞAR, 2007, a.g.e., s. 61-62.

¹⁰⁰ ARIKAN, Mustafa İberyay, “Avrupa Birliği Ombudsmanı”, http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm, 20.01.2009.

Topluluk kurum ve organlarının yetkilileri ve diğer çalışanlarının da fikirlerine başvurulabilir, ulusal ombudsmanlarla ya da benzer kuruluşlarla kanunların elverdiği ölçüde işbirliğine girilebilir.

Ombudsman görev süresince kazanç getiren ya da getirmeyen, politik ya da idari başka bir görevde bulunamaz. Ombudsman Avrupa Topluluğu Adalet Divanı yargıçları ile aynı statüdedir. Aynı ücret ve emeklilik haklarına sahiptir. Ombudsmana yardımcı olmak üzere kendisi tarafından bir sekreteryaya ve bir baş müdür atanır. Ombudsmanın bütçesi Avrupa Parlamentosu genel bütçesi içindedir.

Ombudsman görevini, çalışma döneminin sona ermesi, istifası ya da azli halinde bırakır. Azledilmesi hali hariç, ombudsman, yerine geçecek kişi atanana kadar görevde kalır. Görev dönemi bitmeden ayrılırsa geriye kalan parlamento süresi için görev yapmak üzere üç ay içinde yeni ombudsman atanır. Ombudsman, görevlerini yerine getirmesi için aranan şartları kaybederse ya da bir takım uygunsuz davranışlarından dolayı suçlu bulunursa Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Avrupa Topluluğu Adalet Divanı tarafından görevinden alınabilecektir.

4.3. Hangi Kurum ve Organlar Hakkında Şikayette Bulunulabilir?

İlk Derece Mahkemesi (Court of First Instance) ile Avrupa Adalet Divanı (European Court of Justice) ombudsmanın görev alanı dışındadır ki bu kurumlar aynı statüde bulunmaktadır.¹⁰¹ Yani Birlik bünyesinde kurulmuş olan Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası ombudsmanın denetim alanı içerisinde yer almaktadır.

Avrupa Birliği Ombudsmanı'nın 2007 yılı raporunda belirtildiği üzere soruşturmalara konu kurumlar ve organlar ile bunlara yapılan şikayetlerin sayısı

¹⁰¹ TEMİZEL, a.g.e., s. 36.

aşağıdaki şekildedir:¹⁰² (Bazı durumlarda iki veya daha fazla kurum veya organ soruşturmayla ilgilenebilmektedir.)

Avrupa Komisyonu.....	413
Avrupa Birliği Komisyonu.....	8
Avrupa Sahtekarlıkla Mücadele Bürosu.....	22
Avrupa Parlamentosu.....	59
Avrupa Personel Seçme Ofisi.....	87
Diğerleri.....	59
TOPLAM	648

4.4. Nasıl Başvurulur?¹⁰³

AB'nin resmi dillerinden biriyle yazılacak, şikayetçinin kimliğinin, hangi organ ya da kurum hakkında şikayette bulunduğu ve şikayet konusu olayın açıkça belirtildiği bir dilekçeyle Ombudsmana başvurulur. Başvuru şikayet konusu olayın öğrenilmesinden itibaren iki yıl içerisinde yapılmalı ve şikayet konusu olayla ilgili kuruma daha önceden başvuruda bulunulmuş olmalıdır. Kişinin şikayette bulunabilmesi için kötü yönetimden doğrudan etkilenmesi gerekmez.

2007 yılı raporunda belirtildiği üzere; Avrupa Birliği Ombudsmanının yapılan başvurular üzerine ve kendi inisiyatifi ile başlattığı çalışmalar sonucu karşılaştığı vakaların sayısı aşağıdaki şekildedir:¹⁰⁴

2007 yılındaki toplam vaka sayısı.....	3760
31.12.2006 tarihi itibarıyla henüz sonuçlanmamış soruşturmalar.....	332
Avrupa Birliği Ombudsmanının kendi inisiyatifi ile başlattığı çalışmalar..	9
Gelen şikayetler üzerine başlattığı soruşturmalar.....	323
31.12.2006 tarihi itibarıyla kabul edilebilirlik kararı bekleyen şikayetler.....	211
2007 yılında alınan şikayetler.....	3211
Avrupa Birliği Ombudsmanının kendiliğinden başlattığı incelemeler.....	6

¹⁰² “Avrupa Birliği Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu” s. 22,
<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>, 27.01.2009.

¹⁰³ <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces>, 27.01.2009.

¹⁰⁴ “Avrupa Birliği Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu”, a.g.e., sf. 19.

4.5. Başvuru Prosedürü ve Sonuçları¹⁰⁵

Ombudsmanın ofisine ulaşan her dilekçe tasnif edilir, kayda alınarak numara verilir ve başvuru sahibine bildirilir. İlk inceleme safhasında şikayetin ombudsmanın yetki alanına girip girmediği ve dolayısıyla kabul edilebilirliği tespit edilir. Eğer başvuru yetki alanı dışındaysa ya da kabul edilemezse ombudsman dosyayı kapatarak başvuru sahibini haberdar eder ve başka bir yetkiliye başvurmasını tavsiye eder.

Başvuru kabul edilebilir nitelikte ise ancak inceleme yapılmasını gerektirecek bir durum yoksa Ombudsman dosyayı kapatır ve başvuru sahibini haberdar eder. İnceleme yapılmasını gerektirecek bir durumun olması halinde Ombudsman kişiyi ve ilgili kurumu haberdar ederek şikayet dilekçesini ilgili kuruma yollar ve üç ay içinde kurumu konuyla ilgili görüşünü bildirmeye davet eder. Ombudsman uygun gördüğü takdirde kurumdan gelen görüşü başvuru sahibine ileterek bir ay içinde görüşünü bildirmesini ister.

Ombudsman kötü yönetim durumu söz konusu olduğunda, sınırlı yetkilere sahiptir. Ombudsman kötü yönetimin ortadan kaldırılabilmesi amacıyla her iki tarafa yalnız dostça çözüm önerileri sunabilmekte, bu önerilerin sorunun çözümü için yeterli olmaması durumunda ilgili kurum ya da organa tavsiyelerde bulunabilmekte, bunun da fayda vermemesi durumunda Avrupa Parlamentosu'na bir rapor sunabilmektedir. Ayrıca her yıl Ombudsman, yaptığı araştırmaların sonuçlarına ilişkin olarak Avrupa Parlamentosu'na bir rapor sunar.

Ombudsman bireysel başvurular üzerine harekete geçebildiği gibi kendi inisiyatifiyle de soruşturma başlatabilir. Bu durumda da izlenen prosedür bireysel başvurunun aynıdır. Ombudsmana yapılan bireysel başvuruların Birlik Üyesi ülkeler bazında dağılımını inceleyecek olursak aşağıdaki tablodan yararlanabiliriz:

¹⁰⁵ <http://Romanyawww.omb162udsmn.europa.eu/res5.0ources/provisions.faces>, 27.01.2009.

Tablo 8: Avrupa Birliği Ombudsmanına Yapılan Şikayetlerin Coğrafi Dağılımları

(1)Ülke	(2)Şikayetlerin Sayısı	(3)Şikayetlerin Toplam Şikayetler İçindeki Yüzdesi	(4)Şikayetlerin AB Populasyonundaki Yüzdesi	(5)Oran*
Lüksemburg	44	1.4	0.1	13.6
Malta	26	0.8	0.1	10.0
Kıbrıs	46	1.4	0.2	8.9
Slovenya	39	1.2	0.4	3.0
Belçika	182	5.7	2.1	2.6
Bulgaristan	91	2.8	1.6	1.8
Finlandiya	62	1.9	1.1	1.8
İrlanda	43	1.3	0.9	1.5
Yunanistan	106	3.3	2.3	1.5
Avusturya	75	2.3	1.7	1.4
Portekiz	91	2.8	2.1	1.3
İspanya	351	10.9	9.0	1.2
Romanya	162	5.0	4.4	1.2
İsveç	61	1.9	1.8	1.0
Macaristan	67	2.1	2.0	1.0
Almanya	507	15.8	16.6	1.0
Çek Cumhuriyeti	59	1.8	2.1	0.9
Polonya	214	6.7	7.7	0.9
Slovakya	27	0.8	1.1	0.8
Hollanda	74	2.3	3.3	0.7
Fransa	251	7.8	12.8	0.6
Litvanya	12	0.4	0.7	0.5
Letonya	8	0.2	0.5	0.5
Danimarka	18	0.6	1.1	0.5
İtalya	182	5.7	11.9	0.5
Estonya	4	0.1	0.3	0.5
İngiltere	156	4.9	12.3	0.4
Diğerleri	200	6.2		
Bilinmeyen	53	1.7		

Kaynak: “Avrupa Birliği Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu”, a.g.e., s. 25.

**Bu sütun, 3 üncü sütunda yer alan değerlerin 4 üncü sütunda yer alan değere bölünmesi suretiyle bulunmaktadır. Bu sütunda yer alan değerlerin “1”den büyük olması o ülkenin populasyonu göz önünde bulundurulduğunda ombudsmana beklendiğinden daha fazla Şikayet sunulduğunu göstermektedir.*

Tablodan da anlaşılacağı üzere en fazla Şikayet alınan ülke Almanya’dır. Ancak Almanya’nın nüfusu göz önünde bulundurulduğunda yapılan Şikayet sayısının normal olduğu görülmektedir. Ülke nüfusuna göre yapılan Şikayet sayısını normalin üstünde olan ülkelerin başında ise Lüksemburg ve Malta gelmektedir.

5. DİĞER OMBUDSMAN UYGULAMALARI

5.1. YUNANİSTAN OMBUDSMANI¹⁰⁶

Yunanistan ombudsmanı anayasa gereği 1998 yılı ekim ayında kurulmuş bağımsız bir otorite olup, 3094/2003 sayılı kanuna dayalı olarak faaliyette bulunmaktadır. Ombudsman ve yardımcıları kişisel başarıları yüksek olan, yüksek eğitilmiş, toplum tarafından saygınlığı kabul edilen kişiler arasından kabine tarafından atanmakta iken, 2001 yılından sonra Parlamento tarafından 5 yıl süre ile seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Böylece yeni şekli ile pek çok AB ülkesinde olduğu gibi Parlamento Ombudsmanlığı modeline doğru bir yönelme olmuştur. Yeniden seçilmeleri mümkün değildir.

Yunanistan ombudsmanlık kurumu; a) İnsan Hakları Bölümü, b) Sağlık ve Sosyal Refah Bölümü, c) Yaşam Kalitesi Bölümü, d) Devlet-Vatandaş İlişkileri Bölümü, e) Çocuk Hakları Bölümü olarak beş bölümden oluşmakta ve her bölümün başkanlığını ombudsmanın yardımcılarında biri yürütmektedir. Yunanistan Ombudsmanlık kurumu bir ombudsman, beş ombudsman yardımcısı, 145 uzman personel ve 38 idari personelden oluşmaktadır.

Yunanistan ombudsmanının denetim alanı şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu hizmetleri,
- Yerel ve bölgesel hükümet(tüzel kişilikler, belediyeler, vali sorumluluğundaki bölgeler),
- Diğer kamu kurumları,
- Kamu sektöründe faaliyet gösteren özel kanunla kurulmuş birlikler, kamu sektöründe yer alan yasal birlikler veya devlet kanalıyla kontrol altında tutulan şirketler ve organizasyonlar.

Ombudsmanın müdahale edemeyeceği konular ise şu şekilde sıralanabilir:

¹⁰⁶ “Yunanistan Ombudsmanı Resmi İnternet Sitesi”, http://www.synigoros.gr/en_index.htm ve “Yunanistan Ombudsmanı 2006 Yılı Raporu”, http://www.synigoros.gr/reports/SYN__AGGL__2006.pdf, 27.01.2009.

- Şikayete konu olayın öğrenildiği tarihten itibaren altı ay geçmişse,
- Eğer şikayet konusu, genel bir bilgi veya yasal tavsiye talebi niteliğindeyse,
- Bireyler arasındaki özel anlaşmazlıklar,
- Ulusal savunma ve güvenlik ile kamu görevlilerinin statüsüne ilişkin hizmetler, ülkenin dış politikası veya uluslararası ilişkileri ve devlet güvenliğine ilişkin olaylar,
- Mahkemelerde çözüm bekleyen olaylar,
- Mahkemelere, bağımsız otoritelere ve devletin dini kurumlarına mahsus olaylar,
- Bakanlar veya bakan yardımcıları tarafından alınan politik kararlar.

Yunanistan ombudsmanı ücretsiz olarak hizmet vermektedir ve kuruluşunun ilk beş yılında (1 Ekim 1998-31 Aralık 2002) toplam 41.865 şikayet almıştır. Bir şikayet Yunanistan Ombudsmanına sunulmadan önce, şikayete konu kamu hizmetini yerine getiren idareye başvurulmalı ve konunun çözüme kavuşturulması istenilmelidir. Şikayet ilgili kamu idaresi tarafından çözülmediği takdirde ombudsmana başvuruda bulunulmalıdır. Şikayette bulunan kişinin Yunan vatandaşı olması şart değildir. Yunan kamu idaresi ile problemi olan herkes kuruma başvuruda bulunabilir.

Bir vatandaş veya tüzel kişi kamu idaresiyle ilgili olarak şu gibi sorunlarla karşılaştığında Yunanistan Ombudsmanına müdahale için başvuruda bulunabilir:

- Yetersiz bilgi verilmesi veya bilgi verilmesinin reddedilmesi,
- Başvurularda nedensiz gecikmeler,
- Kanunların ihlal edilmesi veya prosedürlerin çiğnenmesi,
- İdari düzensizlikler veya ihmaller,
- Bireylere karşı ayrımcılık,
- Çocuk haklarının çiğnenmesi.

Bir arabulucu olarak Yunanistan Ombudsmanının kamu idaresine yönelik olarak tavsiyelerde bulunma ve özel öneriler getirme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca ombudsman bu önerilerin uygulanması için kamu idaresine belirli bir süre verebilir. İdare verdiği bu süre içerisinde ombudsmanın tavsiye niteliğindeki kararını yerine getirmezse, ombudsmanın bunun nedenini öğrenme hakkı da bulunmaktadır. Ayrıca ombudsmanın şikayete konu olaya ilişkin her türlü bilgi, belge ve dokümanları isteme, ilgili kişilerle görüşme ve uzman görüşlerine başvurma hakkı bulunmaktadır.

Yıllık faaliyet raporu her yıl Mart ayında hazırlanmakta, Başbakan ve Parlamento Sözcüsü'ne sunulmaktadır. Yıllık rapor, parlamentonun özel bir oturumunda tartışılmaktadır. Raporda, yıl içinde yapılan tüm faaliyetlerle ilgili bilgi ve istatistiki veriler ile önemli olaylara ve şikayetlerle ilgili hususlarda çözüm önerilerine yer verilmektedir.

5.2. KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ OMBUDSMANI¹⁰⁷

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) Ombudsmanı Anayasa'nın 114 üncü maddesi gereğince KKTC Cumhuriyet Meclisi tarafından 15-16 Temmuz 1996 tarihli birleşiminde kabul olunan "Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Kanunu"na dayalı olarak kurulmuştur. İlgili Anayasa hükmüne göre;

“(1) Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp 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 amacı ile, Cumhurbaşkanlığınca, Meclisin onayı ile, bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır.

¹⁰⁷ “KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası”, <http://www.kktcombudsman.org/tr/?op=oyasasi> ve “KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi 14 üncü Dönem Raporu”, http://www.kktcombudsman.org/belge/14_%20alti_aylik_rapor.doc, 27.01.2009.

(2) *Yüksek Yönetim Denetçisinde aranan nitelikler, yetki ve görevleri Yasa ile düzenlenir. Yüksek Yönetim Denetçisinin görevden alınma koşulları, bir Yüksek Mahkeme üyesine uygulanan koşullara denk tutulur.*

(3) *Yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Yüksek Yönetim Denetçisinin yetki alanı dışındadır.”*

Yüksek Yönetim Denetçisi Cumhurbaşkanınca Cumhuriyet Meclisi'nin onayı ile atanır. Yüksek Yönetim Denetçisi olarak atanacak kişinin, milletvekili adaylığı için gerekli nitelikleri haiz olması, hukuk veya iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunu olması, kamu görevinde veya özel sektörde sorumluluk taşıyan bir görevde 10 yıl veya doktora yapmışsa 5 yıl çalışmış olması gerekmektedir. Yüksek Yönetim Denetçisi 6 yıllık bir süre için atanır. İkinci kez seçilmesi mümkün olmayıp, 65 yaşını bitirinceye kadar görev yapar. Özlük hakları Sayıştay Başkanının özlük hakları ile eşdeğerdir.

Yüksek Yönetim Denetçisinin görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir:

- KKTC'de yürütsel ve yönetsel yetkisi olan organ, makam, teşkilat, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kişinin Anayasada ve bu Kanunda belirtilen istisnalar dışındaki ifa etmiş oldukları hizmetlerin yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunluklarını ve yerindeliklerini denetlemek, soruşturmak ve rapor sunmak,
- Yönetimin herhangi bir biriminin görev alanında olan bir hizmetin yerine getirilip getirilmediğinin takibini yapmak ve ilgili birimden yerine getirilmeyen hizmetle ilgili gerekçeli bilgi istemek,
- Saptadığı kanun dışı bir işlemin düzeltilmesi için ilgili makamı uyarmak.

Yüksek Yönetim Denetçisinin denetim alanı dışında kalan kurumlar ise; Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi, Bakanlar Kurulu, Mahkemeler, Hukuk Dairesi, Kamu Hizmeti Komisyonu, Sayıştay ve Polis Örgütüdür. Ayrıca dış

politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konularda Yüksek Yönetim Denetçisinin denetim alanı dışındadır.

Tablo 9: KKTC Yüksek Yönetim Denetçisine 1997-2008 Yılları Arasında Yapılan Başvuruların Sayısı

Yıl	Başvuru Sayısı
1997	94
1998	44
1999	75
2000	75
2001	50
2002	44
2003	11
2004	9
2005	4
2006	13
2007	86
2008(Ocak-Haziran)	19
TOPLAM	524

Kaynak: “KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi 14. Dönem Raporu”, a.g.e., s. 9.

Yüksek Yönetim Denetçisinin 14 üncü çalışma dönemine ait raporunun incelenmesi neticesinde Ocak-Haziran 2008 döneminde yapılan 19 başvuruda şikayete konu birimlerin 12 tanesinin merkezi idarede, 5 tanesinin yerel yönetimlerde ve 2 tanesinin de kamu kuruluşları arasında yer aldığı görülmektedir. Başvuruların genel değerlendirmesi ve ön incelemeler sonucu şikayet konularının özellikle İçişleri Bakanlığı çerçevesinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu bakanlıkla ilgili şikayetler arasında imar ve iskanla ilgili sorunlar ve kaymakamlıkların yetki alanları ile ilgili başvurular dikkat çekmektedir.

Yüksek Yönetim Denetçisi vatandaşların şahsen yapacağı müracaatlar üzerine veya basında çıkan haberler, elde ettiği duyumlar ve yaptığı gözlemler sonucu re’sen harekete geçebilmektedir. Polis Örgütü veya Hukuk Dairesi tarafından takibi yapılan olaylara ilişkin şikayetleri reddedebilir. Yüksek Yönetim Denetçisi her altı ayda bir Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı’na çalışmalarını hakkında detaylı rapor sunar. Bu rapor Cumhurbaşkanına ve Başbakanına da gönderilir ve basına açıktır. Ayrıca Yüksek Yönetim Denetçisi soruşturma yaptığı konulara ilişkin olarak da ayrı raporlar düzenleyebilmektedir.

Yukarıda belirtilen toplam 524 adet kişisel başvuru aşağıdaki şekillerde işlem görmüştür:

Tablo 10: KKTC Yüksek Yönetim Denetçisine Yapılan Başvuruların Gördüğü İşlemler

1	Raporu tamamlananlar	186
2	Yetki alanı dışında kalanlar	34
3	Havale edilenler	11
4	Şikayeti geri çekilenler	32
5	Şikayet konuları hakkında girişim yapıp başvurana bilgi verilip dosyası kapatılanlar	106
6	15(2) ve (3) madde kapsamında olanlar	90
7	İdare hakkında ciddi bir şikayet içermediğinden işleme konmayanlar	49
8	Halen incelemesi sürdürülenler	16
9	İncelenmeye başlanmayanlar	0
10	TOPLAM	524

Kaynak: “KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi 14. Dönem Raporu”, a.g.e., s. 12.

Sonuç olarak kişisel başvurulardan %100’ü çeşitli düzeyde işlem görmüştür.

BÖLÜM IV

OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

1. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN OLUŞTURULMA ÇABALARI

Türkiye’de kamu denetçisi işlevini görecek bir denetim mekanizmasının kurulması yönünde farklı taraflardan istemler ve öneriler getirilmiştir. Bunlardan en önemlisi 1982 Anayasasının hazırlandığı dönemde Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan “Anayasa Önerisi”nde “Kamu Denetçileri Kurulu”na yer verilmesidir. Söz konusu “Anayasa Önerisi”nin “Kamu Denetçileri Kurulu” başlıklı 114/b maddesi; Cumhurbaşkanının, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu’nun vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeteceğini öngörmekteydi. Anayasal statüde bir kurum olarak yaşama geçirilmek istenen “Kamu Denetçileri Kurulu” önerisi, Anayasa yapıcıları tarafından dikkate alınmamış ve “Kamu Denetçileri Kurulu” oluşturulması öneri olmaktan öteye geçememiştir.¹⁰⁸

1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporunda (KAYA), mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliğine değinilmiş, DDK’nın kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi tavsiye edilmiştir.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması ile ilgili resmi çalışmalar ise ilk kez 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer almıştır. Söz konusu Kalkınma Planında;

¹⁰⁸ YUSTEMUR, Serap, “Yönetsel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi”, (Bolu: Yüksek Lisans Tezi, 2005), s. 59.

“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 sonunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır.” denilmek suretiyle bir “kamu denetçisi” kurumunun kurulması öngörülmüştür.

Daha sonra, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına uygun olarak 55. Hükümet döneminde İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, “ombudsman” kurumu ile ilgili düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Çeşitli ülkelerin ombudsman mevzuatı derlenmiş, bu teorik birikimin yanı sıra birçok ülke ombudsmanı davet edilerek ülkelerindeki ombudsmanlık kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmıştır.¹⁰⁹

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından 1997 yılında yayınlanan raporda, ombudsmanlık kurumu hakkında temel bilgiler ve bazı ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarından örnekler verilmektedir. Raporda ayrıca Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumu uygulamasının başlatılmasına cevap aranmakta ve toplam kalite yönetimi yaklaşımının devlette uygulanılmaya başlanması için ombudsman bir araç olarak önerilmektedir.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunu düzenleyen ilk kanun tasarısı 2006 yılı içerisinde 59 uncu Hükümet Döneminde TBMM’ye sevk edilmiştir. TBMM, 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu yoğun tartışmalardan sonra 15.06.2006 tarihinde 116 ncı Birleşimde kabul etmiştir. Cumhurbaşkanlığına onaylanmak üzere gönderilen Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından 16.06.2006 tarihinde yeniden görüşülmek üzere iade edilmiştir. Ülkemizde mevcut anayasal sistemin TBMM Başkanlığı’na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına olur vermemesi ve idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılmasının TBMM’nin görev ve

¹⁰⁹ AVŞAR, 2007, a.g.e., s. 161.

yetkileri arasında sayılmaması hususları iade gerekçelerinin temelini oluşturmaktadır.

Hükümet tarafından yeniden görüşülen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Mecliste yoğun tartışmalardan sonra tekrar 28.09.2006 tarihinde 131 inci Birleşimde kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığına onaylanmak üzere gönderilen Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve 13.10.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi milletvekilleri, Cumhurbaşkanının Kanunu Meclise iade gerekçeleriyle, Anayasa Mahkemesine yürürlüğün durdurulması için başvurmuşlardır. Anayasa Mahkemesi, 27.10.2006 tarihinde aldığı kararla, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Geçici 1 inci maddesinin, “Anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek” esas hakkında karar verilinceye kadar Kanunun yürürlüğünü 01.11.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlatarak oybirliğiyle durdurmuştur. Kanunun Geçici 1 inci maddesi, *“İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.”* hükmünü içermekteydi.

Anayasa Mahkemesi Kanunun iptal istemini iki yıl sonra sonuçlandırarak, 25.12.2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun tümünü oybirliğiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri henüz Resmi Gazetede yayımlanmamıştır.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumu geçmişte sadece merkezi düzeyde ele alınmamış olup, yerel ölçekte de konu tüm yönleriyle tartışılmış ve mahalli idareler ombudsmanı konusunda da bazı adımlar atılmıştır. 59 uncu Hükümet döneminde Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ye gönderilen 15.07.2005 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 42 nci maddesi, mahalli idarelerin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümünde yardımcı rol üstlenecek ve il genel

meclisleri tarafından seçilecek “halk denetçisi” adı verilen mahalli ombudsmanları öngörmekte idi.

Bu konuda atılan önemli adımlardan bir diğeri de 10.07.2004 tarihli ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 10 uncu maddesi uyarınca il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında mahalli idarelere “halk denetçiliği” adıyla ombudsman seçme görevi verilmesidir. Ancak söz konusu Kanunun “halk denetçiliğini düzenleyen kısmını da içeren bazı bölümleri Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

Cumhurbaşkanının halk denetçiliğiyle ilgili bölümün veto gerekçesinde,¹¹⁰

“Yürürlükteki kurallarda "halk denetçiliği" kurumu bulunmamaktadır. Bu kuruma henüz yasalaşmayan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarı'sında yer verildiği bilinmektedir.

Yürürlüğe girmemiş bir düzenlemeye dayanılarak il genel meclisine görev ve yetki verilmesi, yasa yapma tekniğine uygun düşmemekte, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Ayrıca, belirtmek gerekir ki, halk denetçiliği kurumu Anayasa'da düzenlenmemiştir.

Anayasa'ya göre, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi idari yargı yerlerince yapılmaktadır. Bu sistemin önüne, Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı'nın incelenmesinden anlaşıldığı üzere, yine hukuka uygunluk denetimi yapan bir birimin eklenmesi anayasal sorun yaratacak niteliktedir. Çünkü, kararlar arasındaki çelişkinin yoğunlaşması yargıya karşı güven bunalımına neden olacaktır.” denilmektedir.

Gerek merkezi hükümet düzeyinde gerekse yerel yönetimler düzeyinde ombudsmanlık kurumu kurulması çalışmalarına yönelik kanun tasarılarının iade

¹¹⁰ “5197 sayılı Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na Gönderilme Gerekçeleri” http://www.todaie.gov.tr/KYP/5197_veto.htm, 04.02.2009.

gerekçeleri ele alındığında öncelikle gerekli anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

2. TÜRKİYE'DEKİ OMBUDSMAN BENZERİ BAZI UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanları arasında 24 Mart 1998 tarihinde yapılan sözleşme ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı merkez ve taşra örgütü ile bağlı ve ilgili kuruluşların hizmetleri gözetime açılmış ve bu bağlamda Bakanlık içerisinde “yönetmelik kamu denetçiliği” sistemi oluşturulmuştur. Böylece Türkiye’de ilk defa “yönetmelik kamu denetçiliği” kurulmuştur.¹¹¹

Kamu Denetçiliği Kurumu benzeri bir girişim de Aralık 1996’da Bayburt Valiliği tarafından yapılmıştır. Bu girişimde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 11/A maddesi uyarınca “Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” adında bir yönerge hazırlanmıştır. Yönergeye göre;

“İl düzeyinde kamu denetçisi yapısında görev yapacak olan Kamu Danışmanlar Kurulu, il idare kurulu, il daimi encümen üyeleri, ildeki ilçe kaymakamlıkları, il merkez ve ilçe belediye başkanlarından oluşacak bir komisyon tarafından seçilen yedi üyeden oluşmakta ve kurul başkanı, bu üyeler arasından seçilmektedir. Görev süresi 1 yıl olan kurul, il sınırları kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve yakınmaları inceleyebilir, incelemeleri esnasında tespit ettiği suç niteliği taşıyan eylem ve işlemleri ilgili makamlara bildirebilir. En az beş kurul üyesinin onayı ile incelenen konular hakkında basın açıklamasında bulunabilir. Kurul, inceleme konuları ile ilgili olarak doğrudan veya Valilik kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve doküman isteyebilir ve her yıl ocak

¹¹¹ KURUÜZÜM, a.g.e., s. 193.

ayında yıllık çalışmalarını içeren bir raporu Bayburt Valiliği'ne sunar" biçiminde düzenleme yapılmıştır.¹¹²

Kocaeli Sanayi Odası ombudsmana "gözetmen" tanımını yapmıştır. İlk gözetmenlik görevi Kocaeli Sanayi Odası Başkanı'na verilmiştir. Gözetmenin görevini de kendi alanlarında gelen şikayetlerin incelenip, inceleme raporunu Sanayi ve Ticaret Bakanlığına vermek olarak açıklamışlardır. Bu oluşumun en önemli özelliği ise yapılan başvurulara on beş gün içinde gözetmenin cevap verme zorunluluğudur. Bakanlığın da bilgi ve belge edinilmesinde yardımcı olması ve yedi gün içinde yapılan işlemi ilgisine bildirme kuralı getirilmiştir.¹¹³

Muğla Valiliği 2007 yılı başında başlattığı uygulama ile vatandaşın şikayetlerini, oluşturulan bir komisyon tarafından en kısa zamanda araştırıp sonuçlandırarak ilgiliye bilgi verilmesini sağlayan bir sistem kurarak ombudsmanlık kurumunun ilk adımlarını atmıştır.¹¹⁴

Ülkemizde kurulmuş olan Basın Konseyi de bir nevi basın ombudsmanı olarak adlandırılmaktadır. Öte yandan Türkiye'de zaman içinde gazetelerde tüketici sorunları ile ilgili yazarların vatandaşların çeşitli sorunlarına çözüm buldukları ve oldukça da etkili oldukları görülmektedir.¹¹⁵ Örneğin Milliyet Gazetesinin "okuyucu temsilcisi", gazetenin içeriği (haber, yorum, başlık, fotoğraf, sayfa düzeni vb.) ile ilgili olarak okurlardan gelen yakınmaları kabul etmekte ve bunları basın etiği (doğruluk, denge, tarafsızlık vb) ve temel kalite ölçütleri açısından inceleyerek görüşlerini okuyucu ile paylaşmaktadır. Ancak okuyucu temsilcisinin gazetenin ücretli bir çalışanı olması karşısında bu uygulamanın daha çok, okuyucuların eleştirilerine karşı savunmaya yönelik olduğu belirtilebilir.¹¹⁶

¹¹² ÖNER, Ali Haydar, Kamu Denetçisi Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması, (Bayburt: Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü Yayını, 1996), s. 6.

¹¹³ <http://www.kosano.org.tr/faaliyetler/ombudsman.htm>, 23.01.2009.

¹¹⁴ KURUÜZÜM, a.g.e., s. 193.

¹¹⁵ Aynı, s. 193.

¹¹⁶ SEZEN, a.g.e., s. 75.

3. TÜRKİYE’DEKİ OMBUDSMAN BENZERİ KURUMLARIN OMBUDSMANLIK KURUMU İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Elbette ki ülkemizde ombudsmanın uygulanabilirliği konusunun teorik ve bilimsel düzeylerde tartışılması konusu resmileşmesinden çok öncelere dayanmaktadır. Türkiye’de ombudsmanın olabilirliği konuları tartışılırken, ombudsmanın yönetimi denetlemesi görevi ön planda tutularak, “Danıştay’ın olduğu bir ülkede zaten idarenin haksız eylem ve işlemlerinin denetlenmesi mümkündür, idari yargı vardır, teftiş ve iç denetim mekanizmaları vardır, hatta DDK vardır; o zaman ombudsmana ne gerek var.” görüşleri ileri sürülmüş, bu tartışmaların derinleşmesi ve bir sonuca gitmesi mümkün olmamıştır. Bu kapsamda ülkemizdeki ombudsman benzeri kurum, kurul ve komisyonların ombudsmanlık kurumu ile karşılaştırılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

3.1. Ombudsmanlık Kurumu ve Danıştay Arasındaki Farklar

İdari yargı ile ombudsmanın görev alanı, çalışma yöntemi ve kararları çok farklıdır. İdari yargının görev alanı, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Eğer idari eylem veya işlem hukuka uygunsa, idari yargının yapabileceği bir şey yoktur. Şayet idari eylem ve işlemlerden dolayı vatandaşların zarara uğraması söz konusu ise bu zararların da tazmin edilmesi gerekir. Ombudsman ise, bir idari işlem hukuka uygun olsa bile yerinde olmadığı, hakkaniyete uymadığı zaman başka bir çözüm önerebilir. Dolayısıyla, ülkemiz açısından idari yargının varlığının ve buna ek olarak teftiş ve iç denetim yollarının ombudsmanı işlevsiz kılacağı biçiminde yaklaşımların kabul edilebilir yanı bulunmamaktadır.¹¹⁷

Her ne kadar idare mahkemeleri ve Danıştay yönetimin keyfî eylem ve işlemleri konusunda yasallık unsurunu büyük ölçüde sağlamakta olsa da, yönetimin eylem ve işlemlerinden yakınmaların her geçen gün artması ve sorunların çözümü noktasında “yasallık” denetiminin yeterli olmaması, zarar gören vatandaşın zararının tazmini noktasında ise aradan geçen zamanla birlikte sağlanan adaletin

¹¹⁷ AVŞAR, 2007, a.g.e., s. 164.

insanları tatmin edici olmaması, sonuçta da, yönetimin eylem ve işlemlerine duyulan güven duygularının zedelenmesi ombudsmanın bir çözüm olarak belirginleşmesine yol açmaktadır. Ne var ki ombudsmanın sihirli bir değnek olmadığı ve yönetsel yargının yerine ikame edilemeyeceği bir gerçektir.

3.2. Ombudsmanlık Kurumu ve Devlet Denetleme Kurulu Arasındaki Farklar

Ombudsman ve benzeri kuruluşların Türkiye’de kurulması fikri uzun yıllar tartışıldıktan sonra DDK, 01.04.1981 tarih ve 2443 sayılı Kanunla kurulmuştur. Kurul’un biri başkan olmak üzere 9 üyesi bulunmaktadır. İnceleme alanlarına göre kamu kuruluşlarından geçici personel görevlendirebilme imkanına sahip olan Kurul’da sekreteryaya hizmetleri de 9 personel tarafından yürütülmektedir.¹¹⁸

Kurul, 1982 Anayasasının 108 inci maddesiyle de anayasal temellere dayandırılmıştır. Buna göre idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan DDK, Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapabilmektedir. Silahlı kuvvetler ve yargı organları DDK’nın denetim alanı dışında tutulmuştur. Kurulun üyeleri ve başkanı Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

İdari bakımdan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’ne bağlı olan Kurul’un vatandaşlarla doğrudan veya dolaylı da olsa bir teması bulunmamaktadır. DDK, başlangıçta idarenin işleyişi hakkında gerekli inceleme, araştırma ve denetlemeleri yaparak Cumhurbaşkanı’na bilgi veren bir kurul statüsündeydi ve Cumhurbaşkanı DDK’nın kendisine ulaştırdığı bu bilgileri Başbakan’a iletiyordu. Arada emir komuta zinciri bulunmamaktaydı. 1990 yılında 2443 sayılı Devlet Denetleme

¹¹⁸ “Devlet Teşkilatı Rehberi”, (Ankara: TODAİE Yayını, 1988, Birinci Kitap), s. 107-108.

Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'da yapılan değişikliklerle, Kurul raporlarının kırk beş gün içerisinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere iletilmesi zorunluluğu getirilmiştir ve Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü hallerde Başbakanı da atlayarak, doğrudan doğruya adli ve idari mercilerden raporun gereğinin yapılmasını isteyebilmektedir.¹¹⁹

DDK'nın ombudsmanlık kurumu ile sadece görev alanının genişliği itibariyle benzerlik gösterdiği görülmektedir. Ombudsmanlık kurumu ile DDK arasındaki temel farklılıkları ise şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Ombudsman bireylerden gelen idari işlem, eylem ve davranışlara ilişkin şikayetleri hiçbir şekil şartına bağlı olmadan ele almakta veya kendi tespitleri neticesinde re'sen harekete geçebilmektedir. Fakat DDK Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçebilmekte, onun istediği konularda araştırma ve inceleme yapabilmektedir. DDK'nın kendiliğinden harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır.
- Ombudsman uygulamada genel olarak Parlamento tarafından seçilmektedir. Ayrıca tam bağımsız bir kurumdur ve idari, mali ve işlevsel özerkliğe sahiptir. Herhangi bir hiyerarşik amiri yoktur. Oysa DDK Cumhurbaşkanı'na bağlıdır ve Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.
- DDK idarenin etkililiğini denetlerken, ombudsman halkın idarenin uygulamalarından kaynaklanan mağduriyetinin giderilmesini sağlamaktadır.
- DDK sadece hukukilik yönünden bir denetim yapabilmekte iken, ombudsman hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapabilmektedir.
- Ombudsman bütün yıl boyunca yaptığı çalışmalara ilişkin Parlamento'ya bir rapor sunar ve bu rapor aynı zamanda kamuoyuyla da paylaşılır. Ayrıca ombudsmanın hatalı işlemleri düzeltmesi için

¹¹⁹ BİLGİN, Pertev, "Yap, İşlet, Devlet Sözleşmeleri ve Devlet Denetleme Kurulu Hakkında I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi", (Ankara, 1-4 Mayıs 1990), s. 849-850.

idareyi uyarma, bazı ülkelerde ise idari ve cezai soruşturma açılmasını isteme yetkisi bulunmaktadır. Oysa DDK çalışmalarını Cumhurbaşkanı'na sunmakta, basına açıklama yapma ve idari-cezai soruşturma açılmasını isteme yetkisi bulunmamaktadır. Bu yetki tamamen Cumhurbaşkanı'nın takdirine bırakılmıştır.

3.3. Ombudsmanlık Kurumu ile TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Arasındaki Farklar

TBMM Dilekçe Komisyonu, vatandaşların dilek ve şikayetleriyle ilgili kararlarını ve incelenebilir nitelikteki dilek ve şikayetler üzerine ilgili makamlar nezdinde yapılan girişimlerin sonuçlarını milletvekillerine dağıtılan periyodik yayınlarla açıklar. Bu da Meclis bünyesinde sürekli bir komisyon tarafından ombudsman fonksiyonlarından bazılarının yerine getirildiğini gösterir. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun insan hakları açısından ülkemizdeki ve dünyadaki uygulamaları incelediğini, insan hakları ihlalleri üzerine gittiğini ve görevleri arasında uygulama ile insan hakları standartları, uluslararası anlaşmalar, anayasa ve kanunlar arasında uyum sağlamak üzere yasal düzenlemeler önermenin de bulunduğu düşünülürse; yine ombudsmanın bazı fonksiyonlarının bu Komisyon'da toplanmış olduğu görülür.¹²⁰

1984 yılında 3071 sayılı Kanunla kurulan TBMM Dilekçe Komisyonu ve 1990 yılında 3686 sayılı Kanunla kurulan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, meclisteki sandalye sayılarına göre bizzat milletvekilleri tarafından oluşturulan komisyonlardır. Ombudsmanın ise seçilmesi ve yıllık raporlarının sunumu dışında meclis ile görev bakımından organik bir bağı yoktur. Söz konusu komisyonların bu yapıları nedeniyle bağımsız olamayacakları düşünülmektedir.¹²¹ Her iki komisyon da milletvekillerinden oluştuğu için politik organlardır. İncelenen ve karara bağlanan konulara siyasi açıdan bakılma ihtimali yüksektir. Bu sebeple Komisyonların tarafsız ve etkin bir denetim yapması beklenmemektedir.

¹²⁰ ISIR, a.g.e., s. 149.

¹²¹ ESGÜN, İbrahim Uğur, "Ombudsmanlık kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:45, Sayı:1-4, 1996), s. 266-267.

4. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN GEREKLİLİĞİ

Anayasamızda ya da kanunlarımızda öngörülen DDK, Meclis Dilekçe Komisyonu, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Danıştay gibi kurumların ombudsmanlık kurumu fonksiyonlarından bazılarını yerine getirdiği görülmektedir. Ancak buna dayanılarak “Türkiye’de zaten ombudsmanlık kurumu vardır” demek yanlış olur. Bilindiği gibi yargı hiçbir biçimde yerindelik denetimi yapamamaktadır. Bir işlem hukuka uygun olsa bile ombudsman bu işlemi yerinde bulmayabilir, haksız olduğunu düşünebilir ve bu aşamada devreye girebilir. Bu durumda şikayetçi için en uygun çözümün, en uygun işlemin yapılmasını ve bir haksızlık, bir hata yapılmamasını sağlar. AB’nin kendi bünyesinde ve dünyada birçok ülkede halkın şikayetlerini dinleyen ve ilgilenererek sonuçlandıran bir ombudsman sisteminin bulunması, artık Türkiye’de de bir ombudsman sisteminin kurulmasını gerekli hale getirmektedir.

En basit şekliyle ülkemiz açısından ombudsmanlık kurumunun gerekliliğini üç ana başlık altında açıklamak mümkündür:¹²²

- Ombudsmanlık kurumu gibi inceleme gücü yüksek bir kurumun varlığı dahi idarenin kendine çeki düzen vermesi ve daha titiz olmasını sağlayacaktır.
- Ombudsmanın idareyle kurduğu uyarı ilişkisi ve parlamento ile kurduğu rapor etme ilişkisi, ombudsmanın ele aldığı olaylarda çözümleyici sonuçlar doğurmasını sağlayacaktır.
- Ombudsman, çalışmaları ve raporlarında sunduğu saptama ve öneriler ile idarenin kanunlara uygun davranması konusunda motivasyon sağlayacaktır.

Politik ve sosyal açıdan ombudsmanlık kurumunun gerekliliğini ele alacak olursak; aşırı politikleşmiş toplumsal ve kurumsal yapılarımız, adaletin sağlanmasında ve hak arama mücadelesinde önemli engeller olarak karşımıza

¹²² ERHÜRMAN, a.g.e., s. 29-31.

çıkılmaktadır. Kamu hizmeti verecek olan bürokratların keyfi davranış içine girmeleri ve kötü yönetim davranışında bulunarak sorumsuzca davranmaları, kamu hizmeti bekleyen vatandaşa sıkıntılar yaşatmaktadır. Ombudsmanın varlığının bürokratların daha dikkatli tasarruflarda bulunmalarına yol açacağı ortadadır. Şayet bunu yapmazlarsa veya yapmak isteyip de kendilerini yetkili görmezlerse ombudsmanın devreye girmesiyle bu uygulamayı “parlamentonun baskısı ve kamuoyunun sonsuz desteğiyle” rahatlıkla yapabileceklerdir. Sosyal devlet, bir ülkede yaşayan halkın her alandaki yaşam seviyesini iyileştirmek için devlet tarafından alınması yararlı ve gerekli maddesel ve maddesel olmayan önlemlerin bütünüdür.¹²³

Ülkemizde halkın idareye bakış açısını ele almak açısından aşağıda yer alan tabloyu incelemekte fayda vardır:

Tablo 11: Bir devlet dairesinde işiniz olsa nasıl halletmeye çalışırsınız?

	Çankaya	Keçiören	Mamak
Devlet dairesine işim düşmez	0.0	6.0	7.4
İşi oluruna bırakırım	9.3	6.6	8.1
Kendim uğraşır, hallederim	38.0	53.5	43.6
Aile büyüklerinin yardımıyla hallederim	4.7	7.3	4.0
Yetişkin çocuklarım halleder	0.0	2.6	0.0
Eş, dost, tanıdık vasıtasıyla hallederim	33.3	18.5	22.8
Partililer yardımıyla hallederim	2.7	2.0	2.0
Diğer	12.0	4.0	10.7
Cevap Yok	0.0	0.0	1.3
TOPLAM	100.0	100.0	100.0

Kaynak: GÖRMEZ, Kemal, Kent ve Sivaset, (Ankara: Işık Yayınları, 1997), s. 83.

Görmez’in Ankara’nın Çankaya, Keçiören ve Mamak ilçelerinde yaptığı araştırmada yer alan ve vatandaşların devletle, kamu bürokrasisiyle ilişkilerini öğrenmek amacıyla sorulan “Bir devlet dairesinde işiniz olsa nasıl halletmeye çalışırsınız?” sorusuna aldığı cevap oldukça yol göstericidir. Her üç yerleşim yerinde de paralellik arz eden bu cevaplarda, devlet dairesine işinin düşmeyeceğini belirtenler çok az sayıdadır. “İşi oluruna bırakırım, normal sürecinde yürür.” diyenlerin oranı ise çok düşüktür. Bununla birlikte, “eş, dost, tanıdık vasıtasıyla”,

¹²³ TALAS, Cahit, Öğretide Sosyal Devlet, (Ankara: İnsan Hakları Yıllığı, C.13, 1991), s. 100.

“aile büyüklerinin yardımıyla”, “partililer yardımıyla” ve “kendim uğraşırım” gibi normal olmayan yolları belirtenlerin oranı % 90'lara varmaktadır.

Burada “diğer” cevabı verenlerin genellikle “rüşvet” vermeyi kastettikleri belirtilmektedir. Bu oranlarda araştırmanın yapıldığı her üç bölgede de “işi oluruna bırakırım, normal yollarla hallolur” diyenlerin oranlarından çok yüksektir. Hiç şüphe yok ki bu durum kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kamu olanaklarının kullanılmasında nesnellik ilkesini zedeleyici alışkanlıkların ülkemizde oldukça yaygınlaştığını göstermektedir.

Aynı araştırma içerisinde deneklere yöneltilen “Bir devlet dairesine gittiğinizde başkalarıyla eşit muamele göreceğinize inanır mısınız?” sorusuna alınan cevaplarda, Türk halkının kamu yönetimine güvenmediği ortaya çıkmaktadır. Ankete katılan deneklerden ortalama %75'i devlet dairelerine gittiklerinde eşit muamele göreceklerine inanmamaktadır.

Tablo 12: Bir devlet dairesine gittiğinizde başkaları ile eşit muamele göreceğinize inanır mısınız?

	Çankaya	Keçiören	Mamak
İnanırım	18.0	13.2	4.7
İnanmam	66.0	78.1	79.9
Duruma göre değişir	16.0	8.6	14.1
TOPLAM	100.0	100.0	100.0

Kaynak: GÖRMEZ, a.g.e., s. 86.

Halkın idareye karşı bu güvensizliğinin artmasında yönetimin ağır işleme, denetimlerin eksikliği, yolsuzluk ve rüşvetin yaygınlaşması gibi faktörler önemli rol oynamaktadır. Bu şartlar altında ülkemizde kurulacak bir ombudsmanlık kurumu halkın idareden kaynaklanan şikayetlerinin üzerine giderek, bunlarla ilgili soruşturmaları yaparak veya ilgili birimlere aktararak halkın kamu yönetimine olan güveninde artış sağlayabilecektir.

Vatandaş-devlet ilişkilerinin sağlığı açısından ombudsmanlık kurumunun gerekliliğini ele alacak olursak; her şeyden önce böyle bir kurum uygulanan ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de vatandaş ile idare arasındaki ilişkilere ivme kazandırabilecek ve paylaşımcı ve şeffaf yönetim anlayışını ön plana çıkararak

kendisine duyulan güveni arttıracaktır. Zira toplumsal kültürümüzde vatandaşlar arasında idarenin kendisine uyguladığı eylem ve işlemlere karşı şikayette bulunma alışkanlığı yaygın değildir. Buna ek olarak ülkemizde yeterli mevzuat bilgisi ve ekonomik gücü olmayan büyük bir kesim mevcuttur. Ombudsmanlık kurumunun bu noktada yargı dışı denetim yollarından biri olarak idarenin işlem ve eylemlerinden zarar gören vatandaşların şikayetlerini ele almak suretiyle idare ve bireyler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine katkıda bulunması kaçınılmazdır.

5. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN UYGULANABİLİRLİĞİ

Ombudsmanlık kurumunun felsefesini, “yurttaşların yönetime karşı korunması” biçiminde genelleştirmek olanaklı ise de uygulamasının getireceği sonuçlar için genel bir yargıya varmak zordur. Bu bağlamda ombudsmanlık kurumunu kurmak işin en kolay yanıdır. Zor olan aşaması ise onu işlevsel kılmak, hukuka, insan haklarına saygılı bir yönetimi sağlamada ondan yararlanmayı istemek ve bunun için gerekli koşulları yaratmaktır. Ombudsman sisteminin etkin bir şekilde uygulanabilirliği konusunda temel etmen ombudsmanın içinde yer aldığı yerleşik siyasal ve yönetsel kültürdür. Bunun için kamu gücünün unsurlarının devleti nasıl tanımladığına, bu tanım içinde devlet-yurttaş ilişkilerinin yasal düzlemde nasıl kurgulandığına ve bu kurgunun gerçekliğe dönüşme biçimine bakmak gerekir.¹²⁴

Bu bağlamda devletin yurttaşa bakış açısı ve onu ele alış biçimi can alıcı noktayı oluşturmaktadır. İkinci önemli nokta, siyasal ve yönetsel kadroların hukuk devletini, hukuka bağlı yönetimi ve insan haklarına saygılı yönetimi nasıl algıladıkları ve yetkilerini kullanırken bu kuralların kendilerini ne ölçüde sınırlandırdığı ya da bağladığıdır. Bu etmenler bir ombudsmanlık kurumunun nasıl işletileceğine ilişkin temel ipuçlarıdır. Çünkü, devleti yurttaşlardan ayrı ve üstün bir varlık sayan, sorumluluğu yalnızca yurttaştan devlete doğru bekleyen bir devlet anlayışında; hukuk kurallarının işletilmemesinde ya da içerdiği yaptırımlara rağmen yargı kararlarının uygulanmamasında bir sakınca görmeyen siyasal ve yönetsel

¹²⁴ SEZEN, a.g.e., s. 78.

anlayışın egemen olduğu bir ortamda ombudsmanlık kurumunun uygulanabilir hale getirilmesi oldukça zordur.¹²⁵

Gelişmiş ülkelerdeki ombudsmanlık kurumlarının kamu yönetimi ile ilgili şikayetler karşısında yaptığı araştırma, soruşturma ve incelemelerde son derece başarılı olması; halkın kamu yönetimine olan güveninin devamında büyük pay kazanması ve yargının yükünü hafifletmesi, gelişmekte olan ülkelerin dikkatinden kaçmamıştır. Bazı gelişmekte olan ülkelerde, idarenin işi ağırdan alması, yönetsel işlem ve eylemlerdeki gizliliği öne sürmesi, görevi kötüye kullanması, hakkaniyetin tesis edilememesi gibi birçok soruna karşı yönetimin yeniden yapılanması gereği üzerinde durulurken, bu yapılanmanın en temel kurumları arasında ombudsman da düşünülmektedir.

Ülkemizde de bu düşüncelerle yapılan çalışmalar neticesinde hazırlanan ve yasalanan, ancak Anayasa Mahkemesi tarafından 25.1.2008 tarihinde iptal edilen “5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” nu kısaca ele almak konumuza açıklık getirmek açısından faydalı olacaktır.

5.1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu¹²⁶

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 41 madde ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır. Kurumun, kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla TBMM Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da olmak üzere kurulması öngörülmüştür.

Kanunun Amacı

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “amaç” başlıklı birinci maddesinin birinci fıkrasında Kanunun amacı; “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve

¹²⁵ Aynı, s. 79.

¹²⁶ “5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

[http://rega.basbakanlik.gov.tr/main.aspx?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/10/20061013.htm](http://rega.basbakanlik.gov.tr/main.aspx?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/10/20061013.htm&main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/10/20061013.htm) &main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/10/20061013.htm, 20.01.2009.

davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” olarak düzenlenmiştir.

Başdenetçi ve Denetçilere İlişkin Hükümler

Kurum, bir başdenetçi ve en fazla on denetçi ile genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelden oluşmaktadır (5548/4 md.). Başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş, en az dört yıllık hukuk fakültesi veya iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunu, en az on yıl kamuda veya özel sektörde çalışmış, kamu haklarından yasaklı olmayan, görevini devamlı yapmasına engel olacak vücut veya akıl sağlığı veya vücut sakatlığı ile özürlü olmayan, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmayan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndaki genel şartları taşıyan her Türk vatandaşı başdenetçi veya denetçi olabilecektir (5548/10 md.). Başdenetçi veya denetçi, TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir (5548/11 md.). Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır. Bir dönem başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha başdenetçi veya denetçi seçilebilir (5548/14 md.).

Kurumun Denetim Alanı

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, mahalli idarelerin bağlı idareleri, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri kurumun denetim alanı içerisindedir (5548/3 ve 9 md.).

Denetim Alanı Dışındakiler

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler,

- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri ve
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri Kurumun görev alanı dışında tutulmuştur (5548/9 md.).

Kuruma Kim, Nasıl ve Ne Zaman Şikayette Bulunabilir?

Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabileceklerdir. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri karşılıklılık esasına bağlanmıştır. Başvurular Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Belli bir konuyu içermeyen başvurular, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular incelemeye alınmaz. Kuruma idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir (5548/17 md.).

Denetim Metotları

Denetim süreci, inceleme ve araştırma yolu ile gerçekleşir. Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Ayrıca inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır (5548/18, 19, 20 md.).

Denetim Sonucu Verilen Kararların Niteliği:

Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir.

İlgili merci, kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir. Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına gönderir. Komisyonun raporu genel kurulda görüşülür. Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur (5548/ 20, 22 md.).

Başdenetçi ve Denetçilerin Görevden Alınması

Başdenetçinin veya denetçilerin seçilme nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra bu özellikleri kaybetmeleri halinde, bu durumun TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir (5548/15 md.).

5.2. Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’de Uygulanabilirliğine Dair Değerlendirmeler

Ombudsmanlık kurumuna getirilen eleştirileri de göz önüne alarak bu kurumun ülkemizde uygulanabilirliğini aşağıdaki şekilde bir değerlendirmeye tabi tutabiliriz:

1- Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliğine dair yapılan ilk eleştiri yönetsel yargının bulunduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumunun etkin olamayacağı ve kurumun kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyebileceği yönündedir.

Ancak, kurumun idari yargı rejiminin olduğu ülkelerde başarılı olamayacağı tezi kurumun Fransa’da 1973’te kabulü ve uzun yıllardır başarıyla uygulanması sonucunda çürütülmüştür. Yönetsel yargının beşiği olan bu ülkenin başarısı, kökenlerine Türk idare tarihi ve geleneği içerisinde rastladığımız ombudsmanın şu anda idari yargı sistemi uygulanmakta olan Türkiye’de de başarılı bir şekilde

uygulanabileceğinin en büyük kanıtıdır. Kaldı ki ombudsmanlık kurumu idari yargının alternatifini olarak değil, tarafsız ve bağımsız olmasından kaynaklanan oluşumu sayesinde idari yargıya destek olacak ve onun dava yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olabilecek bir kurum olarak tercih edilmektedir. Ayrıca ombudsmanlık kurumunun idari yargının yapamadığı “yerindelik denetimi”ni yapabilmesi de önemi ve gereğini bir kez daha ortaya koymaktadır.

2- Kuruma yönelik olarak yapılan ikinci eleştiri ombudsmanlık kurumunun iyi işlemesi için gerekli başlangıç koşullarının Türkiye’de bulunmadığı yönündedir.

Ombudsmanın uzun yıllar İskandinav ülkeleri dışına çıkamaması ile birlikte batılı çevreler, bu sistemin;

- demokrasi ilkelerinin tamamen yerleştiği,
- nüfusu az,
- halkın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu,
- medyanın etkili olduğu,
- yüzölçümü küçük olan

İskandinav ülkelerinde başarılı olabileceğini ve bu ülkelere özgü bir kurum olduğunu savunmuşlardır. Ancak bu fikir, kurumun 1967’de İngiltere’de kurulmasıyla etkisini yitirmiştir. Günümüzde ise ombudsmanlık kurumu nüfusuna, yüzölçümüne, idari ve siyasal yapısına bakılmaksızın tüm dünyada yaygınlaşmış durumdadır ve gelişen yeni yönetim anlayışlarıyla beraber 20 nci ve 21 inci yüzyılın gerekli denetim mekanizmalarından biri olarak ele alınmaktadır. Ayrıca ombudsman, herhangi bir şikayet olmaksızın, medyadan aldığı haberler veya denetim gezilerinde karşılaştığı olaylar neticesinde soruşturma başlatabilmektedir. Bu nedenle eğitim ve kültür düzeyinin düşüklüğü, nüfus ve yüzölçümünün büyüklüğü gibi unsurlar sebep gösterilerek kurumun uygulanamayacağını ileri sürmek çok da gerçekçi olmayacaktır.

3- Ombudsmanlık kurumunun ülkemizde uygulanabilirliğine dair getirilen üçüncü eleştiri de Türkiye’de yeteri kadar denetim birimi ve kurumunun olduğu ve

yeni bir denetim kurumunun kurulmasının daha fazla karmaşaya neden olacağı yönündedir.

Her şeyden önce ombudsmanlık kurumu, yönetimin denetlenmesinde yeni bir denetim organı olarak değil, diğer denetim yollarının yanında onların tamamlayıcısı mahiyetinde bir denetim mekanizması olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde pek çok denetim mekanizmasının bulunduğu bir gerçektir. Ancak geleneksel denetim mekanizmalarının vatandaşların yönetenler karşısındaki çıkarlarını korumada yeteri kadar başarı sağlayamadığı, bu yolların kullanımının kendine özgü zorlukları ve açmazları olduğu da ortadadır. Yargı dışındaki denetim yollarının ne derece etkin, tarafsız ve adil olduğu, siyasetten ne kadar arındırılmış olduğu konusunda kamuoyunda güvensizlik hakimdir. Ayrıca bu denetim yollarının büyük bir kısmı vatandaşların en bilgili ve en varlıklı kesimi tarafından kullanılmaktadır. Bu kesimin dışındaki geniş kitleler ise korku ya da bilgisizlik nedeniyle hukuki bir süreci başlatarak ülkemizde mevcut geleneksel denetim yollarını kullanmayı göze alamamaktadır.

4- Dördüncü olarak yapılan eleştiri, ülkemizde güçlü bir merkezi yönetimin bulunmasının ombudsmanlık kurumunun uygulanmasını güçleştireceği yönündedir.

Kurumun kuşkusuz kamu yönetiminin yeniden düzenlenme çalışmalarıyla beraber ele alınması gerekmektedir. Bu çalışmalar, kurumun altyapısını oluşturacaktır. Ayrıca kurumun kendisi yapacağı denetim, inceleme ve sistematik araştırmalara dayalı olarak merkezi yönetim sisteminin sakıncalarını giderecek öneriler getirme de dahil olmak üzere, kamu yönetiminin işleyişindeki sorunların çözümüne katkı sağlayacaktır. Aksi takdirde merkezi yönetim sahip olduğu her türlü maddi ve manevi güç ve kaynaklarla kurumun denetim, yetki ve sorumluluk alanını sınırlandırarak kurumdan beklenen başarıyı gösterememesine neden olabilir.

Ülkemizde yönetsel işleyişe ilişkin kurallar dağınık ve düzensizdir. Bundan dolayı kamu yönetiminin işleyişi ve yapısı üzerinde, özellikle yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında işlevlerin yeniden paylaşılması suretiyle, gerçekleştirilecek radikal bir yönetim reformuna kimsenin itirazı olamaz. Ancak

demokrasinin yeni kurulduğu ülkelerde bile ombudsmanın üstlendiği işlevler ve bu alandaki başarılarından sonra, ombudsmanlık kurumunun Türkiye için uygun olmadığı savının geçerliliği olamaz.¹²⁷

5- Ülkemizde ombudsmanın uygulanabilirliği konusunda getirilen eleştirilerden beşincisi karşılaşılabilecek iş yüküne ilişkindir. Nitekim, İngiltere Parlamento Komiseri'ne gelen çok az sayılabilecek müracaat oranına rağmen bunların büyük bir kısmını reddetmesi veya sonuçlandıramadan bir sonraki yıla devretmesi ülkemizde de ombudsmanın uygulanabilirliği yönünde ki beklentileri zayıflatmaktadır.

Ancak, iş yükü çok fazla olan ombudsmanların ve bunların faaliyetlerinin uygulandıkları ülke insanlarında hoşnutluk yarattığı bir gerçektir.¹²⁸ Bu durumun yapılacak teknik düzenlemelerle tam olarak olmasa bile bir nebze giderilmesi mümkündür. Yunanistan Ombudsmanı örneğinde olduğu gibi verilen şikayet dilekçelerine ilişkin bir ön büro faaliyetinin kurularak ayıklama işleminin yapılması ve kurumun çalışma alanına girmeyen başvuruların ilgili başvuru makamlarına havale edilmesi sağlanabilir.

6- Kuruma yönelik bir diğer eleştiri ise, ülkemiz açısından fazlaca ayrıntı ve çeşitlilik içeren idari etkinliklerin değerlendirilmesinin tek bir kişinin inisiyatifine bırakılmasının fazlaca iyimser bir yaklaşım olduğu ve tek bir kişiye verilecek bu yetkilerin kötüye kullanılabileceği ve farklı uzmanlıklar gerektiren idari etkinliklerin denetlenmesinde uzman olmayan kişinin ne kadar başarılı olabileceği yönündedir.

Günümüzde bu eleştiriler tamamen geçerliliğini yitirmiş durumdadır. Çünkü son yıllarda uzmanlık gerektiren alanlarda da ombudsmanların görevlendirilmesiyle, ombudsman tek bir kişi olsa dahi kendi örgütünü kurup çalışmalarını bu doğrultuda yürütebilmektedir.¹²⁹ Öte yandan görevini suistimal

¹²⁷ TEMİZEL, a.g.e., s. 71-72.

¹²⁸ AVŞAR, 1997, a.g.e., s. 167-168.

¹²⁹ ESGÜN, a.g.e., s. 269-270.

etmesi halinde yetkili organlar tarafından azledilebileceği de ombudsmanlık kurumunun uygulandığı ülkelerde genel kabul gören bir uygulamadır.

Yukarıda genel çerçevesini çizmeye çalıştığımız ombudsmanlık kurumuna ilişkin olarak yapılan tartışmalar ve eleştiriler sağlıklı ve hukuki alt yapısı tam olan bir kurumsallaşma için zorunludur. Ancak, Türkiye’de ombudsmanın olamayacağına yönelik bu tartışmaların yerini artık ombudsmanın hangi şartlarda olabileceği tartışmaları almıştır. İşte bu noktada, karşımıza çıkan en temel soru hemen mi yoksa altyapısı oluşturulduktan sonra mı kurumun kurulması gerektiğidir.

Bu durumu ele almak açısından, Cumhurbaşkanı’nın 5521 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”nu Anayasanın kendisine vermiş olduğu denetim yetkisini kullanarak tekrar görüşülmek üzere TBMM Başkanlığı’na gönderme gerekçelerini incelemek, konumuza açıklık getirmek açısından faydalı olacaktır. Bu gerekçeler aynı zamanda yukarıda kısaca değinmeye çalıştığımız 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” hakkında Cumhurbaşkanı ve Cumhuriyet Halk Partisi milletvekilleri tarafından Anayasa Mahkemesi’ne yürütmenin durdurulması davası açılmasının da gerekçelerini oluşturmaktadır.¹³⁰

- Kanun koyucunun hukukun evrensel ilkelerine ve Anayasa’ya uygun olmak koşuluyla her konuda yasal düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle her şeyden önce anayasal sistemin, TBMM Başkanlığı’na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına elverişli olup olmadığı incelenmelidir. Anayasal sistem, TBMM’ye bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermemektedir. Çünkü Anayasamıza göre yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları Anayasanın “Yasama” bölümünün 98-100. maddelerinde düzenlenmektedir. Bunun dışında TBMM Başkanlığı’na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasa’ya göre olanaklı değildir.

¹³⁰ KURUÜZÜM, a.g.e., s. 197-211.

- 5521 sayılı Kanun ile gerçek ve tüzel kişilerin, idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarıyla ilgili yakınmalarını, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, bir başka deyişle “idareyi denetlemek” üzere TBMM Başkanlığı'na bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur. Öte yandan Anayasa'nın 87 nci maddesinde, idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılması TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmamıştır. Üstelik, Anayasanın “Yargı” bölümünde bulunan 125 inci maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulmuştur. İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleriyle olanaklıdır.
- Anayasanın 105, 125 ve 159 uncu maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevi kapsamına alınması anayasal kuralların özüne ters düşmektedir. Öte yandan, anayasal düzen ve kurallar nedeniyle kanun kapsamına alınamayacak konuların, kanun kapsamındaymış izlenimi verilip istisna olarak düzenlenmesi, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan kanun yapma tekniği ile bağdaşmamakta, dolayısıyla Anayasanın 2 nci maddesine aykırı düşmektedir.
- Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konunun, kanunda genel ilkeleri konulmadan, sınırı ve çerçevesi çizilmeden yönetmeliğe bırakılması, Anayasa'nın 7 nci maddesine aykırı düşmektedir. Nitekim 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda bu tür düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

Ana hatlarıyla anlatmaya çalıştığımız gerekçelerin de incelenmesinden anlaşılacağı üzere, ülkemizdeki mevcut anayasal sistem TBMM Başkanlığı'na bağlı

bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına olanak vermemektedir. Bu nedenle, Anılan Kanunun Anayasa'ya aykırı olduğu iddia edilen maddelerinin kamuoyunda ve yargı nezdinde ele alındıktan sonra, Türkiye'nin Anayasa ve diğer hukuk sistemi hükümlerine uyumlu hale getirilmesi için yeni bir çalışma başlatılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun uluslararası uygulamaları da gözönüne alındığında ülkemizde genel bir ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasının yanı sıra özel alan ve sektörlere yönelik veya yönetsel örgütlenme yapılarına dahil edilebilecek yerel ombudsmanlık kurumlarının oluşturulması da son derece faydalı olacaktır. Çünkü ülkemizin yüzölçümü ve nüfus yoğunluğu dikkate alındığında, az sayıda kamu denetçisinden oluşacak olan merkezi anlamda genel bir ombudsmanlık kurumu ihtiyaçları karşılayamayacağı gibi kurumdan beklenen etkinlik ve başarıyı da gösteremeyecektir.

Ombudsmanlık kurumunun ülkemizde uygulanabilirliğinin sağlanması açısından gerekli hususlardan biri de kurumun önemi ve gerekliliğine dair yeterli tanıtımın panel, sempozyum vb. araçlar yoluyla yapılması ve hem parlamentonun hem kamuoyunun hem de geniş halk kitlelerinin ilgi ve desteğinin sağlanmasıdır. Özellikle kamu kurumlarının ombudsmanın çalışmalarını destekleyici bir anlayışla hareket etmelerini sağlamak amacıyla, halkla ilişkiler birimlerinin atıl birimler olmaktan çıkarılıp işlevsel hale getirilmesi gerekmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliğine dair yaptığımız değerlendirmeler çerçevesinde, bu sistemin kamu yönetimi yapımıza yeni bir soluk ve anlayış getireceğine şüphe yoktur. Yönetilenlerde kamu yönetimine karşı olumlu bir bakışın oluşmasını sağlamak için ülkemizde ombudsmanlık kurumu oluşturulmalı ve bağımsız ve tarafsız olarak faaliyette bulunmasına müsaade edecek uygun çalışma koşulları sağlanmalıdır. Yöneten-yönetilen ilişkilerinde yakınlaşma anlamına gelecek olan bu kurum, günümüzde çağdaş toplumlar için kaçınılmaz bir müessese haline gelmiştir.

ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER

1. Özet

Yönetimin eylem ve işlemlerine karşı iki temel denetim türü mevcuttur. Bunlar hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik denetimidir. Yönetim üzerindeki denetim yollarını ise yargı denetimi ve yargı dışı denetim olarak ikiye ayırmak mümkündür. Yargı dışı denetimin kapsamını ise siyasi denetim, idari denetim (yönetimsel denetim), kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi oluşturmaktadır.

Yönetim üzerindeki yargı dışı denetim yollarından ilki olan siyasi denetim; ülkemizde TBMM tarafından yapılmakta olup, yasama organının yönetimi hükümet veya bakan aracılığı ile denetlemesidir. TBMM ise bu görevini Anayasamızın 98. maddesinde belirtilen bilgi edinme ve denetim yollarıyla yerine getirmektedir. Bu yollar; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur. Ayrıca, Anayasamızın 74 üncü maddesinde yer alan Dilekçe Hakkı kapsamında yapılan başvurular, kamu yönetiminde verimliliğin sağlanmasında önemli araçlardan biri olarak görülen “bütçe” ve kamu kuruluşları için bağlayıcı, özel kesim için ise yol gösterici nitelikte olan kalkınma planları da parlamentonun diğer siyasi denetim araçları olarak değerlendirilmektedir.

İdari denetim kapsamında ise bir kamu kuruluşu kendi kendini denetleyebileceği gibi başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. İdarenin kendi kendini denetleyebilmesi; idari hiyerarşi yapısı boyunca alttan üste doğru işlem ve eylemlerin bir üst birim tarafında denetlenmesini içeren “hiyerarşi denetimi” ve önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimler tarafından yapılmasını içeren “teftiş” olarak iki şekilde yapılmaktadır. İdarenin başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi ise; yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir yönetimsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesi olarak tanımlanabilen “vesayet denetimi” ve özel denetim kurumlarınca yapılan “özel denetim” olarak iki şekilde yerine getirilmektedir. Özel denetim kurumları arasında Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay yer almaktadır.

Kamuoyu denetimi ise idarenin faaliyetlerinin vatandaşlar tarafından takip edilerek, bu faaliyetlerden haksız olanlara tepki gösterilmesini ifade etmektedir. Sivil toplum örgütleri bu amaçla kurulan en etkili topluluklardır. Kamuoyu denetimi kapsamındaki önemli düzenlemelerden biri de 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu olup, bu Kanunla her an kendini kişilere bilgi verme yükümlülüğü altında gören idarenin hukuk devleti ilkesine daha bağlı olacağı söylenebilir. Kamuoyu denetimi kavramı literatürümüze 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilmiş ve bu düzenlemeyle beraber kamuoyu denetimi etkin hale getirilerek denetim olgusu içerisinde kendine yer bulmuştur.

Yargı dışı denetim yolları arasında yer alan bir diğer denetim türüyse son yıllarda giderek önem kazanan ombudsman denetimidir. Ombudsmanlık kurumu ilk olarak 1713 yılında yargı birliği sisteminin uygulandığı İsveç'te kurulmuş ve 1809 yılında anayasal bir kurum niteliği kazanmıştır. Kurum yönetsel yargının beşiği olan Fransa'da da 1973 yılında kabul edilen Kanunla kurularak kendine uygulama alanı bulmuştur. Genellikle yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden ombudsman, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı vatandaşlar tarafından yapılan şikayetleri ele alarak yönetimin hukuka uygun hareket etmesini sağlamakla görevlidir.

Yargı dışı denetim yollarının yetersiz kaldığı noktada yargı denetimi devreye girmektedir. Yargı denetiminin özünü hukuka uygunluk denetimi oluşturmaktadır. Yönetimin yargı yoluyla denetlenmesinde yönetsel yargı sistemi ve yargı birliği sistemi olmak üzere iki sistem mevcuttur. Yargı birliği sisteminde bireylerle idare arasındaki davalara adalet mahkemelerinde bakılırken, yönetsel yargı sisteminin benimsendiği ülkelerde ve ülkemizde yönetsel mahkemelerde bu davalar ele alınmaktadır. Yargı denetiminin bir diğer türü olan uluslararası yargı denetimi ise, idarenin işleyişindeki aksaklıkların uluslararası yargı organları tarafından tespit edilip yaptırım uygulanarak uluslararası düzeyde teşhir edilmesini sağlamaktadır.

Geleneksel denetim yollarının bazı eksiklikleri bulunmaktadır. İlk olarak idari denetimi ele alacak olursak; hiyerarşik denetimde denetlenen ve denetleyen

aynı idare içerisinde yer alabilmekte ve hiyerarşik üstler astlarını koruma güdüsüyle hareket edebilmektedirler. Teftiş kurulları tarafından yapılan denetim siyasi iktidarın müdahalesine açıktır ve geçmiş odaklı olarak yürütülebilmektedir. DDK'nın ise re'sen harekete geçmemesi ve raporlarının tamamını kamuoyuna açıklayamaması, vatandaşların doğrudan Kurul'a başvuramaması fonksiyonelliğini azaltmaktadır. Parlamento denetiminde ise; meclis çoğunluğunu elinde bulunduran iktidar partisinin yasama faaliyetlerini büyük oranda etkileyebilecek olması bu denetimin etkinliğini de azaltacaktır. Ayrıca yasama organı üyeleri idarenin işlem ve eylemlerinin fazlalığı nedeniyle yetersiz kalabilirler. Dilekçe Komisyonunun ise üyelerinin tamamının milletvekillerinden oluşması, tarafsızlığı ve bağımsızlığına gölge düşürmektedir. Ayrıca yaptırım gücünün olmayışı da bir diğer zayıf yönü olarak görülmektedir.

Kamuoyu denetimini ele alacak olursak, tek bir kamuoyu yoktur, mevcut meselelere göre oluşmuş pek çok kamuoyundan bahsedilebilir. Ayrıca kamuoyu kısa sürede ve aniden oluşarak, aynı şekilde de ortadan kaybolabilmektedir. Öte yandan geleneksel denetim türleri arasında en güvenilir ve en etkin denetim türü olarak kabul edilen ulusal yargı denetiminin yerindelik denetimini kapsamaması, sadece hukukilik denetimiyle sınırlı kalması en önemli eksiklidir. Ayrıca yargı denetiminin şekli kurallara sıkı sıkıya bağlı olması, yavaş ve güç işlemesi, yargılama masraflarının yüksek olması da diğer eksiklikleridir. Uluslararası yargı denetiminin ise etkili olabilmesi için öncelikle ilgili ülkenin bu denetimi kabul etmesi ve konuya ilişkin iç hukuk yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Bu denetim mekanizmasının sıkı şekil şartlarına bağlı olması ve mali külfetinin yüksek olması da uygulanabilirliğini zayıflatmaktadır.

19 uncu yüzyıl başlarında İsveç'te doğan ve kısa bir süre içerisinde dünyanın pek çok ülkesine yayılan ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkmasında iki temel faktör etkili olmuştur. Bunlar, devlet hizmetlerinde meydana gelen artış ve kamu hizmetleri anlayışındaki değişimler sonucu klasik denetim yollarının yetersiz kalışı ve devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesinin artmasıyla beraber karmaşıklaşan yapısıdır. Tüm bu gelişmelerin sonucu olarak vatandaş odaklı kamu

hizmeti anlayışının hakim olduğu yeni bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Ombudsman kelimesi vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kişi anlamında kullanılmaktadır. Uygulamadaki ortak noktalardan ombudsmanın; idarenin işlemleri, eylemleri, davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya; hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için ya şikayet üzerine ya da res'en idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, parlamentoya karşı sorumlu bağımsız bir devlet organı olduğu ortaya çıkmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu Batıya Osmanlı'dan gitmiştir. İsveç Kralı XII. Charles 1709-1714 yılları arasında sürgün yaşadığı Edirne'de "Kazasker" kurumuyla tanışmış ve buradan ülkesine gönderdiği bir kraliyet emri ile, yokluğunda ülke yönetimini ve yargısını onun adına denetleyecek bir kişiyi gözlemci olarak atamıştır. Kurumun gelişimi ve yaygınlaşması açısından II. Dünya Savaşı bir dönüm noktası olmuş, savaştan önce sadece iki İskandinav ülkesi olan İsveç ve Finlandiya'da uygulanan sistem savaş sonrasında hızla yaygınlaşmaya başlamıştır.

Ombudsmanlık kurumu her ülkenin sosyal, kültürel ve hukuki yapısına göre farklılık göstermekle beraber, sistemin bir takım genel kabul görmüş özellikleri mevcuttur. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür: Ombudsmanın pozisyonu ve görevleri anayasa veya ayrı bir kanun ile düzenlenmiştir, ombudsman politik olarak tarafsızdır ve kararlarında ayrımcılığa yer yoktur, genel olarak parlamento tarafından yüksek standartlara sahip kişiler arasından seçilir, parlamento desteği ile çalışır ve kamu kurumlarıyla işbirliği içerisindedir, kararlarında bağımsızdır, ombudsman tarafından verilen kararlar gerekçelidir ve bu kararlara karşı bir üst makama başvurulabilir, ombudsmana masrafsızca, kolayca ve doğrudan ulaşılabilir,

ombudsmanın medya ile aktif ilişkisi vardır, görev süresi genellikle parlamento süresi ile sınırlıdır ve aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur.

Ombudsman şikayet başvuruları üzerine ve aldığı bir duyum veya basında yer alan haber üzerine kendi inisiyatifiyle harekete geçebilmektedir. Vatandaşların başvurularında da iki yöntem söz konusudur. Bunlar doğrudan, aracısız olarak yapılan başvuru ve başvuruların filtre edildiği dolaylı başvurudur. Ombudsmanın karar verme, yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkisi yoktur, yalnızca idareye ele aldığı konular hakkında tavsiyelerde bulunabilir. Ancak, ombudsmanın elde ettiği verileri parlamentoya rapor etme ve kamuoyuna açıklama yetkisi vardır. Yaptığı denetimlerin sonuçlarına göre disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, kanun ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkileri de bulunmaktadır.

Ombudsmanın görev alanına giren konular; bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması yoluyla katılımcı demokrasinin geliştirilmesi yönündeki çalışmalar, kötü yönetim uygulamalarının engellenerek bireylerin kötü yönetime karşı korunmasına yönelik çalışmalar, bireyler ve idare arasındaki hakkaniyetin sağlanması ve ilişkilerin iyileştirilmesi yönündeki çalışmalar olarak belirtilebilir. Öte yandan, bireyler arasındaki özel ilişkilerden kaynaklanan uyuşmazlıklar, yasama ve yargı organlarının işlemleriyle ilgili alanlar, hukuki danışmanlık ve bilgi verilmesi konusu ombudsmanın denetim kapsamının dışında kalmaktadır. Ayrıca, bazı ülkelerde askeri kurumlar, dış ilişkilere bakan kurumlar ve yerel yönetimlerle ilgili kurumlar da ombudsmanın görev alanı dışında yer almaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun beş ana işlevi bulunmaktadır. Bunlar; eğitici işlev, önleyici (caydırıcı) ve düzeltici işlev, kamu yönetimini iyileştirici işlev, idari yargıya katkı sağlama işlevi ve yönetimin saydamlığını sağlama işlevidir. Ombudsmanlık kurumu eğitici işlevini; vatandaşların kamu ile ilgili her türlü sorunlarına hızlı ve doyurucu bilgi aktararak, denetim gezileriyle, hazırlanan raporlarla ve bunların kamuoyuna açıklanmasıyla yerine getirmektedir. Önleyici

(caydırıcı) ve düzeltici işlevini; idare tarafından hukuka aykırı olarak yapılan eylem, işlem ya da davranışların yapılmasını önleyerek sağlamaktadır. Ombudsman, hazırladığı bireysel ve yıllık raporlarda gördüğü aksaklıkların giderilmesi yollarını göstermek suretiyle, kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik bir etki yaratma olanağına sahiptir. Ombudsmanlık kurumu kamu yönetiminin iyileştirilmesi fonksiyonu sayesinde, idareye yönelik çıkacak uyuşmazlıkların sayısını azaltmak suretiyle idari yargının yükünü hafifletecektir. Ombudsmana tanınan araştırma, inceleme ve her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisi, ombudsmanlık kurumunun yönetimde saydamlığın sağlanmasına katkıda bulunma işlevini ortaya koymaktadır.

Günümüzde mevcut uygulamalar incelendiğinde beş tür ombudsman karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; genel amaçlı ombudsmanlar(yerel ombudsmanlar, parlamento ombudsmanları gibi), tek ya da özel amaçlı ombudsmanlar(çocuk ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, polis ombudsmanı gibi), uluslararası ya da uluslararası düzeydeki ombudsmanlar (Avrupa Birliği Ombudsmanı gibi), insan hakları ombudsmanı ve özel sektör ombudsmanlarıdır (bankacılık ombudsmanı, basın ombudsmanı, internet ombudsmanı gibi).

Ombudsmanlık kurumunun uluslararası uygulamalarını ele alacak olursak, ilk incelememiz gereken ülke hiç şüphesiz İsveç'tir. Ülkede şu anda parlamento tarafından seçilen 4 Parlamento Ombudsmanının yanı sıra hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı ve Özürlüler Ombudsmanı bulunmaktadır. İsveç'te 4 sene (1 dönem) için 4 ombudsman parlamento tarafından parlamento genel kurul toplantısında oy birliği ile seçilir. Ombudsman seçilebilmek için özel vasıflara sahip olmak gerekmemektedir. Tekrar seçilebilmek mümkündür ve dönem sayısına bir kısıtlama getirilmemiştir. Ombudsmanın denetim alanı bütün devlet ve belediye kuruluşlarını ve bunların personellerini kapsar. Buna bütün mahkemeler de dahildir. İsveç ombudsmanı şikayet üzerine, periyodik olarak yaptığı denetimler yoluyla, denetimler sırasında yaptığı gözlemler üzerine veya kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Günümüzde İsveç ombudsmanı halen en fazla güce sahip olan ombudsman olarak kabul edilmektedir.

Finlandiya’da ombudsmanlık kurumu 1919 yılında kurulmuş ve kuruluşunda İsveç ombudsmanlık kurumu model alınmıştır. Ombudsman, parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar daha önceden parlamentoya bildirilir. Ombudsmanın hukuk ilminde üstün vasıflara sahip olması ve uzun bir hukuk kariyerinin olması gereklidir. Ayrıca ombudsman parlamento üyesi olamaz. Ombudsman görevi süresi 4 yıldır ve görevi süresince parlamentodan bağımsız hareket eder. Bütün kamu idareleri ombudsmanın faaliyet alanı içindedir. Cumhurbaşkanı ve parlamento kamu otoriteleri olmadıkları için, faaliyetleri ombudsmanın denetim alanına girmez. Finlandiya ombudsmanı vatandaşlardan gelen şikayetler, denetim gezileri esnasında tespit ettiği bulgular üzerine ve kendi inisiyatifıyla harekete geçebilmektedir. Ombudsmanın hükümetin kanuna aykırı davranışlarına karşı hükümeti uyarma yetkisi vardır ve eğer bu uyarı hükümet tarafından dikkate alınmazsa ombudsman durumu Parlamento’ya rapor edebilir.

Danimarka ombudsmanı, 1953 yılında kurulmuş olup, İsveç ve Finlandiya ombudsmanları gibi yargı organlarını denetleyen ve savcı yetkilerine sahip olan bir ombudsman olmadığı için, ombudsmanlık kurumunun çok kısa bir sürede beş kıtaya yayılmasının başlangıç noktası olmuştur. Danimarka ombudsmanı parlamento tarafından seçilir. Parlamento’ya karşı bağımsızdır ve yargıç benzeri tam bağımsızlığı sağlanmıştır. Ombudsmanın hukuk mezunu olması, parlamento üyesi veya yerel bir meclis üyesi olmaması gerekir. Görev süresi dolan ombudsman tekrar seçilebilir. Ombudsman yetmiş yaşına geldiğinde kendiliğinden emekli edilir. Ombudsman Kanundaki tanımıyla ombudsmanın denetim alanı kamu idarelerinin tamamıdır. Ancak bu kapsam adli mahkemelere kadar genişletilemez. Danimarka ombudsmanı, vatandaşlardan gelen şikayetler yoluyla, denetleme gezileri sırasında gördüğü aksaklıklar sonucu ve basın-yayın organlarında yer alan haberler yoluyla denetimi başlatabilmektedir. Ombudsmanların soruşturma, teftiş ve araştırma yetkileri vardır.

İngiltere’de Parlamento Komiserliği 1967 yılında kurulmuştur. İngiltere’de Parlamenter Ombudsman, Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, Mahalli İdare Ombudsmanları ve Adli Hizmetler Ombudsmanı olmak üzere dört çeşit resmi

ombudsman bulunmaktadır. Parlamento Komiseri, Kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektup ile atanır, hiyerarşik bir üstü yoktur, görevini yerine getirirken hakim teminatına sahiptir. Ayrıca, 65 yaşına kadar görev yapar, kendi kadrosunu oluşturmaya yetkilidir, bir yardımcı ve 35-40 araştırma uzmanı ile birlikte görevini yürütmektedir. İngiltere Parlamento Komiseri sadece merkezi idarenin kötü yönetim veya idari yönden hatası sonucu uğranılan haksızlıklara dayalı olarak yapılan şikayetleri inceleme ve soruşturmaya yetkilidir. Parlamento Komiserinin re'sen inceleme ve soruşturma yetkisi olmadığı gibi, bireyler Parlamento Komiserine Avam Kamarası üyesi olan bir parlamento üyesi kanalıyla başvurabilirler.

İskandinav ülkeleri dışında ombudsmanlık kurumunu kuran ilk ülke olan Yeni Zelanda'da ombudsmanlık kurumu 1962 yılında kurulmuştur. Ombudsman parlamentonun önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanır. Ombudsmanın görev süresi beş yıldır fakat yeniden atanması mümkündür. Merkezi hükümet ve onun organizasyonları, eğitim ve sağlık kurulları ve yerel yönetimler ombudsmanın denetim alanındayken, adliye mahkemeleri ve özel idari yargı kuruluşlarının yetkisindeki konular ve ordunun büyük bir kısmı ombudsmanın denetim alanı dışındadır. Yeni Zelanda ombudsmanı şikayet üzerine harekete geçebildiği gibi denetleme gezilerine çıkma yetkisi de vardır. Ancak, re'sen soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır. İskandinav ülkelerindeki uygulamadan farklı olarak ombudsmanlık kurumuna yapılacak şikayetler belli miktarda harca tabidir.

İdari yargı rejiminin beşiği sayılan Fransa'da Mediateur, İsveç ve İngiltere'nin ombudsmanlık kurumlarından esinlenilerek 1973 yılında kurulmuştur. Mediateur, hükümet tarafından 6 yıllık bir süre için Cumhurbaşkanı'nın imzasından geçen Bakanlar Kurulu Kararıyla atanır ve hükümetin bir organı olarak bilinir. Görev süresi dolan ombudsman tekrar seçilemez. Şikayetlerin Mediateur'a havale edilmesi parlamentonun bir üyesinin arabuluculuğu kanalıyla yapılmaktadır. Mediateur'un adli ve idari yargı yerleri üzerinde hiçbir denetim yetkisi yoktur ve denetimi kamu hizmeti yapan tüm özel ve kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu denetim alanı İngiliz Parlamento Komiseri'ne göre daha geniş ancak İskandinav ülkelerinin ombudsmanlarına göre daha dar kapsamlıdır.

Avrupa Konseyi İstisari Asamblesi 1975'te 457 sayılı tavsiye kararı ile üye ülkelere ombudsman kurmalarını tavsiye etmiş, bunun üzerine AB'ye üye ülkelerde mevcut hak arama yollarına ek olarak ombudsmanlar da kurulmuştur. Avrupa Topluluğu'nda bir ombudsman kurulması ise, Maastrich Anlaşması'nın 138/e maddesiyle kararlaştırılmıştır. Avrupa Birliği Ombudsmanı parlamento tarafından seçilir ve parlamentonun görev süresi boyunca görev yapar. Yeniden seçilmesi mümkündür. Ombudsman, Birlik vatandaşı, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilir. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı yargıçları ile aynı statüdedir ve görevini yerine getirirken bağımsızdır. Ombudsmanın bütçesi Avrupa Parlamentosu genel bütçesi içerisinde yer almaktadır.

İlk Derece Mahkemesi (Court of First Instance) ve Avrupa Adalet Divanı (European Court of Justice) dışındaki tüm Avrupa Birliği organları ombudsmanın denetim alanına girmektedir. Şikayette bulunacak kişinin AB'nin resmi dillerinden biriyle yazacağı dilekçe yoluyla şikayet konusu olayın öğrenilmesinden itibaren iki yıl içerisinde başvuruda bulunması gerekmektedir. Şikayet yoluyla yapılan başvuruların yanı sıra ombudsman kendi inisiyatifiyle de harekete geçebilmektedir. Yaptığı çalışmalar neticesi elde ettiği verilere dayanarak ilgili kurum ya da organa tavsiyelerde bulunabilmekte, eğer bu durum işe yaramazsa Avrupa Parlamentosu'na konuya ilişkin bir rapor sunabilmektedir.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik ilk önemli adım; 1982 Anayasasının hazırlandığı dönemde Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan "Anayasa Önerisi"nde "Kamu Denetçileri Kurulu" na da yer verilmesini içeren öneridir. Ancak bu öneri anayasa yapımcıları tarafından dikkate alınmamıştır. Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması ile ilgili resmi çalışmalar ise ilk kez Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "kamu denetçisi" kurumunun kurulmasının öngörülmesiyle başlamıştır. Ardından, 55. Hükümet döneminde İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu tarafından, ombudsmanlık kurumu ile ilgili düzenleme yapılmasına karar verilmiş ve çeşitli ülkelerin ombudsman mevzuatı

derlenerek, birçok ülke ombudsmanı davet edilmek suretiyle ülkelerindeki ombudsmanlık kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmıştır.

Daha önceki hükümetlerde çalışmaları başlatılan ve 59 uncu Hükümet Dönemi'nde Adalet Bakanlığı'nın koordinasyonunda tamamlanan Ombudsman Kanunu çalışmaları bir tasarı halinde TBMM'ye sevk edilmiştir. TBMM 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu"nu 15.06.2006 tarihinde kabul etmiş, Cumhurbaşkanlığına onaylanmak üzere gönderilen Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından 16.06.2006 tarihinde yeniden görüşülmek üzere iade edilmiştir. Hükümet tarafından yeniden görüşülen 5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" tekrar 28.09.2006 tarihinde kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak 13.10.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanı ve Cumhuriyet Halk Partisi milletvekilleri, Cumhurbaşkanı'nın Kanunu Meclise iade gerekçelerinin aynısıyla, Anayasa Mahkemesi'ne yürürlüğün durdurulması için başvurmuşlardır. Bu iade gerekçeleri incelendiğinde, mevcut anayasal sistemin, TBMM'ye bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermediğinin ifade edildiği görülmektedir. Anayasa Mahkemesi 27.10.2006 tarihinde aldığı kararla, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Geçici 1 inci maddesinin, "Anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek" esas hakkında karar verilinceye kadar Kanunun yürürlüğünü 01.11.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlatarak oybirliğiyle durdurmuştur. Anayasa Mahkemesi kanunun iptal istemini iki yıl sonra sonuçlandırarak, 25.12.2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünü oybirliğiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri henüz Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır.

Ülkemizde; Danıştay, DDK, TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu gibi ombudsman benzeri oluşumların denetim anlamında ombudsmanlık kurumunun yerini tutabileceği ve ombudsmanlık kurumuna gerek olmadığı yönünde görüşler yaygındır. Ancak, Danıştay sadece hukukilik denetimi

yapabilmekte, iş yükünün çokluğundan dolayı yargılama süreci uzun sürmekte ve masraflı olmaktadır. Öte yandan, DDK Cumhurbaşkanı'na bağlıdır ve Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçebilmekte ve sadece hukukilik yönünden bir denetim yapabilmektedir. DDK çalışmalarını Cumhurbaşkanı'na sunmakta, basına açıklama yapma ve idari-cezai soruşturma açılmasını isteme yetkisi bulunmamaktadır. TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ise meclisteki sandalye sayılarına göre bizzat milletvekilleri tarafından oluşturulan komisyonlardır ve incelenen konulara siyasi açıdan bakma ihtimalleri oldukça yüksektir. Bu nedenle komisyonların tarafsız ve etkin bir denetim yapması beklenmemektedir.

Ayrıca günümüzde AB'nin kendi bünyesinde ve dünyada birçok ülkede halkın şikayetlerini dinleyerek sonuçlandıran bir ombudsman sistemi bulunmaktadır. Öte yandan, toplumsal ve kurumsal yapılarımızın ağır işlemesi vatandaşın hak arama mücadelesinin önünde engel teşkil etmekte ve beklediği kamu hizmetini alamamasına neden olmaktadır. Toplumsal kültürümüzde vatandaşlar arasında idareyi şikayet etme alışkanlığı olmadığı gibi, toplumun büyük bölümü de yeterli mevzuat bilgisi ve ekonomik güce sahip değildir. Bu anlamda ombudsmanlık kurumu yöneten-yönetilen ilişkilerine ivme kazandırabilecek, paylaşımcı ve şeffaf yönetim anlayışını teşvik ederek vatandaşların idareye yaklaşmasını sağlayacaktır.

Bu değerlendirmelerin ardından ombudsmanlık kurumuna getirilen eleştirileri de göz önüne alarak bu kurumun ülkemizde uygulanabilirliğini ele alacak olursak; ilk üzerinde durulması gereken ve en fazla tartışma yaratan husus, yönetsel yargının bulunduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumunun etkin olamayacağı ve kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyeceği yönündedir. Ancak bu düşünce kurumun idari yargının beşiği sayılan Fransa'da 1973 yılında kurulması ve günümüze kadar başarılı bir şekilde uygulanmasıyla beraber ortadan kalkmıştır. Kaldı ki ombudsmanlık kurumu kökenlerini Türk idare tarihi ve geleneğinden almaktadır. Öte yandan ombudsmanlık kurumu idari yargının yerine kurulacak bir kurum olarak değil, onun yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olacak bir kurum olarak ele alınmaktadır.

İkinci eleştiri konusu ise, ombudsmanlık kurumunun iyi işlemesi için gerekli başlangıç koşullarının Türkiye’de bulunmadığı yönündedir. Ombudsmanlık kurumu uzun yıllar demokrasi ilkelerinin yerleştiği, nüfusu az, halkın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu, medyanın etkili olduğu ve yüzölçümü küçük İskandinav ülkelerine özgü bir kurum olarak görülmüştür. Ancak kurum günümüzde dünyanın pek çok ülkesinde idari ve siyasi yapısına bakılmaksızın başarıyla uygulanmaktadır. Gelişen ve değişen kamu yönetimi anlayışı da ombudsmanlık kurumunu 21 inci yüzyılın gerekli denetim mekanizmalarından biri haline getirmiştir. Ayrıca ombudsmanın re’sen harekete geçebilme özelliğinden dolayı, eğitim ve kültür düzeyinin düşüklüğü, nüfus ve yüzölçümünün büyüklüğü gibi unsurlar sebep gösterilerek kurumun Ülkemizde uygulanamayacağını ileri sürmek çok da gerçekçi olmayacaktır.

Üçüncü eleştiri konusu ise; ülkemizde yeteri kadar denetim birimi ve kurumunun olduğu ve yeni bir denetim kurumunun kurulmasının daha fazla karmaşaya neden olacağı yönündedir. Ülkemizdeki denetim mekanizmalarının fazlalığı ortadadır. Ancak bu yolların da halkın çıkarlarını korumada ne kadar etkin olduğu tartışmalıdır. Yargı dışı denetim yolları genellikle bilgili ve varlıklı kesimler tarafından kullanılmakta bu kesimin dışındaki geniş kitleler ise korku ya da bilgisizlik nedeniyle hukuki bir süreci başlatarak ülkemizde mevcut yargı dışı denetim yollarını kullanmayı göze alamamaktadır. Öte yandan yargısal denetim hukukilik güvencesi sağlamasına karşın yerindelik denetimi yapamamakta, ağır işlemekte ve kullanılabilmesi için kişinin birtakım masrafları göze alması ve hukuki süreci yakından bilmesi gerekmektedir.

Dördüncü olarak yapılan eleştiri; ülkemizde güçlü bir merkezi yönetimin bulunmasının ombudsmanlık kurumunun uygulanmasını güçleştireceği yönündedir. Bu durumda elbette ki ombudsmanlık kurumunun oluşumunun, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni bir görev dağılımının yapıldığı kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarıyla beraber ele alınması gerekmektedir. Zaten kurumun kendisi de kamu yönetiminin işleyişindeki sorunların giderilmesi yönünde öneriler geliştirecektir. Bir diğer eleştiri konusu ise; ülkemizde kurulacak

ombudsmanlık kurumunun karşılaştığı iş yüküne ilişkindir. Bu durumda da bir ön büro faaliyeti oluşturularak kurumun çalışma alanına girmeyen başvuruların reddedilmesi ve ilgili makamlara yönlendirilmesi mümkündür. Son olarak yapılan eleştiri, ülkemizde fazlaca ayrıntı içeren idari etkinliklerin değerlendirilmesinin tek bir kişiye bırakılmasının çok doğru olmadığı ve bu durumun suistimal edilebileceği yönündedir. Bu sorun karşısında son yıllarda uzmanlık gerektiren alanlarda farklı ombudsmanların görevlendirilmesi yoluna gidilmektedir. Ayrıca, ombudsmanın görevini suistimal etmesi halinde yetkili organlar tarafından görevinden alınabilmesi mümkündür.

2. Yargı ve Öneriler

Günümüz kamu yönetimleri gittikçe karmaşıklaşan bir yapıya bürünmektedir. Bu karmaşıklık karşısında geleneksel denetim usullerinin artık yetersiz kaldığı ve yönetilenlere ek güvenceler sağlanması gerektiği gerçeği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, çeşitli ülkelerde yapılan yönetsel reformların amacı da yönetilenlerin konumlarını, yönetimin bürokratik gücü ve kötü yönetim uygulamaları karşısında güçlendirmeye yöneliktir. Günümüzde birçok ülkenin yönetim yapısına adapte edilmiş olan ombudsmanlık kurumu da vatandaşların şikayetlerine konu olan yönetimin hata ve eksikliklerinin düzeltilmesinde etkin rol oynayarak, yönetilenlerin koruyucusu durumuna gelmiştir.

18 inci yüzyılda İsveç gibi küçük bir ülkede kurumsallaşıp gelişen ombudsmanlık kurumunun bugün başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde uygulanır hale gelmesinin temelinde, kurumun esnek bir yapıda olması yani hukuksal ve teknolojik gelişmelere çok rahat adapte olabilmesi yatmaktadır.

Ombudsman kurumu günümüzde artık modern ve demokratik idarelerin hayata geçirdiği ve insan hakları açısından gerekli gördüğü bir kurumdur. Zira demokratik devlet, vatandaşlarının yönetime her alanda ve her aşamada sınırlama getirmeksizin katılmasına imkan veren, bireylerin hak ve özgürlüklerinin teminatı olan devlettir. Yönetimden gerekli anlayışı ve desteği göremediğini düşünen vatandaşların idareye yabancılaşması yerine, bu kurum sayesinde yönetime daha fazla sempati ile yaklaşmaları mümkün olacaktır.

İlave denetim olanağı sunan ombudsmanlık kurumu, ne yönetsel yargının ne de diğer yönetsel denetim organlarının alternatifi değildir. Diğer bir ifadeyle, mevcut denetim mekanizmalarının ne varlıklarında ne de işlevlerinde bir değişikliğe yol açmamaktadır. Bir ülkede idari yargı sisteminin olmasının ombudsman kurumunun uygulanamayacağı anlamını taşımayacağını Fransa örneği gayet iyi bir şekilde ortaya koymuştur. Üstelik bu tür bir kurumun başta yargı organları olmak üzere diğer denetim organlarının çalışmalarını rahatlatılabileceği öngörülebilir.

Ombudsmanlık kurumu, AB'ye girme aşamasında olan ülkemiz için de bir gereklilik olarak gözükmektedir. Zira ombudsman kurumunun oluşturulması AB'ye uyum düzenlemeleri arasında yer almaktadır. Uluslararası uygulamalar bölümünde de ele aldığımız üzere şuan AB'ye üye ülkelerin hemen hemen tamamında ve AB'nin kendi bünyesinde ombudsmanlık kurumu kurulmuş ve fonksiyonellik kazanmış durumdadır. Bu ülkelerin ombudsmanlık kurumları hem birbiriyle hem de AB Ombudsmanı ile koordineli olarak çalışmaktadırlar. Ayrıca AB, ombudsmanlık kurumunu anayasal bir devlet için temel taşlardan biri olarak görmektedir.

Ülkemizde ise, ombudsman türünde yeni bir kurumsallaşmaya ihtiyaç olup olmadığına ilişkin tartışmalar artık yerini kurulacak bir ombudsman kurumunun nasıl olması ve ne tür özelliklere sahip olması gerektiği yönündeki tartışmalara bırakmıştır. Ancak yapısı ve özellikleri önemli olmakla beraber bu tür bir kurumun varlığının ülkemizde, vatandaşların idareye karşı güvenini arttıracacağı, idarenin eylem ve işlemlerinde daha dikkatli davranmasını sağlayacağı ortadadır. Ancak önemli olan bu kurumu kurmak değil, bu kurumla birlikte Türk kamu yönetiminde nelerin değişebileceğini ve bu kurumun neye hizmet edeceğini kavrayabilmek ve kurumu uygulamaya geçirebilmektir.

Ülkemizde, ombudsmanlık kurumunun kurulabilmesi için sadece yasal düzenlemelerin yeterli olmadığı, anayasal düzeyde de birtakım değişikliklerin gerektiği artık genel kabul görmüş bir gerçektir. Mevcut anayasal sistemimiz, TBMM Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına olanak vermemektedir. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa'ya aykırı olan maddelerinin kamuoyunda ve yargı nezdinde yeniden ele alındıktan sonra, Türkiye'nin Anayasa ve diğer hukuk sistemi hükümlerine uyumlu hale getirilmesi için yeni bir çalışma başlatılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Üzerinde yeterince tartışılmış ve düşünülmüş bir ombudsmanlık kurumunun, hukuk devleti olma yolunda katkılar sağlayabileceği ortadadır. Ancak daha baştan, beklentileri gereğinden fazla tutmak ve kuruma yapabileceğinden daha fazla

görevler yüklemek, daha sonra kamuoyunda hayal kırıklığı ve güvensizlik yaşanmasına neden olabilir. Türkiye'nin de kurumu uygulamaya geçirirken kendi siyasi, sosyal, yönetsel ve coğrafi yapısını dikkate alması ve bunu bir reform tasarısıyla gerçekleştirmesi, kurumun başarılı olmasına olumlu bir etki yapacaktır. Öte yandan kurumun örgütlenmesinde, yetki ve görev alanlarının belirlenmesinde, kullanılacak yaptırım alanlarının tespitinde önceden belirlenmiş bir biçim yoktur. Bunları Türkiye'nin gereksinim ve koşulları belirleyecektir.

Ülkemizin yüzölçümü ve nüfus yoğunluğu dikkate alındığında, kurulacak bir ombudsmanlık kurumunun mevcut uluslararası uygulamalara nazaran daha fazla iş yükü ile karşılaşacağı kesindir. Bu nedenle genel bir ombudsmanlık kurumunun kurulmasının ülkemiz açısından yeterli olmayacağı, bunun yanı sıra özel alan ve sektörlere yönelik veya yerel düzeyde ombudsmanlık kurumlarının oluşturulmasının da son derece faydalı olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, genel görevli bir ombudsmanlık kurumunun ihdası, Türkiye gibi yönetsel aksaklıklardan kaynaklanan şikayetlerin çok olduğu bir ülkede, kurulacak sistemin ihtiyaçları karşılayamamasına ve daha baştan işlevsiz kalmasına neden olabilecektir.

Bu kurumun uygulanabilirliğini sağlamanın en temel koşullarından biri de, etkileme gücünde yatmaktadır. Kurum ne denli iyi çalışırsa çalışsın başarısını tek başına belirleme gücünden yoksundur. Bu amaçla kurumun önemi ve gerekliliğine dair yeterli tanıtımın; panel, sempozyum vb. araçlar yoluyla yapılması ve hem parlamentonun hem kamuoyunun hem de geniş halk kitlelerinin ilgi ve desteğinin sağlanması gerekmektedir. Bu noktada sivil toplum örgütleri ve basına büyük görevler düşmektedir.

Bu ortam hazırlanırken, kamu yönetimindeki halkla ilişkiler birimlerinin de ombudsmanın çalışmalarını destekleyici bir anlayışla hareket etmelerini sağlamak amacıyla, yeniden gözden geçirilmesi ve düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Akıncı, Müslüm, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999.

Al-Wahab, İbrahim, The Swedish Institution Of Ombudsman, Stockholm: Lüberforlag, 1979.

Avşar, B. Zakir, Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Ankara: Asil Yayınları, 2007.

_____, Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları, 1997.

Babüroğlu, Oğuz-Nevra Hatipoğlu, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, İstanbul: TÜSİAD Yayını, Ocak 1997.

Baylan, Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, Ankara: Sembol Yayınları, 1978.

Çetinkaya, Cihat, Denetim Kavramları İç ve Dış Denetim Tanımı, Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu, Ankara: Maliye Bakanlığı Yayını, 1990.

Erdoğan, Melih, Denetim, Kavramsal ve Teknolojik Yapı, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, 2006.

Ergun, Turgay - Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetime Giriş, Ankara: TODAİE Yayını, 1992.

Erhürman, Tufan, Dünyada ve KKTC’de Ombudsman, Lefkoşa: Işık Kitapevi Yayınları, 1995.

- Görmez, Kemal, Kent ve Siyaset, Ankara: Işık Yayınları, 1997.
- Gözübüyük, A. Şeref - Turgut Tan, İdare Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998.
- Gözübüyük, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara: "S" Yayınları, 1991.
- _____, Anayasa Hukuku, Ankara: "S" Yayınları, 1999.
- _____, Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Yayınları, 1997.
- Güredin, Ersin, Denetim, İstanbul: Beta Basım A.Ş., Ekim 2000.
- Holm, Niels Eilschou, The Ombudsman-A Gift From Scandavia To The World, Amsterdam: DJOF Publishing, 1995.
- Karasar, Niyazi, Araştırmalarda Rapor Hazırlama, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 2006.
- _____, Bilimsel Araştırma Yöntemi, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 2006.
- Nielsen, Lars Nordskov, The Ombudsman in the Future, The Danish Ombudsman, Copenhagen: DJOF Publishing, 1995.
- Odyakmaz, Zehra-Ümit Kaymak, İsmail Ercan, Anayasa Hukuku ve İdare Hukuku, Ankara: İkinci sayfa Yayınları, Ağustos 2006.
- Öner, Ali Haydar, Kamu Denetçisi Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması, Bayburt: Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü Yayını, 1996.
- Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları, 2005.
- Sanal, Recep, Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Ankara: TODAİE Yayını, Yayın No:314, 2002.

Talas, Cahit, Öğretide Sosyal Devlet, Ankara: İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 13, 1991.

Temizel, Zekeriya, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Ombudsman, İstanbul: IULA-EMME Yayın Birimi Kent Basımevi, 1997.

Uler, Yıldırım, Ombudsman (Kamu Denetçisi), Üçüncü Kitap, Ankara: Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs 1990.

MAKALELER

Altun Murat-Erdal Kuluçlu, “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, Sayıştay Dergisi, sayı 56, Ocak-Mart 2005.

Arıkan, Mustafa İberya, “Avrupa Birliği Ombudsmanı”,
http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm.

Arslan, Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı:1, Mart-1986.

Ataman, Taykan, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, Yeni Türkiye Dergisi, Sayı:14, Mart-Nisan 1997.

Eren, Hayrettin, “Ombudsmanlık kurumu”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, sayı 1-2 (2000).

Esgün, İbrahim Uğur, “Ombudsmanlık kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:45, Sayı:1-4, 1996.

Isır, Tamer, “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Sorunu Üzerine Bir İnceleme”, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, sayı 17, 2002.

Kestane, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, Maliye Dergisi, sayı 151, Temmuz-Aralık 2006.

Küçüközyiğit, H. Galip, “Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman”, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm.

Özer, M. Akif, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, Türk İdare Dergisi, Sayı 416, 1997.

Sezen, Seriye, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, Amme İdaresi Dergisi, sayı 4, 2001.

şahin, Ramazan, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, Türk İdare Dergisi, sayı 444, Eylül 2004.

şengül, Ramazan, “Ombudsmanlık kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>.

Tepe, Kemal, “Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)”, Belediye Dünyası Dergisi, sayı 10, Ekim-2006.

REHBER, KONGRE, RAPOR, TEZ VE KANUNLAR

Ağyel, şahnur, “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2007.

Amcaoğlu, Hüseyin, “Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman: KKTC Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2002.

“Avrupa Birliği Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu”, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>.

Bilgen, Pertev, “Yap, İşlet, Devret Sözleşmeleri ve Devlet Denetleme Kurulu Hakkında I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi”, Ankara, 1990.

“Danimarka Ombudsman Kanunu”,

http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en/.

“Devlet Teşkilatı Rehberi”, Ankara: TODAİE Yayını, Birinci Kitap, 1988.

Düğün, Ümit, “Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması”,
Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005.

Erdoğan, Osman, “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.

“Finlandiya Parlamento Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu”,

<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=v122108104517482&cmd=download>.

“Fransa Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu”, [http://www.mediateur-](http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_en_fichier/1212157467_Annual_Report_2007.pdf)

[republique.fr/fic_bdd/pdf_en_fichier/1212157467_Annual_Report_2007.pdf](http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_en_fichier/1212157467_Annual_Report_2007.pdf).

“KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi”, Komisyon Raporu

http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/keipa/komisyonlar/lc/GA25_LC25_REP82_05_tr.htm.

“KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi 14 üncü Dönem Raporu”

http://www.kktcombudsman.org/belge/14_%20alti_aylik_rapor.doc.

“KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi Yasası”

<http://www.kktcombudsman.org/tr/?op=oyasasi>.

Kuruüzüm, İrfan, “Ombudsmanlık kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Modeli Önerisi”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2008.

“Norveç Parlamento Ombudsmanı 2007 Yılı Raporu”,

<http://www.sivilombudsmannen.no/annual-report-2007/category540.html>.

“Yeni Zelanda Parlamento Ombudsmanı 2007/2008 Yılı Raporu”,

<http://www.ombudsmen.parliament.nz/cms/imagelibrary/100302.pdf>.

“Yunanistan Ombudsmanı 2006 Yılı Raporu”,

http://www.synigoros.gr/reports/SYN__AGGL__2006.pdf.

Yustemur, Serap, “Yönetsel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi”,

Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005.

“1975 Tarihli Yeni Zelanda Ombudsman Kanunu”,

<http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100094>.

“5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”,

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/main.aspx?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/10/20061013.htm&main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2006/10/20061013.htm>.

“5197 sayılı Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na Gönderilme

Gerekçeleri”, http://www.todaie.gov.tr/KYP/5197_veto.htm.

“5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”,

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>.

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>.

<http://www.commonlii.org/bd/other/BDLC/report/R31/31.pdf>.

<http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-01-01>.

<http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-04-00>.

<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces>.

<http://Romanyawww.omb162udsman.europa.eu/res5.0ources/provisions.faces>.

http://www.synigoros.gr/en_index.htm.

<http://www.kosano.org.tr/faaliyetler/ombudsman.htm>.

<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=veritbn&kelimesec=87942>.