

**ÇANKAYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**İDARENİN YARGI DIŞI DENETİM YOLLARINDAN BİRİ OLAN
OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU VE İDARİ YARGI
İLE İLİŞKİSİ**


**HAZIRLAYAN
ABDİ SAĞLAM**

Ankara, 2012

Abdi SAĞLAM tarafından hazırlanan, İDARENİN YARGI DIŞI DENETİM YOLLARINDAN BİRİ OLAN OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU VE İDARİ YARGI İLE İLİŞKİSİ adlı bu tez, tarafımdan incelenmiş ve yüksek lisans tezi olarak uygun bulunmuştur.

Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

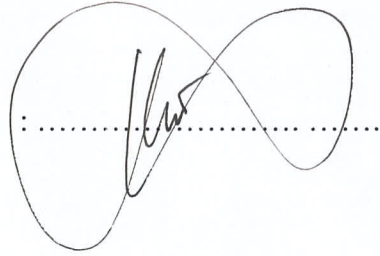
Tez Danışmanı

.....


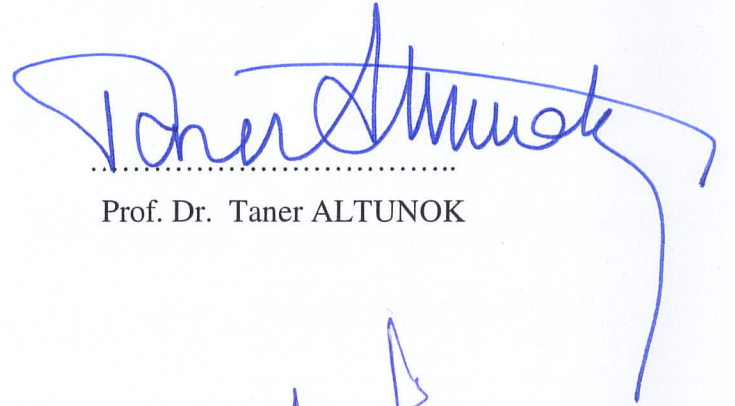
Bu tezin yüksek lisans derecesini elde etmek için gerekli koşulları sağladığımı onaylıyorum.

Prof. Dr. Hamdi MOLLAMAHMUTOĞLU

Kamu Hukuku Anabilim Dalı Başkanı

.....


Sosyal Bilimler Enstitüsü onayı.

.....


Prof. Dr. Taner ALTUNOK

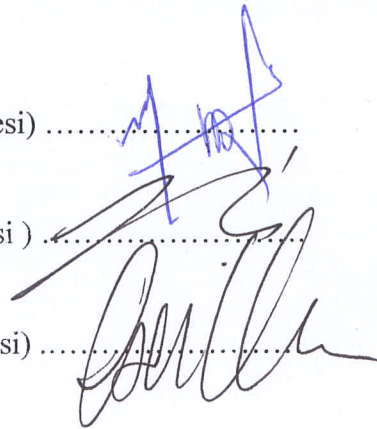
Tez Sınav Tarihi : 30.04.2012

Tez Jüri Üyeleri :

Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU (Çankaya Üniversitesi)

Yrd. Doç. Dr. Kerem Altıparmak (Ankara Üniversitesi)

Öğr. Gör. Dr. Eser US (Çankaya Üniversitesi)

.....


ÇANKAYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.

Adı, Soyadı : Abdi SAĞLAM

İmzası :

Tarih :


10.07.2012

ÖZET

İDARENİN YARGI DIŞI DENETİM YOLLARINDAN BİRİ OLAN OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU VE İDARİ YARGI İLE İLİŐKİŐİ

SAĞLAM, Abdi

Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

Nisan 2012, 149 sayfa

İlk olarak 18. yüzyılda karşımıza çıkan ve günümüze dek değişik biçimlerde bir çok ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu, tüm imkanlara sahip ve özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren giderek karmaşıklaşan bir yapıyı haiz olan devlet karşısında, hakkı zedelenen vatandaşların çıkarlarını korumak üzere oluşturulmuş bir yapıdır.

Hali hazırdaki denetim sistemlerinin yetersiz oluşu, vatandaşların hak arama yollarının kısıtlı oluşu, yargı organları nezdinde yapılan denetimin ise, yavaş, pahalı ve Şekle bağlı olması gibi sebepler, hususiyle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra birey haklarına önem veren algnın dünya çapında yerleşmeye başlamasıyla, ombudsmanlık kurumunun hızla yayılmasına neden olmuştur. Kurumu uygulayan her ülke, kendi coğrafı, ekonomik, kültürel, siyasal ve sosyal yapısına göre ombudsmanlık kurumunun olmazsa olmaz özellikleri harici diğer yönlerinde kendilerine göre değişiklikler yaparak uygulamaya koymuŐlardır.

Ombudsmanlık kurumunun uygulamaya konulmasıyla, gerek vatandaşlar gerekse devletler açısından olumlu sonuçlar alınmış, bu nedenle, giderek görev alanını genişletme yolunda adımlar atılmıştır.

Ombudsman; kendiliğinden veya vatandaşlar tarafından yapılan şikayetler üzerine harekete geçerek, yaptığı inceleme sonucu, görev alanı kapsamında bulunan kurum veya kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen işlem veya eylemlerin, hukuka, kanuna veya hakkaniyete aykırı olduğu kanaatine varırsa, barışçıl yollarla uyuşmazlığı çözmeye çalışır. Açıklamış olduğu görüş ve kanaatlerinin hiçbir bağlayıcılığı olmamasına rağmen, kamuoyu nezdindeki etkinliği ve yıllık olarak parlamentoya sunduğu raporlar, onun en büyük gücü olmaktadır. Uygulandığı ülkelerde, idareler, ombudsman tarafından verilen kararlara büyük ölçüde uyma eğilimi içerisindedirler.

Özellikle yargı organları açısından, ombudsmanlık kurumu çok büyük bir öneme sahiptir. Yargı yükü ağır olan ülkelerde, bu kurumun ihdas edilmesiyle, yargının iş yükünde önemli ölçüde azalmalar görülmüştür.

Ülkemiz açısından olaya bakıldığında ise; ağır iş yükü altında ezilen ayrı bir idari yargı sistemimizin bulunması karşısında, bu kuruma olan ihtiyaç zaruret haline gelmiştir. Türkiye’de ilk olarak 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu ile ombudsmanlık kurumu kurulmasına yönelik adım atılmış, ancak bu Kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğine ilişkin referandumla, Kamu Denetçiliği anayasal düzeyde düzenlenmesine karşın, uygulamaya ilişkin Kanun halen çıkarılmadığı için, fiilen bu kurum ülkemizde uygulama alanı bulamamıştır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği, Parlamento, İdari Yargı

ABSTRACT

OMBUDSMAN INSTITUTION (WHICH IS ONE OF THE WAYS OF NONJUDICIAL AUDIT) AND ITS RELATIONSHIP WITH ADMINISTRATIVE JUDICIARY

SAĞLAM, Abdi

Graduate School of Social Sciences Department of Public Law

Advisor : Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU

April 2012, 149 pages

Ombudsman institution which comes firstly in front of us in the 18th century and finds application area in many countries in various ways until nowadays, is a structure which has been formed upon to protect the citizens' interests whose rights were harmed, against the State which has all the opportunities, and a complicating structure in increase especially beginning with the second half of the 20th century.

Nowadays, because of being auditor systems are insufficient, the ways of claims citizens rights are under legal disability, and, auditing in the eye of judicial bodies are slow, expensive and depend on a shape, have caused ombudsman institution to spread like wildfire, by the perception which gives importance for individual rights after the Second World War, starts to locate all around the world. Each country which applies the institution, have put into practice by making differences in other ways according to theirselves except indispensable properties of ombudsman institution according to self geographic, economic, cultural, political and social structure.

By putting the ombudsman institution into practice, it has been taken positive results from the point of the needs of citizens and the needs of States, therefore, it has been taken steps for enlargement its assigned position gradually.

If the ombudsman, by getting into the act upon complaints which were made by citizens or by himself/herself, comes to a conclusion that operations or operations, which were realized by institutions or organizations that are found under assigned position, are incompatible with law, legislation or equity, he/she tries to solve the incompatibility by peaceful means. Although, none of views and beliefs that he/she has made public is not obligatory, his/her efficiency in front of public opinion , and, reports that he/she has offered to parliament annually, have become his/her biggest power. In the countries that it has put into practice, administrations are in compliance tendency substantially to the given decisions by ombudsman.

Especially, from the point of judicial bodies, ombudsman institution, has a tremendously importance. In the countries where the judicial load is heavy, significantly decreases are seen in the work load of judicial by formation of this institution.

When it has been looked to this event from the point of our country, the need to this institution has become necessity against we have a separate administrative judicial system which has been oppressed under the heavy work load. At first, it has made a stride towards establishing ombudsman institution by the government auditorship law, numbered 5548, in Turkey, but because of this law was invalidated by Constitutional Court , this institution could not found a field of application in our country, because the law, which relates to implementation, has not been made, despite the fact that Government Auditorship has been organized at the constitutional level, with the referendum that relates to constitution amendment which has been made in the year 2010.

Key Words: Ombudsman, Public Supervising, Parliament, Administrative Judiciary

TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans eğitimize başladığımdan beri desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen, her türlü kolaylığı gösteren, bilgi ve deneyimlerinden istifade etme imkanı bulduğum tez danışmanım sayın Prof. Dr. Yahya ZABUNOĞLU'na, yine yüksek lisans eğitimim süresince bana yardımcı olan Dr. Eser US'a, hayatım boyunca bana kol kanat geren ve bir an olsun beni yalnız bırakmayan kıymetli aileme şükranlarımı sunarım.

GİRİŞ

İnsanların toplum halinde yaşamaya başlamasıyla ortaya çıkan yapı(devlet), giderek gelişmiş ve toplumun menfaatini ilgilendiren her alanda kendini hissettirmeye başlamıştır. 20. yüzyılın başlarından itibaren bu yapı daha da bir önem kazanmış, buna paralel olarak yapısal ve fonksiyonel düzeyde bazı değişiklikler geçirerek kendini yenilemiştir. Ancak bu değişim ve gelişimle birlikte karışıklıklarda ortaya çıkmış, daha sonra ise bu karışıklığı yalın hale getirmek için bir dizi reformlarla devletin yapısında tekrardan değişikliklere gidilmiştir. Günümüzde, değişikliğin bir süreç olduğu ve insanoğlu gelişim gösterdiği sürece devletin de buna ayak uydurması gerektiğinin farkına varılmıştır.

Devletin yapısındaki bu başkalaşımın karşısında; konumca daha zayıf, bilgi yönünden eksik bireylerin haklarının korunması yönünde de gelişmeler yaşanmıştır. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra devlet odaklı değil, insan odaklı bir algı dünya genelinde hakim olmaya başlamıştır. İnsan haklarının gelişmesine katkı olarak devlet ile birey arasında çıkan uyuşmazlıklar alanında da yeni düzenlemelere gidilmiş ve devlet ile uyuşmazlık içinde olan bireyler için hızlı, masrafsız ve kolayca ulaşılabilecek bir kuruma ihtiyaç hissedilmiştir. Bu nedenle; 18. yüzyıldan beri İsveç'te uygulanan ancak fazla duyulmayan bir kurum ülkelerin gündemini meşgul etmeye başlamıştır.

Ombudsman; birey ile devlet arasında çıkan uyuşmazlıklarda, devlet kurumlarına ulaşamayan ve derdini dile getiremeyen kişilerin bir nevi temsilcisi konumunda hareket ederek, her iki taraf için tatminkar çözümler bulmaya çalışan bir uzlaştırmacı, şeklinde tanımlanabilir. Bu kurumun ülkeden ülkeye farklılıklar göstererek uygulamaya konulması, kuşkusuz insan haklarını koruma ve ona saygı duyma alanında büyük ölçüde fayda sağlamıştır.

1970'li yıllardan beri ülkemizde de tartışılan ancak toplum nezdinde fazla tanınmadığı için kurulması yönünde kamuoyu tarafından ihtiyacı dillendirilmeyen bu kurum, 2006 yılında çıkarılan Kamu Denetçiliği Kanunu ile hayat bulma yolunda ilerlerken, Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun iptal edilmesiyle ilerleme süreci sekteye uğramış, Anayasada yapılan değişiklikle anayasal bir kurum haline getirilmesine rağmen halen uygulamaya konulmamıştır.

Bu çalışma; ülkemizde kurulma aşamasında bulunan ombudsmanlık kurumunun irdelenmesi ve yargı ile ilişkisi ve etkisi hususlarını değerlendirme ve bu konuda önemli görülen hususları vurgulama amacıyla hazırlanmış olup, toplamda 5 bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, denetim kavramı irdelenmiş olup, ülkemizdeki yargı dışı ve yargısal denetim sistemlerinin işleyişleri ve etkileri üzerinde ayrıntılı olarak durulmuştur.

İkinci bölümde ise; ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı ve tarihi gelişiminden kurumun karakteristik özelliklerine, etkinlik ve başarı ölçütlerinden farklı ülkelerde uygulama alanı bulan ihtisas ombudsmanlarına varana dek detaylı bilgiler almıştır.

Üçüncü bölümde; ombudsman kurumunun İskandinav ülkeleri, Kara Avrupası ülkeleri ve Anglo-Sakson ülkelerindeki uygulamaya yönelik bazı örnekleri değerlendirilmiştir.

Nihayet dördüncü ve beşinci bölümlerde ise; ülkemizde ombudsmanlık kurumuyla ilgili yaşanan gelişmelere değinildikten sonra, idari yargı ile arasındaki ilişki ve kurumun yargı mercileri açısından etkileri açıklanmıştır.

İÇİNDEKİLER

İNTİHAL BULUNMADIĞINA İLİŞKİN SAYFA	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
TEŞEKKÜR	viii
GİRİŞ	ix
TABLOLAR LİSTESİ.....	xvii
KISALTMALAR.....	xviii

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DENETİM KAVRAMI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ	1
1.1. DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	1
1.1.1. Denetim Kavramı.....	1
1.1.2. Denetimin Amaç ve Yararları.....	2
1.1.3. Denetim Türleri.....	3
1.2. İDARENİN DENETİM YOLLARI	4
1.2.1. İdarenin Yargı Dışı Denetim Yolları.....	5
1.2.1.1. Siyasi Denetim.....	5
1.2.1.1.1. Parlamentonun Bilgi Edinme ve Denetim Yolları ..	6
1.2.1.1.1.1. Soru.....	7
1.2.1.1.1.2. Genel Görüşme	8
1.2.1.1.1.3. Meclis Araştırması.....	9
1.2.1.1.1.4. Meclis Soruşturması	10
1.2.1.1.1.5. Gensoru	11
1.2.1.1.2. Dilekçe Hakkı	12
1.2.1.1.3. Meclis İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.....	14
1.2.1.1.4. Parlamento Denetiminin Yetersizlikleri	17

1.2.1.2. Yönetmel Denetim	18
1.2.1.2.1. İç Denetim.....	18
1.2.1.2.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	19
1.2.1.2.1.2. İdari Teftiş	20
1.2.1.2.2. Dış Denetim	21
1.2.1.2.2.1. İdari Vesayet.....	22
1.2.1.2.2.2. Özel Denetim.....	23
1.2.1.2.3. Yönetmel Denetimin Yetersizlikleri.....	25
1.2.1.3. Kamuoyu Denetimi.....	25
1.2.1.4. Ombudsman Denetimi	26
1.2.2. İdarenin Yargı Yolu İle Denetimi	27
1.2.2.1. Yargı Sistemleri.....	27
1.2.2.1.1. Yargı Birliği Sistemi.....	28
1.2.2.1.2. İdari Yargı Sistemi(İdarî Rejim).....	28
1.2.2.2. Yargı Yolu İle Yapılan Denetimin Yetersizlikleri	29

İKİNCİ BÖLÜM

2. İDARENİN YARGI DIŞI DENETİM YOLLARINDAN BİRİ OLAN OMBUDSMANLIK(KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU.....	30
2.1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ	30
2.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNU ZORUNLU KILAN NEDENLER.34	
2.2.1. Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği	35
2.2.2. Çağdaş Devletin Görev Alanının Genişlemesi ve Karmaşıklaşan Yapısı	36
2.3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN GENEL ÖZELLİKLERİ	37
2.3.1. Ombudsmannın Seçilmesi, Görevden Alınması ve Statüsü.....	37
2.3.2. Ombudsmannın Görevleri Ve Görev Alanına Giren Kuruluşlar.....	39
2.3.3. Ombudsmannın Yetkileri ve Çalışma Usulü.....	42

2.4. OMBUDSMAN İÇİN ETKİNLİK VE BAŞARI ÖLÇÜTLERİ.....	43
2.4.1. Ombudsmanın Kişisel Nitelikleri	44
2.4.2. Bağımsızlık ve Tarafsızlık	45
2.4.3. Kolayca Ulaşılabilirlik	46
2.4.4. Profesyonellik.....	47
2.4.5. Geniş Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisi.....	47
2.4.6. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması	48
2.5. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEVLERİ.....	49
2.5.1. Eğitici İşlevi	50
2.5.2. Önleyici(Caydırıcı) İşlevi.....	51
2.5.3. Düzeltici İşlevi.....	51
2.5.4. Yargının İş Yükünün Azaltıcı Yönünde İşlevi.....	53
2.6. OMBUDSMAN TÜRLERİ	53
2.6.1. Sağlık Ombudsmanı.....	54
2.6.2. Basın Ombudsmanı.....	55
2.6.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı.....	56
2.6.4. Polis Şikayetleri Ombudsmanı	58
2.6.5. Çocuk Ombudsmanı.....	58
2.6.6. Tüketici Ombudsmanı.....	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. OMBUSMAN SİSTEMİNİN BAZI ÜLKELERDE UYGULAMA BİÇİMLERİ	61
3.1. İSKANDİNAV ÜLKELERİNDE.....	61
3.1.1. İsveç	61
3.1.1.1. Atanması ve Statüsü.....	62
3.1.1.2. Görev ve Yetkileri	63
3.1.1.3. Çalışma Sistemi	65
3.1.2. Finlandiya.....	66
3.1.2.1. Atanması ve Statüsü.....	66
3.1.2.2. Görev ve Yetkileri	67
3.1.2.3. Çalışma Sistemi	67

3.1.3. Norveç.....	68
3.1.3.1. Atanması ve Statüsü.....	69
3.1.3.2. Görev ve Yetkileri	69
3.1.3.3. Çalışma Sistemi	70
3.1.4. Danimarka	71
3.1.4.1. Atanması ve Statüsü.....	71
3.1.4.2. Görev ve Yetkileri	72
3.1.4.3. Çalışma Sistemi	73
3.2. KARA AVRUPASI ÜLKELERİNDE.....	73
3.2.1. Almanya	74
3.2.1.1. Atanması ve Statüsü.....	75
3.2.1.2. Görev ve Yetkileri.....	75
3.2.1.3. Çalışma Sistemi	76
3.2.2. Fransa	77
3.2.2.1. Atanması ve Statüsü.....	78
3.2.2.2. Görev ve Yetkileri.....	79
3.2.2.3. Çalışma Sistemi	79
3.3. ANGLO-SAKSON ÜLKELERDE.....	81
3.3.1. Yeni Zelanda	81
3.3.1.1. Atanması ve Statüsü.....	82
3.3.1.2. Görev ve Yetkileri.....	83
3.3.1.3. Çalışma Sistemi	84
3.3.2. İngiltere	84
3.3.2.1. Atanması ve Statüsü.....	86
3.3.2.2. Görev ve Yetkileri.....	87
3.3.2.3. Çalışma Sistemi	88
3.4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI.....	89
3.5. GENEL DEĞERLENDİRME	91

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. ÜLKEMİZDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU İLE İLGİLİ YAŞANAN GELİŞMELER	95
4.1. GEREKÇELİ ANAYASA ÖNERİSİ- 1982	95
4.2. TÜSİAD.....	96
4.3. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI GENEL RAPORU (KAYA-1991)	97
4.4. KALKINMA PLANLARI.....	98
4.4.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	98
4.4.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	99
4.4.3. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	100
4.5. AB İLERLEME RAPORLARI.....	100
4.5.1. 1998 Yılı İlerleme Raporu.....	102
4.5.2. 2004 Yılı İlerleme Raporu.....	102
4.5.3. 2005 Yılı İlerleme Raporu.....	103
4.5.4. 2006 Yılı İlerleme Raporu.....	103
4.5.5. 2007 Yılı İlerleme Raporu.....	104
4.5.6. 2008 Yılı İlerleme Raporu.....	104
4.5.7. 2009 Yılı İlerleme Raporu.....	105
4.5.8. 2010 Yılı İlerleme Raporu.....	105
4.5.9. 2011 Yılı İlerleme Raporu.....	106
4.6. 5548 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KANUNU.....	107
4.7. ANAYASA MAHKEMESİNİN 5548 SAYILI KANUN'U İPTALİ ÜZERİNE.....	113
4.8. 2010 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN GETİRDİKLERİ.....	119
4.9. 05/01/2011 TARİH ve 991 SAYILI KANUN TASARISI	121
4.10. GENEL DEĞERLENDİRME	124

BEŞİNCİ BÖLÜM

5. İDARİ YARGI İLE İLİŞKİSİ VE ETKİSİ	126
5.1. HALİ HAZIRDAKİ DURUM.....	126
5.2. ÜLKEMİZDE İDARİ İŞLEYİŞİN GENEL GÖRÜNÜMÜ	127
5.3. İDARİ YARGININ AĞIR İŞ YÜKÜ	130
5.4. OMBUDSMANIN İDARİ YARGININ İŞ YÜKÜNÜN HAFİFLETİLMESİ YÖNÜNDEKİ KATKISI.....	131
5.5. OMBUDSMANIN İŞ YÜKÜ.....	132
5.6. YARGI REFORMUNUN GETİRDİKLERİ VE BEKLENEN GELİŞMELER.....	133
SONUÇ	136
KAYNAKÇA	139
ÖZGEÇMİŞ.....	149

TABLÖLAR LİSTESİ

TABLO:1 Bazı ülkeler ile AB’de Ombudsman Kurumlarının hukuki statüsü ve denetim usulleri	92
---	----

GCCRIS

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
a.g.e.	:	Adı geçen eser
a.g.m	:	Adı geçen makale
a.g.rapor	:	Adı geçen rapor
a.g.tez	:	Adı geçen tez
AMK	:	Anayasa Mahkemesi Kararı
AP	:	Avrupa Parlamentosu
Bkz.	:	Bakınız
C.	:	Cilt
ev.	:	Çeviren
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
E.	:	Esas
K.	:	Karar
m.	:	Madde
s.	:	Sayfa
S.	:	Sayı
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	:	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
vol.	:	Volume

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DENETİM KAVRAMI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

1.1. DENETİMİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1.1. Denetim Kavramı

Eldeki kaynakları etkili bir biçimde kullanarak istenilen sonuca varabilme uğraşı olan,¹ yönetim olgusunun esaslarından birini teşkil eden denetim kavramı, sözlük anlamı itibarıyla ‘bir işin olması gerektiği yolda yapılıp yapılmadığını anlamak ya da bir işi yapılması gerektiği yolda yürütmek için bakıp gözetmek, teftiş, murakabe, kontrol’² anlamlarına gelmektedir.

Genel anlamda ise denetim; bir kişinin, bir kurumun veya yönetim biriminin değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının, yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik içerip içermediğinin önceden belirlenmiş kıstaslar (yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararlar, kurallar ve akılcı yaklaşımlar) çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm uğraşlar³ olarak tanımlanmaktadır.

Kavramlarda beliren ortak yönler, önceden belli bir amaca yönelik olarak tasarlanmış bir yapının, bir sürecin ya da olgunun amaca ve işleve uygun olup olmadığının saptanması; yönlendirmek amacıyla önlem alınması ve çözüm üretmeye yönelik bir dizi öznel ve nesnel içerikli eylemin gerçekleştirilmesidir.⁴

¹ ULUĞ, F. (2004), *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma*, Amme İdaresi Dergisi, C.37, S.2, s.97

² HANÇERLİOĞLU, O. (1992), *Türk Dili Sözlüğü*, Remzi Yayınevi, İstanbul, s.162

³ YÜZGÜN, A. (1984), *Genel Denetim Yaklaşımı*, Dünya Yayınları, İstanbul, s.20.

⁴ AKINCI, M. (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta, İstanbul, s.46

Yönetim; örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için başlıca; planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdümlemesidir.⁵ Bu kaynaklar arasında denetim vazgeçilmez ve yönetimin etkinliği için mutlak olan unsurdur. Bu yönüyle, yönetimi ve faaliyetlerini denetlemeyi konu alan bir işlev veya yetki olarak, yönetimle zorunlu bir ilişki içerisinde olan⁶ denetim, yönetimin her türünde olduğu gibi kamu yönetiminde de büyük önem arz etmektedir.

Yönetim hukuku anlamında denetim olgusu daha kapsamlı bir içeriğe sahiptir. Bu açıdan yönetimin işlem ve eylemleri; *hukuksallık*, *verimlilik* ve *yerindelik* testlerine tabi tutularak⁷, ulaşılması istenen hedefe en hızlı, ekonomik ve etkili bir şekilde varılması amaçlanmaktadır.

Denetimde en temel ilkeler; yasallık, düzenlilik, ekonomik olma, verimlilik ve etkinlik olarak sıralanabilir. Doktrinde; denetimin 3 önemli boyutu '3e kuralı' olarak ifade edilmektedir. Bunlar; ekonomik olma (economy), verimlilik (efficiency) ve etkinlik (effectiveness) olarak öne çıkmaktadır.⁸

1.1.2. Denetimin Amaç ve Yararları

Denetimde temel amaç, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır. Denetim yoluyla örgütsel işleyiş sürekli olarak izlenip eksik yönler belirlenerek, örgüt amaçlarından sapmalar engellenir ve daha sağlıklı bir işleyiş geliştirilmeye çalışılır.⁹

⁵ ERGUN, T., POLATOĞLU, A. (1988), *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 4

⁶ CEVDET, A. (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2. B., Alfa Yayınları, İstanbul, s.22

⁷ AKINCI, a.g.e., s.47

⁸ AVŞAR, Z. B. (2007), *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayınları, Ankara, s.8

⁹ TODAİE (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA)*, TODAİE Yayınları No:238, Ankara, s.40

Denetimin diğ er bir amacı verilmiş olan kararlarla tutarlılığı sağlamak, denetim uygulanan suje açısından, mevcut duruma kıyasla daha iyi ve yararlı olanı ortaya çıkarmak, uygulamalardaki olumsuzlukları ve farklılıkları gidermektir.¹⁰

Bunun yanı sıra denetim, denetlenen birimlerdeki hata ve yolsuzluk riskini en aza indirerek, mal ve hizmet üretiminde daha etkin, verimli ve tutumlu yöntemlerin uygulanmasını sağlayan alternatifleri geliştirmeyi amaç edinmiş bir eylemdir.¹¹

Denetim, örgütü daha verimli bir biçimde yürütme ve amaçlara yöneltmeyi hedefleyen bir araç olarak, sadece varlığı bile çalışanların davranışlarını sürekli olarak düzeltici etki yapmakta, denetimin yapılma ihtimali hataların en aza inmesine neden olmaktadır.¹²

Yine denetim yoluyla, yönetimde sorumluluğun ortaya çıkarılması sağlanarak, kurum veya örgüt faaliyetlerinde gözlemlenen yanlışlıkların düzeltilmesi suretiyle, bunların tekrarı önlenmeye çalışılır.¹³

Öte yandan, kamu kurumları yönünden olaya bakıldığında ise, yönetilenlerin şikayet yolu açık tutularak yönetsel sürece halkın katılımı sağlanıp, işlem ve eylemleri denetim mekanizmasıyla denetlenen bir yönetimin etik meşruluğu güçlenir.¹⁴

1.1.3. Denetim Türleri

Denetleme; kendi içerisinde çok çeşitli dallara ayrılmıştır. Biz burada sadece denetimin kapsamına göre sınıflandırılmasını ifadeyle yetineceğiz.

¹⁰ **FALAY, N.** (1997), *Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay*, Sayıştay Dergisi Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), s.18

¹¹ **KÖSE, H. Ö.** (2000), *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay Yayını, Ankara, s.6

¹² **ÜNAL, F.** (2008), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Ün v. Sos. Bil. Enst., Ankara, s.15

¹³ **AKINCI, a.g.e.**, s.48

¹⁴ **A.g.e.**, s.48

Yönetsel açıdan; iç denetim ve dış denetim, yönetsel denetim uygulamaları açısından ise; hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve özel denetim olarak sınıflandırılır.¹⁵

Denetim uygulanan yöntemler bakımından; *hukuka uygunluk* ve *yerindelik* denetimleri yapılmaktadır.

Konuları açısından; idari denetim, personel denetimi ve mali denetim öne çıkmaktadır.

Denetim zamanı açısından; ön denetim yani karardan önce (önleyici) denetim, karardan sonra yapılan (düzeltici) denetim ve anında denetim olarak sınıflandırılmıştır.¹⁶

Sonuçları açısından denetim; yönetsel karar almaya yönelik denetim, yargısal karar almaya yönelik denetim, siyasal karar almaya yönelik denetim ve halka bilgi vermeye yönelik denetim olmak üzere dörde ayrılmıştır.¹⁷

Nihayet denetimi yapan organa göre ayrımda ise; yasama denetimi, siyasi denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi, ombudsman denetimi ve yargı denetimi yer almaktadır.

1.2. İDARENİN DENETİM YOLLARI

İdarenin denetim yolları genel olarak yargı dışı ve yargı yoluyla olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yargı dışı denetim yollarını ise kendi içerisinde; siyasi denetim, yönetsel denetim, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi olarak sıralayabiliriz. Genel manada idarenin işlem ve faaliyetleri üzerinde *hukuka uygunluk* ve *yerindelik* denetimleri gerçekleştirilir. Hukuka uygunluk denetimi yargı erkince yapılırken, diğer denetim organları yerindelik denetimini de gerçekleştirmektedir.

¹⁵ GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2006), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 369

¹⁶ ERGUN, T., POLATOĞLU, A., a.g.e., s.337

¹⁷ İNAN, A. (1997), *İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi*, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), s.45

1.2.1. İdarenin Yargı Dışı Denetim Yolları

Yönetim zincirinin son halkasını oluşturan etkili bir denetimden söz edebilmek için, örgütsel hedeflere ulaştıracak hareket biçimlerini kapsayan bir planın varlığı, örgüt çalışmalarının izlenip rapor edilmesi, elde edilen sonuçlarla stratejik noktalarda belirlenmiş bulunan standartların karşılaştırılması ve nihayet tespit edilen eksiklikleri giderici tedbirlerin alınması gerekir.¹⁸

Yönetimin olmazsa olmazı olan denetim faaliyeti, icra edilen eylemin veya uygulanan işlemin, hedeflenen sonuçla ne oranda uyduğu, herhangi bir aksaklığın meydana gelip gelmediği, geldiyse çözüm yöntemlerini ortaya koyarak tekrarını engelleyen bir mekanizma olup, idarenin etkin, verimli ve doğru bir şekilde işlemlerini sağlamaktadır.

İdarenin yargı dışı denetim yolları, denetlemeyi yapan organ açısından farklılıklar arz etmekte ve gerek denetleme usulleri, gerekse denetleme sonucu alınan kararlar yönünden birbirinden ayrılmaktadır.

1.2.1.1. Siyasi Denetim

Demokratik sistemlerde halkın iradesini temsile yarayan Parlamento, yürütmenin üst kuruluşu olan hükümeti denetlerken dolaylı olarak onun astı durumundaki idareyi de denetler.¹⁹ Parlamento tarafından yapılan denetim her ne kadar sınırlı ve doğrudan etki açısından zayıf olsa da, parlamento; yönetimin (hükümet) işlem ve eylemlerinin halkın iradesine uygun olup olmadığı hususunu kendine mahsus yöntemlerle tespiti çalışmaktadır.

¹⁸ TORTOP, N., İSBİR, G. E., AYKAÇ, B. (1993), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, s.161

¹⁹ AVŞAR, a.g.e., s.8

Esas hukuk kurallarını koyan bir organın, bu kurallara uyulup uyulmadığını denetlemesi doğal bir sonuçtur. Ancak, parlamento, idarenin faaliyetleriyle ilgili her alanda düzenleme yapamayacağından, idarenin denetlenememe durumuyla karşı karşıya kalınabilir.²⁰ Günümüzde gitgide karmaşıklaşan ve genişleyen idarenin her alanına nüfuz edemeyen ve denetim noktasında organları ve imkânları diğer denetim birimlerine göre kısıtlı olan siyasal denetim, daha ziyade parlamentoda oluşturulan komisyonlar eliyle yürütülür.

1.2.1.1.1. Parlatentonun Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Siyasal denetim faaliyetinde önemli bir yer tutan ve Anayasada ‘Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları’ başlığı altında düzenlenen araç ve kurumlara müracaat edilerek, hükümetin faaliyetleri hususunda bilgi alışverişi ve denetim sağlanmaya çalışılmaktadır.

Halkın iradesinin teşekkülü olan yasama organının, yürütme erki üzerindeki bu denetim araç ve kurumları, 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da muhafaza edilmiş ve sırasıyla; soru, genel görüşme, Meclis araştırması, Meclis Soruşturması ve gensoru olmak üzere 5 farklı şekilde belirlenmiştir.

Öte yandan; bütçe görüşmeleri de, yasama organının yürütmeyi ve dolayısıyla bürokrasiyi denetlemede kullandığı önemli araçlardan biridir. Bütçenin, kötüyü cezalandırmak ve iyiyi ödüllendirmek amacıyla kullanılması bir istisna değildir. Ancak, parlamenter sistemlerde, katı parti disiplini ve hükümetin meclisteki çoğunluğu sebebiyle yasamayı kontrol etmesi sonucu, bu denetim yetkisinin etkili bir şekilde kullanıldığı söylenemez.²¹

²⁰ **TORTOP, N.** (1974), *Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri*, Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.1, s.30

²¹ **ERYILMAZ, B.** (1993), *Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler*, Amme İdaresi Dergisi, C.26, S. 4, s.85

TBMM tarafından yapılan denetimlerden birisi de kendi adına hareket eden birimler eliyle yaptırdığı denetimlerdir. TBMM, Kamu İktisadi Teşebbüslerini; Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerini de; Sayıştay marifetiyle denetlemektedir.²²

Şimdi sırasıyla parlamentonun bilgi edinme ve denetim yollarını inceleyelim:

1.2.1.1.1.1. Soru

Anayasa'nın 98. maddesinin 2. fıkrasına göre soru; *Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan ve Bakanlardan bilgi istemek* olarak tanımlanmıştır. Yine TBMM İçtüzüğü'nde soru; *kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir Bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemek* şeklinde belirtilmiştir.

Sözlü soru; bir milletvekilinin, hükümet etkinlikleriyle ilgili belli bir konuda başbakan ya da ilgili bakan tarafından hükümet adına TBMM Genel Kurulunda cevap niteliğinde resmi bir açıklama yapılması üzerine önerge sahibi ile soruyu cevaplayan bakan arasında ikili bir görüşme ortamı sağlayan denetim yoludur.²³

Yazılı soru ise; hükümet adına başbakan ya da ilgili bakanın imzasını taşıyan resmi bir açıklama niteliğinde yazılı bilgi alınmasını sağlayan bir denetim yolu olarak tanımlanmaktadır.²⁴

²² KULUÇLU, E. (2006), Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, s.10, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der63m1.pdf> (Erişim Tarihi:14.03.2011)

²³ İBA, ŞEREF, (2010), *Parlamento Hukuku*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s.186

²⁴ A.g.e., s.188

TBMM İçtüzüğü'nde soru ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yer almış olup, bu bağlamda; soru aracının kullanım şekli, işleme konulması ve cevap verilme usulleri, soru sorulamayacak konular, sözlü ve yazılı sorular hakkında hükümlere yer verilmiştir.

Soru, sadece bir milletvekili tarafından işletilebilecek olan bir bilgi edinme yoludur. Bu yönüyle, diğer milletvekillerinin karışmadığı, sadece soranla cevap veren arasında diyalog şeklinde bir bilgi alışverişinden ibaret olup, herhangi bir cezai ya da siyasi bir sorumluluğa yol açmamaktadır.²⁵ Ancak, belli bir konuda soru sorularak, hükümet veya bir bakan uyarılmakta, o konu üzerinde bilgi istemek bile bir anlamda hükümeti ve yönetimi denetleme anlamına gelmektedir.²⁶

1.2.1.1.2. Genel Görüşme

Genel görüşme Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğü'nde; *toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi*²⁷ olarak tanımlanmaktadır.

Genel görüşme açılması, Hükümet, siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından bir önerge ile istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına Meclis Genel Kurulu'nca karar verilir. (İçtüzük, m. 102) Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü Danışma Kurulu'nca tespit edilir. Genel görüşmenin başlayacağı gün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren 48 saatten önce ve 7 tam günden sonra olamaz. (İçtüzük, m.103)

²⁵ TANÖR, B., YÜZBAŞIOĞLU, N., (2005), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, s.286

²⁶ GÖZLER, K. (2000), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, Bursa, s.300

²⁷ 1982 Anayasası, m.98/4; TBMM İçtüzüğü, m.101 vd. <http://rega.basbakanlik.gov.tr> (E. T.: 12.03.2011)

Genel görüşme aşamasında birden fazla milletvekili rol oynadığından, sözlü sorudan farklı olarak daha etkin bir denetim aracıdır. Ancak soruda olduğu gibi, görüşme sonrasında herhangi bir oylama yapılamaz veya karar alınamaz. Etkinlik yönünden soru ile gensoru arasında olduğu söylenebilir.²⁸

1.2.1.1.1.3. Meclis Araştırması

Anayasa'nın 98. maddesinin 3. fıkrasında, *meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibaret* olarak tanımlanmıştır.

Anayasa çerçevesinde, her konuda karar almaya yetkili olan TBMM, herhangi bir konuda, hükümet ya da başka kaynaklardan bilgi edinmek yerine bu bilgileri bizzat ve yerinde edinme yoluna da gidebilir. Bunu, parlamentoların işlevleri gereği doğal hakkı olarak kabul etmek gerekir.²⁹

Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Genel Kurulda, Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında görüşme açılır. (İçtüzük, m.104)

Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir. Bu komisyonunun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Genel Kurulca tespit edilir. Araştırmasını 3 ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir.(İçtüzük, m.105)

Araştırma sonucu hazırlanan rapor uyarınca yapılan görüşme neticesinde herhangi bir karar alınması veya hükümetin sorumluluğu söz konusu değildir. Ancak, görüşme neticesinde hükümet siyasetinin kusurlu yanları ortaya konulmuşsa, buna dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle, hükümetin siyasal sorumluluğu gerçekleştirilebilir.³⁰

²⁸ ÖZBUDUN, E., (2005), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, s.299

²⁹ TANÖR, B., YÜZBAŞIOĞLU, N., a.g.e., s.287

³⁰ ÖZBUDUN, a.g.e., s.300

1.2.1.1.1.4. Meclis Soruşturması

Hukuk düzenimiz, bazı yüksek Devlet görevlerinde bulunanlar hakkında görevleriyle ilgili olarak yapılan suç³¹ isnatlarının genel yargı düzeni içerisinde sonuçlandırılmasını uygun bulmamıştır.³² Bununla, sözü edilen görevlerde bulunanlara kimi ayrıcalıklar tanınması değil, bu gibi hizmetlerin daha iyi verilmesinden beklenen kamu yararadır.³³ Burada önemli olan husus; meclis soruşturmasının, başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili “cezaî” sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracı olduğudur.

Anayasa'nın, ‘Meclis Soruşturması’ başlıklı 100. maddesinde, başbakan veya bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az 1/10'unun (55 milletvekili) vereceği önerge ile soruşturma açılmasının istenebileceği hükme bağlanmıştır.

Maddenin devamında, soruşturma açılması halinde kurulacak komisyonun oluşturulmasıyla ilgili usuller, komisyonun raporunu vermesi için gereken süreler, rapor sonucu görüşme usulüyle ilgili hükümler yer almıştır.

Öte yandan İçtüzük'te; meclis soruşturması açılması için önergenin verilmesi ve Genel Kurulda görüşülmesi usulüne (m. 107, 108), meclis soruşturması komisyonunun kuruluşuna (m.109), komisyonun çalışma usulüne, çalışma süresi ve yetkilerine (m.110, 111), soruşturmanın sonuçlandırılmasına (m.112) ve nihayet siyasi parti gruplarında soruşturma ile ilgili görüşme yapıp karar alınmasının yasak olduğuna (m.113) ilişkin hükümler yer almıştır.

³¹ Maddede yer alan *görevle ilgili suç* deyimiyile, görev sırasında işlendiği ileri sürülen bütün suçlar, görevle ilgili kabul edilerek, özel bir soruşturma usulüne tabi tutulmak istenmemiştir. Anayasa'nın özel soruşturma usulüne bağlamak istediği suçlar; başbakanlık veya bakanlık yetkileri kullanılarak işlendiği ileri sürülen suçlardır. (FEYZİOĞLU, M. (2006), *Meclis Soruşturması*, Savaş Yayınları, Ankara, s.8)

³² Doktrinde, yargılama makamı olarak Yüce Divan'ın görevlendirilmesinin tek makul açıklaması olarak, *itham edilenin gördüğü işin önemi ve özelliği dolayısıyla daha üstün bir anayasa teminatına ihtiyaç duyulması*, ifade edilmektedir. (EREM, F. (1963), *Anayasa Mahkemesi'nin Yüce Divan Olarak İncelenmesi*, Ajans Türk Matbaası, Ankara, s.8)

³³ İBA, a.g.e., s.202-203

Meclis soruşturması sonucu, ilgili komisyonca düzenlenen rapor üzerine yapılan görüşme sonrası yüce divana sevk kararı alınabilmesi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür. (Anayasa, m.100/3) Bu hükümle Yüce Divan'a sevk olayı gibi ağır bir yaptırım içeren bu denetim yolunun, nitelikli bir çoğunluk tarafından işletilmesi ve ilgililere bir nevi güvence verilmesi amaçlanmıştır.

Meclis soruşturması her ne kadar Anayasa'nın "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları*" başlıklı alt bölümünde düzenlenmiş olsa da, soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensorunun aksine bir siyasi denetim aracı değil, adli denetim aracıdır. Çünkü meclis soruşturması açılmasıyla birlikte ceza muhakemesinin soruşturma evresine başlanmış olunmaktadır.³⁴

1.2.1.1.1.5. Gensoru

Gensoru, parlamenter rejimlerde, bakanlar kurulu veya bir bakanın, Meclise karşı siyasal sorumluluğunu sağlama aracıdır.³⁵ Bütün parlamenter denetim araçları arasında sadece gensoru, hükümetin veya bir bakanın siyasal sorumluluğuna yol açabilir, yani onun Meclis tarafından görevinden uzaklaştırılabilmesine imkân verir.³⁶

Anayasa'nın 99. maddesinde düzenlenen gensoru, bir siyasi parti grubu adına veya en az 20 milletvekilinin imzasıyla verilir. Maddenin devamında, gensorunun görüşülmesi ile ilgili usullere yer verilmiş olup, bakanlar kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi için ise, en az üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerektiği kurala bağlanmıştır. Oylamada sadece güvensizlik oyları sayılır.³⁷

İçtüzük'te de Anayasa'daki hükümlere paralel düzenlemelere yer verilmiştir.

³⁴ FEYZİOĞLU, a.g.e., s.6

³⁵ TANÖR, B., YÜZBAŞIOĞLU, N., a.g.e., s.291

³⁶ ÖZBUDUN, a.g.e., s.301

³⁷ Oylamada sadece güvensizlik oylarının sayılmasına ilişkin düzenlemeyle, güven oylamasında adi çoğunlukla azınlıkta kalan, fakat Anayasa gereğince istifaya mecbur olmayan bir hükümetin prestij kaybına uğraması önlenmek istenmiştir. (ÖZBUDUN, a.g.e., s.303)

Gensorunun birincil amacı; hükümetten açıklama istemek, nihai amacı ise; hükümetin ya da bir bakanın siyasal sorumluluğu nedeniyle düşürülmesidir.³⁸

Meclis soruşturması ile gensorunun benzer bir sonuca yol açabildiği düşünülse de, meclis soruşturmasının, bakanların görevleri sırasında işledikleri suçlarla ilgili olarak bir denetim yolu olduğu ve sadece “cezai” sorumluluğu gerektiren işlerde kullanıldığı ayırt edici en önemli unsurdur.³⁹

1.2.1.1.2. Dilekçe Hakkı

İlk kullanışı hakkında kesin bir bilgi olmamakla birlikte, vatandaşın en eski kamusal ve siyasal haklarından birisi olan dilekçe hakkının, yönetilenlerle yönetenler arasındaki ilişkinin mazisi kadar eskisi olduğu tahmin edilmektedir.⁴⁰

Günümüzde, yurttaşların dilekçe hakkı, daha çok yasama organına yaptıkları bir başvuru olup, dilek ya da şikayet biçiminde olmaktadır. Doğrudan demokrasinin temel bir aracı olarak da nitelendirilebilecek olan dilekçe hakkı, ayrıca parlamentonun çıkarmış olduğu yasaların toplum üzerindeki etkilerini ölçmede, devlet organlarının eylem ve işlemlerinin yerindeliğini saptamada besleyici yankı kaynağıdır.⁴¹

Yönetimin aktif olarak halkı tanıma çalışmalarının yanı sıra halkın dilek ve isteklerinden haberdar olması için çok iyi bir yol olan, dilekçe hakkı ile bir açıdan yakınma sahibi kendisinin ya da toplumun yararını korumaya çalışırken, devletin de kendisine sunulan dilekçeleri kabul edip inceleme sonucu dilekçiye bildirme yükümlüğü bulunması nedeniyle bir nevi idarenin denetlenmesi sağlanmış olmaktadır.⁴²

³⁸ AYDIN, M. (2010), *Gensoru*, Orient Yayınları, Ankara, s.13

³⁹ A.g.e., s.6

⁴⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm> (Erişim Tarihi: 09.06.2011)

⁴¹ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm> (Erişim Tarihi: 09.06.2011)

⁴² AVŞAR, Z. B. (2007), a.g.e., s.15-16

Dilekçe hakkı ile Meclis, yasa yapma organları aracılığıyla vazettiği ve bağlayıcı olan kuralların (kanunların) doğru uygulanmasını, bizzat kendisi gözetmekte, yaptığı denetimle koymuş olduğu kuralların arkasında durduğunu göstermektedir.⁴³

Dilekçe hakkı, Anayasa'nın Temel Haklar ve Ödevler kısmında, Siyasi Haklar ve Ödevler bölümünde, 'Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı'' başlıklı 74. maddede düzenlenmiştir. Buna göre; *vatandaşların ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları, kendileriyle ilgili başvurularının sonucunun, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirileceği hüküm altına alınmıştır.*

Bu hakkın kullanımına ilişkin, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da ve Meclis İçtüzüğü'nde ayrıntılı hükümler yer almıştır. Buna göre;

- a. Belli bir konuyu ihtiva etmeyen,
- b. Yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren,
- c. Yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan,
- d. Yetkili idari makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen,
- e. Kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan⁴⁴ herhangi birini taşımayan dilekçelerin görüşülemeyeceği karara bağlanır.(İçtüzük m.116)

İçtüzük'te ayrıca, dilekçe ile ilgili yapılacak işlemler ve sonuçlandırma süreci, Komisyon'da görüşülme usullerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler mevcuttur.

⁴³ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm (Erişim Tarihi: 09.06.2011)

⁴⁴ TBMM'ye verilen veya gönderilen dilekçelerde, dilekçe sahibinin adı-soyadı ve imzası ile iş veya ikametgah adresinin bulunması zorunludur. (Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 4. maddesi)

Dilekçe hakkının kullanımıyla ilgili Meclis Komisyonu çalışmaları, *arzuhal* ve *istida encümeni* adları altında 1876'dan beri görülmektedir. Komisyonun belki de en önemli işlevi idarelerin işlemlerini denetlemesidir. Komisyonun kararlarının bağlayıcı olmadığı kabul edilse bile, bu kararlarla Meclisin iradesinin ve manevi ağırlığının yansıtılması ve bu iradeye bağlı olarak kamuoyu ve basın denetiminin devreye girmesi, Komisyonca verilen kararların önemini ve etkinliğini arttıran unsurlardır.⁴⁵

Dilekçe Komisyonu her ne kadar mevzuatta ayrıntılı şekilde düzenlenmiş olsa da kendisinden beklenen işlevi ifa edememektedir. Nitekim, ombudsman kurumuna benzeyen yetkileri bulunmasına rağmen, idare ile vatandaş arasındaki uyumsuzlukları hızlı, etkin ve kolay bir şekilde çözüme kavuşturma hususunda olan eksikliği nedeniyle, 2010 Anayasa değişikliğiyle, Kamu Denetçiliği sisteminin getirilmesi bunu desteklemektedir. İstatistikî bilgilere⁴⁶ bakacak olursak, her dönem gittikçe artan başvurulara muhatap olan Dilekçe Komisyonu hakkında, kendisinden beklenen görevi tam anlamıyla ifa ettiğini söylemek güçtür.

1.2.1.1.3. Meclis İnsan Hakları Komisyonu

1987 yılında Avrupa Birliğine (o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na) yapılan tam üyelik başvurusu sonrasında insan hakları ihlalleri ile ilgili Parlamenter düzeyde çalışma yapmak üzere bir komisyon kurulması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda; 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile ülkemizde insan haklarının ulusal düzeyde korunması amacıyla, ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizması oluşturulmuştur.

⁴⁵ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm (Erişim Tarihi: 09.06.2011)

⁴⁶ Sadece 23. Dönemde gelen dilekçe sayısı 12447, karar olan ise 11579'dur.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2 (Erişim Tarihi: 09.06.2011)

Toplamda 10 maddeden oluşan 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 'Amaç' başlıklı 1. maddesinde; Kanunun amacı; *Dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kuruluş, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenlemek* olarak belirlenmiştir.

Komisyon üye seçimi ile ilgili hususlar Kanun'un 3. maddesinde yer almış olup buna göre; Komisyon'un üye sayısının, *Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından belirleneceği, siyasi parti grupları ile bağımsızların Meclis'teki sayılarının boş üyelikler hariç üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak Komisyon'da temsil edileceği* hükme bağlanmıştır. TBMM'de bulunan diğer komisyonlarda, İçtüzük uyarınca, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içerisindeki oranı dikkate alınırken İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nda siyasi parti gurubu oluşturamayan parti ya da bağımsızların da temsil imkânı ortaya çıkmıştır.⁴⁷

Bu Komisyon üyelikleri için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıldır, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise o yasama döneminin sonuna kadar devam eder.⁴⁸

Kanun'un 4. maddesinde; Komisyonun görevleri sayma suretiyle belirtilmiştir. Bu görevler arasında en sık kullanılan ve kamuoyu nezdinde bilinen ise maddenin e) bendinde yer alan; insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek, görevi olduğu kuşkusuzdur. Tabi ki bu maddenin uygulanmasında önemli olan husus ise başvuruların ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerden birisine yönelik bir ihlal söz konusu olduğunda incelenebileceğidir.

⁴⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (Erişim Tarihi: 28.02.2012)

⁴⁸ 3686 sayılı Kanun, Madde 3 www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr (Erişim Tarihi: 28.02.2012)

Komisyunun yetkileri ise oldukça geniştir. Kanun'un 5. maddesinde Komisyunun yetkileri belirtilmiştir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Yine; Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir ve Ankara dışında da çalışabilir.

Öte yandan; Komisyonun kendiliğinden hareket etme yetkisi vardır. İnceleme yapılması için başvuru zorunluluğu bulunmamaktadır. Diğer ihtisas komisyonlarının alt komisyon kurma yetkisi teamüllerden kaynaklanmasına karşın İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nda alt komisyonlar kurmak suretiyle inceleme yapma yetkisi 3686 sayılı Kanunun 6. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Ankara dışında çalışmaların sık olması nedeniyle alt komisyonların kurulması Komisyon'un hareket kabiliyetini arttırmıştır.⁴⁹

Komisyon, başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç altmış gün içinde bilgi verir.⁵⁰ Komisyon, görevleri ile ilgili olarak hazırladığı raporları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar. Bu raporlar Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilir ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilir. Komisyonun gerekli görmesi halinde; inceleme konusunun sorumluları hakkında genel hükümlere göre kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca Komisyon raporu ilgili mercie bildirilir.⁵¹

⁴⁹ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (Erişim Tarihi: 28.02.2012)

⁵⁰ 3686 sayılı Kanun, Madde 7 www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr (Erişim Tarihi: 28.02.2012)

⁵¹ 3686 sayılı Kanun, Madde 6 www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr (Erişim Tarihi: 28.02.2012)

Yukarıda aktarılan Kanun hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; İnsan Hakları İnceleme Komisyonunun birçok yetkiye sahip olduğu görülmekle birlikte, görev alanının yalnızca insan hakları ihlalleri ile sınırlı oluşu, hareket alanını daraltmaktadır. Bu yönüyle, idarenin işlem veya eylemleri nedeniyle zarara uğradığını iddia eden biri tarafından yapılan başvuru, ancak bu ihlal temel hak ve özgürlüklere ilişkin olması durumunda incelenebilecektir. Bu durum ise, Komisyon'un tek başına ombudsman kurumu gibi işleve sahip olduğunu söylemeyi güçleştirmektedir.

Diğer taraftan; Komisyon'un üye profiline ve görev süreleri incelendiğinde, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun uzman kişilerden teşekkül etmediği ve kurumsal olarak süreklilik arz eden bir yapıyı haiz olmadığı görülecektir.

Sonuç olarak; Komisyon, insan hakları ihlalleri hususunda birçok başvuru yapılan ve bu başvuruları inceleyerek rapor hazırlamak suretiyle kamuoyunu bilgilendiren bir birim olmakla birlikte, ülkemizdeki ombudsman ihtiyacını giderecek bir kapasite ve yeteneğe haiz değildir.

1.2.1.1.4. Parlamento Denetiminin Yetersizlikleri

İdarenin eylem ve işlemleri üzerindeki siyasal denetim; sınırlı, genel, yavaş, şekil kurallarına bağlı olma ve parlamenter sistemlerde siyasal çoğunluğu elinde bulunduran hükümetler açısından etkisiz olabilme nedeniyle yetersizdir.

Özellikle son yıllarda kamusal faaliyetlerin nicelik ve nitelik açısından büyük artış göstermesi, parlamentoların iş hacimlerini genişletmiş ve dolayısıyla verimlerini düşürmüştür. Bu da hükümetlerin faaliyetlerini yasama denetimi dışına çıkarma olanaklarını arttırmıştır. Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, hükümetlerin bu amaçla kullandıkları araçların başında gelmektedir.⁵²

⁵² DÜĞEN, Ü. (2005), *Kamu Denetçisi(Ombudsman) Ve Türkiye Uygulaması*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniv. Sos. Bil. Enst., Ankara, s.8

Diğer taraftan; parlamenter sayısı ile şikâyetlerin sayısı arasındaki orantısızlık, parlamenterlerin taraf tutma ihtimali ve yeterli inceleme olanağına sahip olmamaları⁵³, bu denetim sistemini zayıflatarak, diğer denetim yollarının etkisini arttırmaktadır.

1.2.1.2. Yönetmel Denetim

Yönetmel denetim, en genel manada; yönetmel karar, eylem ve işlemlerin yönetmel araç ve yöntemleri işe koşarak, yönetmel kurumlarca denetlenmesi olarak tanımlanabilir.⁵⁴ Buna göre, idarenin kendini denetlemesine iç denetim, bir başka idare tarafından denetlenmesine ise dış denetim denmektedir. İdari denetim kendi içinde hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve özel denetim olmak üzere üçe ayrılmaktadır.⁵⁵ İç denetimin en belirgin özelliği hiyerarşi denetimi iken, dış denetiminki ise, vesayet denetimidir.⁵⁶

1.2.1.2.1. İç Denetim

İç denetim yönetmel görevi olan kuruluşların kendi içinde oluşturulan elemanlar tarafından yapılan, yönetimin kendi kendini denetleme faaliyetidir. Yürütme erki içinde yer alan her hiyerarşinin ast hiyerarşilerini denetlemesi bir iç denetim faaliyetidir.⁵⁷ İç denetim, daha çok otoriteyi sağlamaya ve düzeni korumaya yöneliktir. Hukuk devletinde, otorite hukuk olduğu için de iç denetimin asıl amacı hukuka uygunluğu sağlamaktır.⁵⁸

İç denetim, örgütsel işleyişin sıradüzensel üstlerince (hiyerarşik amirlerince) gerçekleştirilebileceği gibi, denetim işlevini yerine getirmekle yükümlü birimler tarafından da yapılabilir.⁵⁹

⁵³ TEMİZEL, Z. (1997), *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, IULA-EMME Yayınları, Ankara, s.31-32

⁵⁴ ULUĞ, a.g.e., s.100

⁵⁵ GÖZÜBÜYÜK (2001), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, 7.Baskı, Ankara, s.295

⁵⁶ GÖZÜBÜYÜK (2006), a.g.e., s.370

⁵⁷ İNAN, A. (1997), a.g.m., s.45

⁵⁸ A.g.m., s.43

⁵⁹ AKINCI, a.g.e., s.77

İç denetim; ‘‘hiyerarşik denetim’’ ve ‘‘ idari teftiş’’ olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu bölümde ayrıca, idari teftiş başlığı altında, Başbakanlık, bakanlık ve bağlı kuruluşların teftiş kurullarına da değinilecektir.

1.2.1.2.1.1. Hiyerarşik Denetim

Her kamu kurumu, hiyerarşik bakımdan bir bütündür. Bir kuruluşta, üstlerin astlar üzerindeki denetimine hiyerarşik denetim denir. Bu denetim, astların bütün eylem ve işlemlerini içerdiği gibi, özlük haklarını da kapsar. Bir kamu kurumunda üst'ün hangi makam olduğu, ilgili kuruluşun yasasında belirtilmiştir. Genel yönetimde üst, bakanlardır.⁶⁰ Genel olarak üstün ast üzerinde denetimi için, yasal bir dayanağa gerek bulunmamaktadır. Üstün astlarını denetlemesi, üstün yönetme görevi içerisinde yer almaktadır.⁶¹

Hiyerarşi, astı üste bağlayan sistemdir. Örgütü canlı bir organizmaya dönüştüren de bu organik yapıdır. Buradan yola çıkarak *hiyerarşik denetim*, astın sıradüzene uyararak yaptığı işlemlerin üst tarafından ve "yerindelik" yönünden denetlenmesidir. Sıradüzendeki üst, denetim sonucuna göre astın yaptığı işlemi benimseme, değiştirme, erteleme, iptal etme yetkisine sahiptir.⁶²

Hiyerarşik denetim sonunda üst, astın görevine giren konularda, ast yerine herhangi bir işlemde bulunamaz. Başka bir deyişle, üst astın yerine geçerek kendisi karar alamaz. Bununla birlikte, üst asta emir vererek, ne yönde karar alması gerektiğini bildirebilir. Ast, üstün emri doğrultusunda karar alır; üstün verdiği emrin de hukuka uygun olması ve suç teşkil etmemesi gerekir.⁶³

Hiyerarşi gereğince, örgüt içinde alt düzeylerde alınan kararlar, gerçekte bu örgütün en üst yöneticisinin "iradesi ve eseri" sayılmaktadır. Örneğin, bu bir bakanlık ise, bakan, alt düzeyde astlarca alınan tüm kararlardan, bunların kendi "iradesi ve eseri" olması nedeniyle sorumludur. Bu nedenle; bir uyuşmazlık

⁶⁰ ERYILMAZ, a.g.m., s.87

⁶¹ GÖZÜBÜYÜK (2006), s.370

⁶² ULUĞ, a.g.e., s.101

⁶³ GÖZÜBÜYÜK (2001), a.g.e., s.238

durumunda, dava, devlet tüzel kişiliğini kendi hizmet alanında temsil eden bakanlık makamına yönelir.⁶⁴

Hiyerarşik kontrol, merkeze bağlı idare memurları üzerinde cereyan eder. Yerinden yönetim idaresi ve bunların personeli üzerinde merkezin hiyerarşik kudreti yoktur. Hakimler üzerinde ve mahkemeler arasında da hiyerarşi ve hiyerarşik kontrol bahis konusu olamaz. Ayrıca askerler de, sivil idarelerin ve hiyerarşinin dışında kalırlar.⁶⁵

1.2.1.2.1.2. İdari Teftiş

Teftiş; iç denetimin idari yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimler tarafından yapılmasıdır. Yönetimsel örgütlenmeyi düzenleyen mevzuat göz önüne alındığında teftiş; hiyerarşi denetimi dışında, bakanlıkların kendi bünyesi içinde bu işle görevlendirilmiş kurulları tarafından idarenin denetlenmesi faaliyeti olarak anlaşılmaktadır.⁶⁶

Osmanlıdan günümüze kadar uzanan tarihi bir geçmişe sahip olan kurul biçiminde denetleme faaliyeti, çoğu kurumda kendine özgü bir kurumsal geleneğe sahiptir.⁶⁷

Ülkemizde 2003 tarihli ve 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun” ile tüm bakanlık teşkilatlarında zorunlu olarak teftiş kurulu başkanlıklarının kurulacağı ve ihtiyaca göre de bağlı kuruluşların merkez teşkilatında da kurulabileceği belirtilmiştir. Ayrıca; diğer kurullara nazaran daha ayrıcalıklı bir yerde bulunan Başbakanlık Teftiş Kurulu ile de yönetimin etkinliği sağlanmaya çalışılmıştır.

⁶⁴ SANAL, R. (2002), *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE, Ankara, s.32

⁶⁵ EROĞLU, H. (1978), *İdare Hukuku Genel Esasları İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, 3.Baskı, Kalite Matbaası, Ankara, s.346

⁶⁶ AKINCI, a.g.e., s.79

⁶⁷ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. SANAL, a.g.e., s.84 (Osmanlı imparatorluğunun genel yönetim örgütü II. Mahmut (1808-39) dönemi reformlarıyla kendisini gösterirken Tanzimatla birlikte yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi sürecinde denetim sisteminde de Fransa etkileri görülmektedir. Bu dönemde denetim işleri, bakanlık iç örgütlenmeleri içinde "teftiş şubeleri" kurularak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. İlk denetim birimleri, İçişleri, Maliye ve Adalet Bakanlıklarında kurulmuştur.)

Hiyerarşik denetimle bazı yönlerden birbirine benzemekle birlikte; kurul şeklinde örgütlenmiş olması, periyodik aralıklarla ya da istem üzerine harekete geçmesi, kapsam açısından mali ve personel denetimini de içermesi yönlerinden bu denetim aracı, ‘idari kontrol’⁶⁸ şeklinde de adlandırılmaktadır.

Teftiş yoluyla denetim müfettişler eliyle gerçekleştirilir. Müfettişler kurumun üst yöneticisini kurumun işleyişi hakkında aydınlatır ve denetim görevinin yerine getirilmesine yardımcı olur. Periyodik olarak yapılan teftişte, daha önceki teftiş raporları incelenerek, gereğinin yerine getirilip getirilmediği, yanlış, hukuka ve mevzuata aykırı uygulamaların terk edilip edilmediği incelenir.

Müfettişler yapılan teftiş sonucu, tespitlerini de belirterek, görüş ve kanaatini içeren bir rapor düzenlerler. Bu raporun üst makam tarafından herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Sonuçta, idarenin iç işleyiş ve düzeninin temini hususuna yöneliktir. Bu yönüyle tek başına teftiş, yönetilenlerin haklarını koruyucu mahiyette bir denetim aracı değildir.

1.2.1.2.2. Dış Denetim

İdarenin kendisi dışındaki başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi olarak tanımlanan dış denetim; kamu yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlama, tek merkezden yönetim ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak için kullanılan bir denetim türüdür.

Dış denetim kendi içerisinde iki türü barındırmaktadır. Buna göre; yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin denetimi olarak nitelendirilen *vesayet denetimi* ve kurumlaşmış, uzman ve özgün denetim kurumlarınca yapılan *özel denetim* bu kapsamda değerlendirilmektedir. Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetimler, özel denetim türüne örnek olarak gösterilebilir.

⁶⁸ MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilat Kuruluş ve Görevleri) RAPORU (1966), TODAİE Yayınları, Ankara, s.103

1.2.1.2.2.1. İdari Vesayet

Ülkemizde yönetim; *yerinden yönetim ve merkezi yönetim* ilkelerine göre teşkilatlanmıştır.⁶⁹ Yerinden yönetimler de kendi içerisinde, yerel yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Ülkemizde yerel yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak; belediyeler, il özel idareleri, köyler; hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak ise; üniversiteler ve kamu iktisadi teşebbüsleri gösterilebilir.⁷⁰

Yerinden yönetimin niteliği ve bu sistemin bir sonucu olan özerklik ile her yerinden yönetim idaresinin bağımsızca icrai kararlar alabilme yetkisi, merkezle yerinden yönetim idareleri arasında hiyerarşik bir bağ kurulmasına ve hiyerarşinin bu alana uygulanmasına engel olmaktadır.⁷¹

İşte bu nedenle; merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, yönetimde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmek, devletin yüklendiği çeşitli ekonomik ve sosyal görevlerin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla, yerel yönetim birimlerine ve kamu hizmeti yapan kuruluşlara yasalarla tüzel kişilik kazandırılarak çalışma alanlarında bağımsız bir şekilde kendi organları eliyle karar alma ve uygulama olanağı tanınmıştır.⁷²

Bu denetim, daha çok, Devlet dışındaki kamu tüzel kişilerinin, Devlet tüzel kişiliği ile ilişkisini ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu, yasalara uygun bir biçimde çalışmasını sağlama amacına yöneliktir.⁷³

Hiyerarşi denetiminden farklı olarak, vesayet denetimi yasaya dayanmakta ve yasanın verdiği açık yetkiye dayanılarak kullanılabilir.

⁶⁹ KARATEPE, Ş. (1986), *İdare Hukuku*, Akevler Yayını, İzmir, s.273

⁷⁰ KELEŞ, R., YAVUZ, F. (1989), *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 19

⁷¹ BOZOĞLU, M. (2008), *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi Ve Ombudsmanlık Kurumu*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniv. Sos. Bil. Enst., Konya, s.20

⁷² YILMAZ, E. M., "Ulus Devlet Bağlamında İdari Vesayet Denetimi", *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, S.15, Ankara, s.35

⁷³ GÖZÜBÜYÜK (2006), a.g.e., s.372

Vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri ve organları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Buna göre, vesayet makamı⁷⁴ yerinden yönetimin işlemlerini, onama, bozma, uygulanmasını geciktirme gibi yöntemlere başvurabilirken, kural olarak onun yerine geçerek karar alamaz. Yine organların ve görevlilerin seçimi, atamaları, görevlerine son verilmesi hususlarında da vesayet makamının yetkileri bulunmaktadır.

1.2.1.2.2.2. Özel Denetim

Bu denetim yönetiminde amaç, yönetsel işleyişin hukuksallığını denetlemektir. Burada ne hiyerarşi ne de vesayet denetimi söz konusudur. Denetleme göreviyle oluşturulmuş özel organlar aracılığıyla denetim yapılmaktadır.⁷⁵

Denetleme göreviyle oluşturulmuş özel organlar; Danıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu olarak sayılabilir.

Danıştay yüksek yargı organı olmasının yanı sıra, idari görevleri de haiz olan danışma ve tetkik merciidir. Bu danışma ve tetkik işleri, Danıştay 1. Dairesi tarafından yapılmaktadır. Anayasa'nın 155. maddesine göre; Danıştay, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları ile kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşünce bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmekle görevli olup, bu incelemeler neticesinde verilen kararları bağlayıcı nitelikte olmayan kararlardır.

Anayasa'nın 108. maddesinde; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu'nun, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü

⁷⁴ Yerinden yönetim kuruluşları açısından vesayet makamı; İl veya İlçe Yönetim Kurulları, Vali, Kaymakam, Bakan, Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı ve Danıştay olarak belirtilebilir.(KELEŞ, R.- YAVUZ, F., a.g.e., s.219-221)

⁷⁵ AKINCI, a.g.e., s.87

kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapacağı hükmü yer almaktadır.

DDK'nun, Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçmesi denetim açısından bir handikap olup, yaptığı denetim sonrası düzenlediği uzun raporlar hakkında idarenin işleyişindeki hukuka aykırılıkları giderici tesirli bir etkisi bulunmamakla birlikte, günümüz itibarıyla kendisinden beklenen işlevi ifa edememektedir.

Anayasa'nın 160. maddesinde; Sayıştay'ın, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu hükme bağlanmış olup, bu hükümlerle Sayıştay, anayasal bir kuruluş mahiyetini haiz olmaktadır.

Sayıştay; maddede sayılan görevleri ifa ederken gücünün kaynağını TBMM'den, başka bir ifadeyle ulusal iradeden almaktadır. Sayıştay tarafından yukarıda sayılan kurumların harcamalarını inceleme faaliyeti ve sorumlular hakkında verilen beraat, zimmet gibi kararlarla yargısal faaliyetler yapılmaktadır. Öte yandan; Sayıştay, Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında sayılmaktadır.

Ülkemizde kamu iktisadi teşebbüslerinin, iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönlerden performans denetimlerinin yapılabilmesi amacıyla bir uzmanlık birimi olarak kurulan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun, Avrupa Birliği müktesebatına uyum süreci çerçevesinde, dış denetimin tek çatı altına alınması kapsamındaki faaliyetler sonucu; 19.12.2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 82. maddesiyle, tüzel kişiliği sona ermiş olup, kurulun personeli, araç, gereç ve her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesi Sayıştay'a devredilmiştir.

Bu değişlikle; Sayıştay'ın denetim kapasitesinin arttırılması, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ile Sayıştay'ın tek çatı altında toplanarak 'parlamento adına denetim yapan tek bir dış denetim birimi oluşturulması''⁷⁶ amaçlanmış olup, denetimin tek elden yürütülmesi ve günümüzde sayıları azalan kamu iktisadi teşebbüsleri için ayrı bir kurumun varlığını devam ettirmesinden vazgeçilmesi isabetli bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.2.1.2.3. Yönetsel Denetimin Yetersizlikleri

Yönetim, hem denetleyen hem de denetlenen konumunda olduğundan, bu denetim sonucu alınan kararlar vatandaşı tatmine ve sosyal barışı sağlamaya yönelik değildir. Üst, yapılan eylem ve işlemde kendisinin sorumluluğu olduğu düşüncesinden hareketle astı denetlerken ona göre tavır takınabilmektedir.⁷⁷

İdari denetim, yurttaşın hakkını korumaktan ziyade, idarenin kendi iç disiplinini sağlamayı amaçladığından, bu denetim türünün yetersizlikleri ortaya çıkabilmektedir.

1.2.1.3. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu; kendisini oluşturan kelimelerden yola çıkarsak, en basit yaklaşımla halkın tercihlerini, kanaatlerini ifade etmektedir. Kamuoyunun icra edebileceği önemli faaliyetlerden biri de yönetimin denetlenmesinde etkin rol oynamaktır. İdari iş ve eylemlerin muhatabı olan vatandaşların söz konusu iş ve eylemlerin denetiminde söz sahibi olmaları çok doğaldır.⁷⁸

Kamuoyu; belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin siyasi iktidarı belli oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesi olarak tanımlanmaktadır.⁷⁹

⁷⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.ydk.gov.tr> (Erişim Tarihi: 18.09.2011)

⁷⁷ BOZOğLU, a.g.tez, s.23

⁷⁸ ALTUN, M., KULUÇLU, E., *Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış*, Sayıştay Dergisi, S.56, s.23

⁷⁹ TRKNE, M., (2003), *Siyaset*, Lotus Yayınları, Ankara, s. 317

Yönetimin kamuoyu tarafından denetlenmesi de, aslında diğer denetleme unsurları kadar etkili bir yoldur. Yalnız bu denetlemeden beklenen faydanın sağlanması için zorunlu olan demokratik ortamın yaratılması gerekir. Bu bağlamda, bu denetim türü hür ve demokratik bir ortam ve düzen içinde çok etkilidir.⁸⁰

Günümüzde gelişmiş demokratik siyasal sistemler ve siyasal iktidarlar, alacağı kararlardan ve yapacağı işlemlerden önce, idare edilenlerin veya daha çok idare edilenleri temsil eden örgütlerin görüşünü alma ve gerekirse onları kararlara ortak etme eğilimindedirler.⁸¹

Yalnızca ilgili kişi veya kurumlar ile idare arasında kalmayan, diğer bir ifadeyle kamuoyuna mal olmuş hukuka ya da hakkaniyete aykırı idari işlem ve uygulamalar söz konusu olduğunda, ilgili idari birim tarafından bu tür sorunlar hemen araştırılarak bir çözüm bulunmaya çalışılmakta, yapılan işlem veya eylemlerin meşruiyetinin gösterilmesi amaçlanmaktadır. Günümüzde, hemen hemen tüm kamu kuruluşlarında, 'Basın Ve Halkla İlişkiler' birimi mevcut olup, bu birimler aracılığıyla kamuoyunu bilgilendirici mahiyette çalışmalar sürdürülmektedir.

Basın yayın organları aracılığıyla kamuoyu yönlendirilmekte ve salt bir bireyin hukukunu etkileyen basit bir hadisenin kamuoyunda yankı bulması, diğer denetim yollarından daha etkili sonuçlar alınabilmesine neden olabilmektedir.

1.2.1.4. Ombudsman Denetimi

İdarenin yargı dışı denetim yollarından biri de, ombudsman sistemidir. Çalışmamızın esas konusunu bu denetim türü oluşturduğundan ve ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak inceleneceğinden, burada sadece bu kurum ile ilgili kısaca bilgi verilecektir.

⁸⁰ TORTOP, N. (1974), a.g.m., s.48

⁸¹ BURAN, H. (1995), *Yönetim Yurttaş İlişkileri Ve Katılımlı Yönetim*, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, C.1, TODAİE Yayınları, Ankara, s.212

İdarenin denetlenmesinde çok çeşitli denetim yöntemleri mevcut olmakla birlikte, ombudsman eliyle yapılan denetim kuşkusuz etkili, hızlı, sıkı şekil kuralları bulunmayan ve ucuz bir denetim sistemi olmakla, denetim sistemimizde büyük ihtiyaç duyulan ve yukarıda değinilen etkinliği olmayan bir çok denetim sistemiyle eksikliği giderilemeyen bir denetim sistemi olup hayata geçirilmesi geciktirilmiş bir denetim yönetimidir.

1.2.2. İdarenin Yargı Yolu İle Denetimi

Yargısal denetim, denetim türleri arasında ayrı bir önem taşır. Yargı denetiminin kimi yanları yalnızca kendisine özgüdür. Bunların, başka denetim türlerinde kullanılması söz konusu değildir. Bu özellikler denetimi yapanlar, uygulanan yöntem ve sonuçları bakımından ayrı özellikleri haizdir.⁸²

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu, bu denetim türüdür. Bu, hukuk devletinin bir sonucu olup, yönetimi hukuk sınırları içerisinde tutmaya yarar.⁸³

Yargısal denetim, idare karşısında idare edilenlere diğer denetim yollarından daha büyük teminat sağlar. Yargı yerleri diğer denetim yollarının aksine, hukuki anlaşmazlık konularını bağımsız ve tarafsız olarak kesin hükme bağlarlar.⁸⁴

1.2.2.1. Yargı Sistemleri

Hukuk devleti olmanın en önemli sonucu, idarenin işlem ve eylemlerinin idareden bağımsız ve tarafsız bir yargı organınca denetlenmesinin temini olup, bu denetim tam anlamıyla sağlandığı ölçüde ülkenin gelişmişlik düzeyi ortaya çıkar ki, adında anlaşılacağı üzere hukuku her şeyi üzerinde tutan devlet 'hukuk devleti' olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁸² AKILLIOĞLU, T. (1990), *Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği*, Amme İdaresi Dergisi, C.23, S.1, s.4

⁸³ GÖZÜBÜYÜK (2006), a.g.e., s.377

⁸⁴ MUTTA, S. (2005), *İdarenin Denetlenmesi Ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları:196, İstanbul, s.40

İdarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesinde dünya genelinde uygulanan başlıca iki sistem mevcut olup; bunlardan biri Anglo-Sakson(Amerikan) ülkelerde uygulanan ‘Yargı Birliği’; diğeri ise, Kara Avrupası ülkelerinde uygulanan ‘İdari Yargı’ sistemidir.

1.2.2.1.1. Yargı Birliği Sistemi

“Ortak hukuk sistemi” veya “adlî idare sistemi”de denen sisteme sahip İngiltere ve ABD gibi Anglo-Sakson ülkelerinde, genel hukuk (ortak hukuk)’un dışında, ondan ayrı ve bağımsız bir idare hukuku ve genel mahkemeler (adlî yargı) düzeninden ayrı bir “idarî yargı” düzeni yoktur.⁸⁵

Bu sistemin uygulandığı ülkelerde, idarî uyuşmazlıklara bakmakla görevli, genel mahkemeler düzeninin dışında, bir “idarî yargı” düzeni bulunmaması nedeniyle, *yargı birliği* olarak da nitelendirilen bu sistemde, özel kişilerin aleyhine de, idare aleyhine de davalar aynı yargı düzeninde açılır.⁸⁶

1.2.2.1.2. İdari Yargı Sistemi (İdari Rejim)

Başta Fransa olmak üzere, kara Avrupası ülkelerinde uygulanan bu sistemde; idareyi özelden farklı kılan kamu gücü ayrıcalıkları söz konusu olup, idareye özel hukuktan ayrı kamu hukuku kuralları uygulanmaktadır. Yine bu sistemde, idarenin eylem ve işlemleri normal mahkemelerde değil, kendisine has hususi özellikleri bulunan ve ayrı bir yargılama usulüne tabi idari yargı mahkemelerinde denetlenir.

Ülkemizde de bu sistem uygulanmakta olup, idarenin yargı denetimi; Danıştay, Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemeleri aracılığıyla yerine getirilmektedir.

⁸⁵ GÖZLER, K. (2009), *İdare Hukuku*, Ekin Kitabevi, II. Baskı, 1. Cilt, Bursa, s.26

⁸⁶ A.g.e., s.27

1.2.2.2. Yargı Yolu İle Yapılan Denetimin Yetersizlikleri

Yargı yolu ile yapılan denetim kuşkusuz en etkili ve tartışmaya son noktayı koyucu mahiyette bir denetimdir. Mahkemeler, önceden belirlenmiş normları somut olaylara uygulayarak hem hukuki güvenliği sağlamış olur hem de geliştirdikleri içtihatlar aracılığıyla topluma yön verirler.

Ancak bu yolla idarenin denetlenmesinde her ne kadar kesin sonuç alınsa da, bazen bu sonucun değeri kalmamaktadır. Özellikle ülkemiz açısından bu durum değerlendirilmelidir. Şöyle ki; yargı yolu ile yapılan denetim her şeyden önce yavaştır. Menfaati zedelenen veya hakkı ihlal edilen vatandaşın yargı merciine başvurduktan sonra, mahkemeler tarafından bir kararın verilmesi uzun zaman almaktadır. Bu duruma gerek usul yasalarının katı kuralları, gerek mahkemelerin iş yükü, gerekse yargılamayı yapanların yetersizlikleri gibi nedenler sebep olmaktadır.

İkinci olarak; yargı yolu ile yapılan denetim sıkı şekil kurallarına bağlı olup, yetki kuralları, süre, dava açılırken dilekçelerde bulunması gereken hususlar açısından normal vatandaş şöyle dursun yargılama mekanizması içerisinde sac ayağı olarak görülen avukatların bile bu noktada birçok yanlışlık yaptıkları ve hak kaybına neden oldukları görülmekle, bu denetim türünün diğer bir handikapı da ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan; mahkemelerin, idarenin denetlenmesi hususunda sadece hukukilik denetimi yapma yetkisi bulunmakta olup, idarenin takdir yetkisi üzerinde yargı denetimi yapılmasına imkân bulunmamakta, bu durum yargı yoluyla yapılan denetimin tam teşekkülü bir denetim olmadığını, yalnızca hukukilik açısından idarenin denetlenebildiğini ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak; kesin olarak idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlığı çözümleyici mahiyette olan yargı denetimi yoluyla idare istenen nitelikte ve seviyede denetlenememekle birlikte, vatandaş açısından da tatmin edici olmadığından, bunun için ayrı bir sisteme gerek olduğu açıktır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. İDARENİN YARGI DIŞI DENETİM YOLLARINDAN BİRİ OLAN OMBUDSMANLIK(KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU

2.1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Özgürlüklerin hissedildiği andan beri, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması fikri toplumlardaki düşünen beyinleri daima meşgul etmiştir. Bu meşguliyet bir mücadele şeklini, başarıma azmini ve hak arama mecburiyetini doğurmuştur.⁸⁷ Bunu sağlamak için toplumlar direkt, esnek, hızlı ve maliyetsiz kurumlar yaratmaya çalışmıştır. Ancak her kurumun, bazı eksiklikleri olmuş, ya onların yerini tutacak ya da onların eksikliklerini tamamlayacak yeni kurumlarla bu eksikliklerin giderilmesine çalışılmıştır.⁸⁸

19. yüzyılda, devletin siyasal ve kültürel yaşamı olduğu kadar ekonomik ve toplumsal yaşamı da her yönüyle kapsamına ve devletin sorumluluklarında aşırı büyümeye tanık olunmuştur. Bu durum, erkin, halkın günlük yaşantısını derinden etkileyen birçok sorunda, büyüyen bir kamu görevlileri ordusuna geçmesi sonucunu doğurmuştur.⁸⁹ Devletin büyümesi ve çoğu alanda söz sahibi olması bürokrasinin ortaya çıkmasına neden olmuş, her gün sayısız işlem yaparak vatandaşın hukukunu etkileyen idarenin hukuka uygun olmayan eylem ve işlemleri üzerine insanlar karşısında bürokrasiyi bulmuşlardır.

⁸⁷ KÖKSAL, M. (2005), *Ombudsman 'Kamu Hakemi'*, Melis Matbaacılık, Ankara, s.361

⁸⁸ TEMİZEL, a.g.e, s.34

⁸⁹ PICKL, V.J. (1986), *Ombudsman ve Yönetimde Reform*, (Çev. Turgay Ergun) Amme İdaresi Dergisi, C.19, S.4, s.38

İşte bu noktada, birey hak ve özgürlüklerinin etkili ve yeterli bir şekilde korunmasına yönelik arayışlar, gözlerin ulusal ya da uluslar arası yeni denetim mekanizmalarına, özellikle ilk kez 18. yüzyıl başlarında İsveç'te ortaya çıkıp zamanla kurumsallaşan Ombudsman kurumuna çevirmiştir.⁹⁰

19. yüzyılda İsveç'te temelleri atılmış bir kurum olan Ombudsman kurumunun tarihçesine baktığımızda, İslam sisteminden etkilenmiş olabileceğini söylemek konu dışı olmaz.⁹¹ 1709 yılında Ruslarla yaptığı Paltova Meydan Savaşı'nda yenilen XII. Charles(Demirbaş Şarl)⁹² Osmanlı Devleti'ne sığınmış, burada konuk ile tutsak⁹³ arasında bir konumda, uzun süreli olarak ikamet etmek zorunda kalmıştır. Bu tarihlerde Osmanlı'da Kadilkuzat diye bilinen Türk Başyargıcının bürosu vardı. Başyargıcın görevi, İslam Hukukunun, Sultan dahil memurlarca, halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını güvenceye almaktı.⁹⁴

Öte yandan; ombudsmanın temellerini daha eskiye götürerek, bu kurumun 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki "Censors" kurumuna, Roma'daki "halk tribünlerine", Çin'de Han Hanedanlığı sırasında var olan "Control Yuan" sistemine kadar dayandırılabilceği ileri sürülmektedir.⁹⁵

⁹⁰ MUTTA, S., a.g.e., s.50

⁹¹ PICKL, V.J. (1986), a.g.m., s.39

⁹² XII. Karl(Charles), 1677 yılında 15 yaşında iken İsveç tahtına çıkmış, 1709 yılında Poltova'da Rusya ile yaptığı savaşta yenilmesi üzerine Osmanlı ülkesi olan Bender'e sığınmış, üç buçuk yıl Bender'de, iki yıl da Dimetoka'da kalabalık maiyetiyle misafir edilmiş ve 1714 yılı sonbaharında ülkesine dönmüştür.21 yıl süren hükümdarlığının bu kadar uzun bölümünde, Osmanlı ülkesinde kalmasında ötürü kendisine "Demirbaş" yakıştırmaları yapılmış, Türk halkı arasında 'Karl' ismi de 'Şarl' olarak telaffuz edilmiştir.(AVŞAR, Z.B.(2007), a.g.e., s.43,25 nolu dipnot)

⁹³ ULER, Y. (1990), *Ombudsman(Kamu Denetçisi)*, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Üçüncü Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, s.1022

⁹⁴ PICKL, V.J. (1986), a.g.m., s.39

⁹⁵ ALTUĞ, Y. (1968), *Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi*, Yargıtay 100. Yıl Dönümü Armağanı, Yargıtay Yayınları, Ankara, s.159-160

Kral XII. Charles, Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa Konağı'nda iken ülkesinde baş gösteren yönetsel düzensizliklere müdahale amacıyla, 1713 yılında çıkardığı bir fermanla Stockholm'de yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uymalarını gözetecek, uzaktaki kralın gözü kulağı olacak bir kişiyi(Högste Ombudsmannen⁹⁶) atamıştı.⁹⁷ Böylece başta adalet dağıtan yargıçlar olmak üzere, tüm kamu görevlilerinin yürürlükteki pozitif hukuka uygun davranmalarındaki etkinliklerini gözetmekle yetkili bir otorite kurulmuş oluyordu.⁹⁸

Kral ülkesine döndüğünde kurumun umduğundan da başarılı olduğunu görür. Gözlemci, kral adına vatandaşların dilek ve şikayetlerini dinlemiş, bunların bir kısmını ilgili yerlerle ilişki kurarak çözümlenmiş ve kamu hizmetlerinin nasıl daha etkili ve adil biçimde yerine getirileceği yolunda bir dizi öneri hazırlamıştır. Bu nedenle kral, geçici olarak atadığı gözlemciyi(Ombudsman), sürekli olarak çalıştırmaya karar verir.⁹⁹

Görüldüğü üzere krala bağlı olarak çalışan ombudsmanın adı 1719 yılında, Chancellor of Justice¹⁰⁰ (Justitiekanslern) [Adalet Şansölyesi]olarak değiştirilmiş, 1766'da ise İsveç Paramentosu (The Riksdag) tarafından gerçek anlamda ilk kez atama yetkisi devralınmış ve Meclis adına hareket eden Parlamento Ombudsmanlığı (Justitieombudsmannen-JO) ihdas edilmiştir. 1809'da devlet yönetimi Kralla Meclis arasında ikiye ayrılmıştır. Kral, Adalet Şansölyesini(diğer bir ifadeyle esas ombudsman), Meclis kendi ombudsmanını atama yetkisine sahipti.¹⁰¹

⁹⁶ İsveççe bir kelime olan Ombudsman; Ombud(Vekil-Temsilci)man(Kişi-Adam) kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmektedir. Genel olarak; temsilci, vekil, halkın avukatı gibi anlamlara gelmektedir.

⁹⁷ ULER, Y., a.g.m. s.1022

⁹⁸ AKINCI, a.g.e., s.266

⁹⁹ BAYLAN, Ö. (1978), *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri Ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, Ankara, s.7

¹⁰⁰ Bu kurum hala var olup, günümüzde Chancellor of Justice devlet adına hareket eden ombudsmandır.http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en (Erişim Tarihi: 10.10.2011)

¹⁰¹http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en(Erişim Tarihi: 10.10.2011)

Anayasal bir kurum olarak ise ombudsman ilk olarak 1809 tarihli İsveç Anayasa'sında yer almış olup, bir çok alanda ombudsmanın başlangıç tarihi olarak bu tarih esas alınmaktadır.¹⁰² Kral'a karşı parlamento lehinde bir denge ögesi oluşturan Justitieombudsmannen, günümüze kadar fazla değişiklik geçirmemiş; bununla birlikte işlevsel açıdan, parlamentodan çok vatandaşlar lehine gelişmiş ve kurumlaşmıştır.¹⁰³

Bu dönemde; ombudsman parlamento tarafından atanan ve ona karşı sorumlu olan bir kurumdur. Denetim yetkisi, merkezi idare, mahalli idareye, mahkemelere ve askeri idareye kadar uzanıyordu.¹⁰⁴

1809 yılında, hata yapan yöneticiler ve yargıçlar hakkında yasal soruşturma yapmak üzere kurulup İsveç Anayasası'nda yerini aldıktan sonra 100 yıl başka bir ülkenin dikkatini çekmeyen, dolayısıyla bu ülkeden dışarı çıkamayan bu kurum, 1919'da Finlandiya'da, 1954 yılında Danimarka'da, 1963 yılında ise Norveç'te¹⁰⁵ olmak üzere ilk olarak İskandinav ülkelerinde uygulamaya konuldu.

Bir İngiliz hukuk grubu ülkesi olan Yeni Zelanda'da 1962'de benimsenen kurum, 1967'de *İdare için Parlamento Komiseri* adıyla (The Parliamentary Commissioner for Administration, kısaca PCA) İngiltere'de oluşturulmuştur. Ombudsman tipi kurumlar açısından İngiltere'nin önemi, diğer ülkelere göre kalabalık nüfuslu ve büyük yüzölçümlü bir ülkede ilk kez bu tip bir denetim kurumunun oluşturuluyor olmasından kaynaklanmaktadır.¹⁰⁶

En iyi ombudsman Danıştaydır tezinin savunulduğu ve idari yargı sisteminin kurucusu olan Fransa'da 1973 yılında ‘‘Mediator(Arabilucu)’’ ismiyle ihdas edilen bu kurum, İsveç ombudsmanından çok farklı olup, tamamen Fransa'ya özgü koşulların ortaya çıkardığı bir müessesedir.¹⁰⁷

¹⁰² AVŞAR, a.g.e., s.58

¹⁰³ ESGÜN, İ.U. (1996), *Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme*, A.Ü.H.F. Dergisi, C.45, S.1-4, Ankara, s.255

¹⁰⁴ OYTAN, M. (1975), *Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme*, Danıştay Dergisi, S. 18-19, s.195

¹⁰⁵ TEMİZEL, a.g.e., s.34

¹⁰⁶ ESGÜN, a.g.m., s.255

¹⁰⁷ MUTTA, a.g.e.,s.55

Daha sonra; 1976'da Portekiz'de, 1977'de Avusturya'da, 1978'de İspanya'da, 1980'de İrlanda'da, 1982'de Hollanda'da, 1995'te Belçika'da kurulan¹⁰⁸ bu kurumun sayısı yalnızca kamu sektöründe ve ulusal düzeyde olmak üzere 120'yi aşmıştır.¹⁰⁹

Uluslararası düzeyde ise; 7 Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nda; ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işleminde yurttaşın yardımcı olmayı amaçlayan Avrupa Ombudsmanı kurulmuştur.¹¹⁰ Ombudsmanın seçilmesi, kurumun işleyişi, yetkisinin sınırları gibi hususlara Antlaşmanın 138. maddesinin E bendinde yer verilmiştir.¹¹¹

Günümüzde 100'e yakın ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu, idarenin yargı dışı denetiminde etkin bir rol oynamakta ve uygulandığı ülkelerde vatandaşa büyük fayda sağlamaktadır.

2.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNU ZORUNLU KILAN NEDENLER

İlk olarak İsveç'te uygulamaya konulan ve daha sonra İsveç kültürüne yakın ülkelerden başlamak üzere dünya genelinde uygulanan Ombudsmanlık kurumunun, bu şekilde hızla yayılmasındaki asıl faktör, ona duyulan ihtiyaç ve uygulandığı ülkelerdeki başarıdır. Bu bağlamda, ombudsmanlık kurumunu zorunlu kılan nedenleri iki başlık altında toparlayarak irdeleyebiliriz.

¹⁰⁸ **TORTOP, N.**(1998), *Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması*, Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.1, s.3

¹⁰⁹ **SAYGIN, E.**(2008), *Ombudsman Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekeçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, S.1-2, s. 1046

¹¹⁰ **TEMİZEL**, a.g.e.,s.36

¹¹¹ <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (Erişim Tarihi:10.10.2011)

2.2.1. Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği

Klasik olarak denetim yolları; yukarıda da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, yargı dışı ve yargısal denetim olarak ikiye ayrılmakta olup, yargı dışı denetim yöntemlerini; siyasi denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi, ombudsman denetimi olarak sıralayabiliriz. Bu denetim yöntemlerinden, ombudsman hariç, diğerlerinin bir çok handikapı bulunmakla birlikte, kendilerine has usul kurallarının bulunması, amaçları yönlerinden farklılık arz etmeleri, sonuçları itibarıyla etkilerinin değışiklik göstermeleri, ağır işlemleri, bu denetimleri yapabilecek uzman personele ihtiyaç bulunması ve sayılarının azlığı gibi hususlar bunların başında sıralanabilir.

Öte yandan yargısal denetim her ne kadar kesin ve etkili sonuçlar doğursa da, istisnalar hariç birçok ülkede olduğu gibi, özellikle ülkemiz açısından, yavaş işlemesi en büyük problemi olarak karşımıza çıkmakta, sadece bu sebeple geç gelen adaletin manasının kalmadığını insanlar bizatihi yaşayarak, daha hızlı işleyen bir sisteme ihtiyaç duymaktadırlar.

Birçok ülkenin kendine has olmakla birlikte, genel anlamda bu tür denetim yollarına sahip olduğu, bu denetim yollarının ise günümüzde bilinçlenen insanların hak ve adalet duygularını çoğu zaman tatmin edemediği, yönetenlerin eylem ve işlemlerinden zarar görenlerin bu zarar nedeniyle zarar verenlerin sorumluluğuna gidilerek aynı yanlışlıkların tekrarlanması önüne geçilmesine etki etmesi şöyle dursun, zararının tazmininde bile klasik denetim yollarının işlevinin bulunmadığı görülmektedir. Nitekim ombudsmanlık kurumunun dünya geneline bu kadar hızla yayılmasında en büyük etken, klasik denetim yollarının zayıflığından ileri gelmektedir.

2.2.2. Çağdaş Devletin Görev Alanının Genişlemesi ve Karmaşıklaşan Yapısı

İnsanlar topluluk halinde yaşamaya başladığından beri, yönetenler ve yönetilenler olmak üzere iki grup var olagelmiş, daha sonra bu gruplaşma sistemli hale gelerek devletleri ortaya çıkarmıştır. Devlet ise yönetimi gerçekleştirmek için belli bazı görevler üstlenmiştir. Devletin kalıcı olması, ancak yönetenlerin değişmesi nedeniyle, yönetilenlerin yönetenlere karşı güvencesi hukuk kuralları olmuş, bu kurallara uyulmaması halinde ne yapılacağı yine hukuk kurallarıyla belirlenmiş ve karşılıklı haklar teminat altına alınmaya çalışılmıştır.

Devletin görevleri; siyasi, sosyal, teknolojik ve diğer sebeplere göre değişim ve başkalaşım göstererek artmaya başlamış, bir süre sonra insanlar devletin varlığını hayatın her alanında hissetmeye başlamışlardır.

Yönetimin kendi içinde işbölümü yapılarak, karışıklıkların engellenmesi suretiyle kolaylıklar sağlanmaya çalışılmış ise de, bu işbölümü giderek karmaşıklaşan bir hale gelmiştir. Öyle ki bir süre sonra, yöneten kesim bile bazen bu karmaşık yapıyı anlamak ve çözmekte zorluk çekmeye başlamıştır.

Günümüzde bu yapının ne kadar geliştiği ve içinden çıkılmaz bir hale geldiği açık olup, sade bir vatandaşın hakkının zedelenmesi söz konusu olduğunda, hangi yollara müracaat edebileceği, etse bile sonuçlarının etkisi hususlarındaki tereddütler, ombudsmanlık kurumuna olan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

2.3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN GENEL ÖZELLİKLERİ

Birçok ülkede uygulanan Ombudsman kurumunda önemli olan nokta, her ülkenin, ombudsmanı kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine uyarlayarak çeşitli modifikasyonlarla ve değişikliklerle uyarlamasıdır.¹¹²

Ancak, esas olarak bir kurumun Ombudsman Kurumu olarak nitelendirilebilmesi için asgari bazı ölçütler mevcuttur. Bunlar bu kurumun olmazsa olmazlarıdır ve bunlar sağlandıktan sonra diğer özellikleri, uygulayıcıların farklı niteliklerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin; ombudsman tarafından alınan kararların bağlayıcı olmayışı, bu kurumun temel bir özelliğidir. Bu kuruma ilişkin bütün özellikleri taşısa dahi, kararları bağlayıcı olan bir mekanizmayı ombudsman olarak niteleyemeyiz.

Şimdi sırasıyla bu özellikleri inceleyelim:

2.3.1. Ombudsmanın Seçilmesi, Görevden Alınması ve Statüsü

Ombudsman kurumunun orijinal konseptine göre; kurumun görevi, Parlamento adına, idareyi denetlemek ve kamu otoritelerinin işlem ve eylemlerine karşı vatandaşların haklarını korumaktır. Bu hususa kurumun adıyla vurgu yapılmış olup, birçok ülkede ombudsman, Parlamento Komiseri(Örneğin; İngiltere ve Macaristan) veya daha sıklıkla Parlamento Ombudsmanı (Örneğin; İsveç, Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Litvanya, Norveç) olarak isimlendirilmişlerdir. Bu nedenle, Ombudsmanın, sadece Parlamento tarafından seçilmesi –birçok ülkede olduğu gibi- akılcı olmaktadır.¹¹³

¹¹² **BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU E.N.**(1997), *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Ocak, s. 21

¹¹³ **MİLOSAVLJEVIĆ, B.** (2001), *The Ombudsman Defender Of Civil Rights*, Center for Antiwar Action, Belgrade, s. 44

Doğası gereği bağımsız olması gereken ombudsmannın seçimi konusundaki en uygun yöntem, hiç kuşkusuz ki, onu yürütmeden ve idareden bağımsız kılmaya en elverişli olan yöntem olacaktır. Ombudsman kurumuna sahip olan ülkelerin ezici bir çoğunluğunda, ombudsmannın yürütmeden ve idareden bağımsızlığı, parlamento tarafından seçim ilkesiyle sağlanmaktadır. Buna karşın ombudsmannın İngiltere'de kral/kraliçe tarafından, Yeni Zelanda'da genel vali tarafından ve Fransa'da da hükümet tarafından atandığı görülmektedir.¹¹⁴

Ombudsmannın seçilmesinde dikkat edilmesi gereken konu, hangi yöntemle seçildiği değil, ülkenin öznel koşulları altında kim tarafından seçilirse özerkliğinin ve tarafsızlığının güvence altına alınmasının sağlanmasıdır. Bu nedenle, herhangi bir yöntem için ideal tip demek pek doğru değildir. Ülkeler kendine has şartlarında kurumun özerkliği ve tarafsızlığını güvence altına alabildiği ölçüde kendilerine özgü yöntemi bulmuşlar demektir.¹¹⁵

Ombudsmannın seçilmesi kadar, görevden alınması hususu da kurumun bağımsızlığının teminatı açısından önem arz etmektedir. Eğer ombudsman istenildiği zaman ve şekilde, idarenin tek taraflı tasarrufuyla görevden alınabilirse kurum etkili bir şekilde görev yapamayacaktır.

Bu nedenle; ombudsmannın tarafsızlığını ve bağımsızlığını sağlayabilmek amacıyla, görev süresinin parlamentonun görev süresinden daha uzun olması, ombudsmannın sadece bir dönem görev yapabilmesi ve görevden alınma işleminin yasal olarak sıkı sınırlamalara tabi tutulması gibi şartlara bağlanması gerekmektedir.¹¹⁶

Bu bağlamda, çeşitli ülkelerde ombudsmannın görevden alınma yöntemleri incelendiğinde; ombudsmannın görevden alınmasını düzenleyen herhangi bir kuralın mevcut olmadığı(Finlandiya), yıllık raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine Parlamento tarafından(İsveç), parlamentonun nitelikli çoğunluğu

¹¹⁴ ERHÜRMAN, T. (2000), *Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.49, S.1-4, s.165

¹¹⁵ TEMİZKAN, K. (2008), *Ombudsmanlık Kurumu Ve Günümüzde Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniv. Sos. Bil. Enst., Mersin, s.74

¹¹⁶ ERHÜRMAN, T. (1995), *Dünya'da ve KKTC'de Ombudsman*, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe, s.33

tarafından(Norveç, Danimarka, Kanada, İsrail), Kral/Kraliçe tarafından(İngiltere, Hollanda) ya da Yüksek Mahkemeler tarafından(Jamaika, Guyana) görevden alınma usulleri getirildiği görülmektedir.

Ombudsman bağımsız bir statüye sahiptir. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendisini seçen Parlamento ya da diğer organlara karşı da sağlanmaktadır. Bağımsızlık, haklı olarak ombudsmanların çok bağlı oldukları, olmazsa olmaz bir nitelikleridir. Ombudsmanların devletin diğer organlarına karşı yasal/anayasal bağımsızlığı, politik ve diğer sonuçlardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğü sağlarken; diğer yandan da herhangi bir beklentiye girerek kendi kendini sınırlandırmamasını sağlamaktadır.¹¹⁷

Ombudsmannın bağımsızlığı kurumun temel bir özelliği olup, bu olmaksızın ombudsman kurumu düşünülemez. Bağımsız olmayan bir ombudsman kendisinden beklenen görevleri layıkıyla ifa edemeyeceği için kurumun bağımsızlığının mutlak olarak temin edilmesi gerekir. Bağımsızlığı; seçilme ve görevden alınma biçimlerinden, mali özerkliğinden, görev süresinden, dokunulmazlığa sahip olup olmayışlarından tespit edebiliriz.

2.3.2. Ombudsmannın Görevleri Ve Görev Alanına Giren Kuruluşlar

Ombudsmannın görevleri uygulandığı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte, asıl olarak görevi, kendiliğinden ya da vatandaşların/parlamentelerin başvurusu üzerine harekete geçerek, vatandaşlar ile idare arasındaki sorunlara çözüm bulmaktır.

Kurumun ilk olarak ortaya çıktığı İskandinav ülkelerinde Ombudsmannın görevi, genel itibarıyla insan hak ve özgürlüklerinin korunması olarak belirlenmiştir. İnsan hak ve özgürlüklerinin korunması gibi bir tanımlamayla,

¹¹⁷ İŞIKAY, M., *Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu*, <http://www.juraiuni-sb.de/turkish> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

kurumun görev alanının çok kapsamlı olduğu görülmektedir.¹¹⁸ Ombudsmanlar hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görüldükleri ülkelerde sadece kötü yönetim olarak adlandırılabilir olaylarla kendini sınırlandırmazlar. Yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için sistematik araştırmalara girer ve böylece mevcut yönetimi iyileştirmek amacıyla öneriler de bulunurlar.¹¹⁹

Ayrı bir idari yargı sistemi bulunmayan İngiltere’de Parlamento Komiseri’nin yetki ve görev alanı kurulduğu zamana nazaran genişlemiş olsa da, İskandinav ülkelerindeki emsalleriyle kıyas kabul etmez. Buna göre Ombudsmanın görev alanı, kötü yönetim ya da yönetimin hatası sonucu bireylerin uğradığı haksızlıklar olarak belirlenmiştir. Böylelikle, ombudsman sadece yurttaşın haksızlığa uğraması durumunda harekete geçebilecektir.

Kötü yönetimin; bir yandan kararın niteliğinden kaynaklanan, diğer yandan da kararın uygulanma sürecinden kaynaklanan iki nedeni bulunabilir. Yurttaşın kötü yönetime karşı korunması sistemi belirlemiş olan ülkelerde, herhangi bir kararın uygulanması sırasında ortaya çıkan aksaklıklar irdelenmekte olup, kararın alınış biçimi ve içeriği bu bağlamda ele alınmamaktadır.¹²⁰

Bazı ombudsmanların görev alanları ise yönetsel yargı ile rekabete girişmeden yönetimle sorunları olan, haklı olduğuna inandığı bireylerin sorunlarına yönetim nezdinde yaptığı girişimlerle her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözüm yolları aramaktır. Bunun en belirgin örneği, Fransa Ombudsmanıdır.(Mediateur-Fransız Cumhuriyet Arabulucusu)

Buna göre Mediateur’un görevi, adil olan fakat hakkaniyetli olmayan durumlar karşısında idare ile yaptığı görüşmelerle, hakkaniyetin tesisini sağlamak olacaktır.

¹¹⁸ Hollanda Ombudsmanı Oosting bu hususa şu şekilde vurgu yapmıştır: *Şikayet kamu kurumları ile ilgili olduğu, ilgili kurumlar da konuyu sonuçta ulaştırabilmek için uygun bir çaba göstermediği ve dava bir yılı geçtiği sürece, azınlıklar dahil herkes ombudsmandan yardım isteyebilir. Şikayet konusu yanlış kişiyi tutuklamaktan, çevre yasalarının geniş ihlaline kadar çeşitlilik gösterebilir.* (FULLER, M., *Halkın Şikayetlerini Dinleyen Memur*, Radikal Gazetesi, 18.03.1997 tarihli nüshası, s.9)

¹¹⁹ TEMİZEL, a.g.e., s. 41

¹²⁰ A.g.e., s.43

Yukarıda belirtilen ülkeler, ombudsmannın görev alanının belirlenmesinde öncü olan ve kendilerine has özellikleriyle kurumu adapte etmiş olanlardır. Öte yandan, kurumun uygulandığı diğer ülkelerde de, görev alanı yukarıda değinilen hususlarla sınırlı olmayan ve çok geniş görev alanına sahip ombudsmanların olduğu ülkeler de (Yeni Zelanda, Norveç, Danimarka) bulunmaktadır.

Ombudsmannın görev alanına giren kuruluşlara gelince; devlet, yerel yönetimler, kamu hizmeti ifa eden kurum ve kuruluşlar hep birlikte ya da seçenekli olarak ombudsmannın görev alanına girmektedirler.

Ombudsmanlık kurumunun denetim yetkisinin alanı, bu kurumun mevcut olduğu örneklerde farklılık göstermektedir. İsveç'te merkezi yönetim, yerel yönetim ve askeri kurumlar ombudsmannın denetim alanında yer almaktadır. Finlandiya'da ceza kanununun kamu görevlisi olarak tanımladığı herkes, ombudsmannın denetim yetkisine tabidir. Bu nedenle Finlandiya Ombudsmanı, hükümet, bakanlar ve mahkemeler dahil olmak üzere, farklı kurumlarda görev yapan tüm kamu görevlilerini denetleyebilmektedir. Danimarka'da merkezi yönetim, yerel yönetimler ve askeri kurumlar ombudsman tarafından denetlenebilmektedir. Norveç'te ise, kamu idaresi kavramının kapsadığı merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının tüm unsurları, ombudsman denetimine tabidir.¹²¹

Ombudsmannın görev alanına giren kuruluşlar değerlendirilirken her ülkenin kendi yönetim yapısı da göz önünde bulundurularak, denetim alanı belirlenmekle birlikte, genel itibarıyla tüm ülkelerde, devlet başkanının, bakanların, yargı organını temsil eden başkanların kurumun görev alanı dışında olması ortak olan hususlardır.

¹²¹BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU E.N., a.g.e., s. 22-23.

2.3.3. Ombudsmannın Yetkileri ve Çalışma Usulü

Ombudsmannın kullandığı araçlar ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yönetim karşısındaki yetkileri esas itibariyle, **tavsiye, uzlaştırma ve buyruk** çerçevesindedir.¹²² Ancak ombudsman, esas gücünü araştırma ve soruşturmaları sonucunda vardığı kanaati kamuoyuna açıklama yetkisinden almaktadır. Ombudsmanların her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme yetkileri bulunmaktadır. Bu geniş soruşturma yetkisi ombudsmanı yönetim mekanizmasının kalbine götürerek gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarmasına ve sıradan bir yurttaşın, hatta Parlamento üyesinin bile sahip olmadığı, yönetsel işlemlerin gerçek öğelerini öğrenmesine olanak vermektedir. Ombudsman sisteminin uygulandığı ülkelerin birçoğunun kurum ile ilgili mevzuatlarında; yönetsel işlemle ilgili bilgi ve belgelerin - istisnalar hariç- ombudsmana verileceği, aykırı davranışların ise cezalandırılacağı benzeri hükümler bulunmaktadır.¹²³

Bu kadar geniş faaliyet alanı ve serbestisi bulunan ombudsmannın tipik bir özelliği ise hiçbir karar alma yetkisini bulunmayışıdır. Her türlü yöntemle ‘meseleyi’ inceler, gerçek durumu saptar, vardığı sonuçları, görüşlerini ve tenkitlerini idareye bildirir; idareden tutumunu, davranışlarını değiştirmesini isteyebilir; yüksek prestij ve nüfuzunu kullanabilir. Ancak uygulanması zorunlu kararlar alamaz, idareyi mahkum edemez, bir idari işlemi iptal edemez, bir memur hakkında bizzat disiplin cezası uygulayamaz.¹²⁴

Ombudsmannın elindeki en büyük koz, onun parlamentoya sunduğu raporlar ve kamuoyunu bilgilendirmeye yönelik yapmış olduğu çalışmalardır. İşlem veya eylemleri nedeniyle ombudsman tarafından eleştirilerek, olumsuz anlamda medyatik olmayı çoğu kamu kurumunun veya yöneticisinin istemeyeceği doğaldır. İşte bu etkisinden dolayı, ombudsmannın görüşleri, tavsiyeleri,

¹²² KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. G. (2006), *Ombudsmanlık Kurumu –Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme-*, Uluslararası Hukuk ve Politika, C.2, No:5, s.97

¹²³ İŞIKAY, M., *Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu*, <http://www.jurajuni-sb.de/turkish> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

¹²⁴ OYTAN, a.g.m., s. 198

değerlendirmeleri, uygulayıcılar tarafından bağlayıcı gibi kabul edilerek uygulamaya konulmaktadır.¹²⁵

2.4. OMBUDSMAN İÇİN ETKİNLİK VE BAŞARI ÖLÇÜTLERİ

Ülke siyaset yapısının ve yönetsel organizasyon sisteminin, kurumsal yapıda ve onun işleyişinde ne derece etkili olduğu ve uygulanışını etkilediği bilinmektedir. Kurumların kamu hukuku ilkeleri ile oluşturduğu sistem, her zaman onların kuruluş amacını gerçekleştirmede yeterli olmamaktadır. Kamu yasal düzeninin fiziki şekli önemli olmakla birlikte, toplumsal kültürün değerleri ile ne ölçüde uyduğu uygulamadaki başarıyı etkilemektedir.¹²⁶ Bu açıdan, ombudsmanlık kurumunun etkinliği ve başarılı olabilmesi için bir takım temel ilkelerin mevcut olması gerekmektedir. Öte yandan, ombudsmanın idare, başka bir ifadeyle kamu bürokrasi üzerinde denetim yapması nedeniyle, bu kesimin kuruma olan yaklaşımı ve görüş ve tavsiyelerini dinlemedeki tutumu, kurumun kendisinden beklenen fonksiyonu eda etmesi bakımından hayati önemi haizdir. Şöyle ki, eğer ombudsmanın tavsiyelerini uygulama konumundaki kişi ve kurumlar, bu tavsiyeler işlerine gelmediği zaman kulak tıkamayı tercih eder ve bunlara duyarsız kalırlarsa, kağıt üzerinde şekli şartları tamam olan bir kurum ihdas edilmesine rağmen etkinlik yönünden geride kalan ve diğer denetim sistemleriyle aynı kaderi paylaşan bir kurumdan öteye gidemeyecektir.

¹²⁵ Bu hususu vurgulamak üzere İngiltere'deki Barlow Clowes olayı örnek verilebilir. İngiltere'de menkul kıymetler alanında yatırım yapan bu kuruluş iflas etmiş ve iflas sonucu bu kurum aracılığıyla yatırım yapan birçok vatandaş zarara uğramıştı. Zarara uğrayanlar Bakanlığın hatasından dolayı zarara uğradıklarını öne sürmüşler ve İngiliz ombudsmanına şikâyetlerini götürmüşlerdi. Ombudsman yaptığı inceleme neticesinde 5 ayrı noktada Bakanlığın kötü yönetim kusuru işlediğini belirtmiş ve yatırımcıların kayıplarını artırdığını ileri sürmüştü. İngiltere Hükümeti ombudsmanın vardığı sonuca karşı çıkmıştı. Hükümet, konunun ombudsmanın görev alanına girmediğini, Bakanlığın da gerekli denetimleri yaptığını, kusurlu olmadığını ileri sürüyordu. Ombudsmanın görev alanı Bakanlıkla doğrudan ilgili olmayan şikâyetleri kapsayamazdı (kayba uğrayan yatırımcıların Bakanlıkla doğrudan ilgilerinin bulunmayışı) dolayısıyla bu sonucun kabulünün Hükümetin sorumluluklarının ölçüsüzce genişletilmesi sonucunu doğuracağını belirtiyordu. Ancak, ombudsman görüşlerini kamuoyuna yansıtmış olduğu için hükümetin tepkisiz kalması da mümkün olmadı. Nihayetinde Hükümet yatırımcıların zararlarının belli sınırlar içerisinde tazminini kabul etti.(aktaran, **TEMİZEL**,a.g.e.,s.54-55)

¹²⁶ **KURUÜZÜM, İ.** (2008), *Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği Ve Kültür Ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniv. Sos. Bil. Enst., İstanbul, s.112

Diğer bütün kamu kuruluşlarında olduğu gibi, ombudsman kurumu da halkın beklentilerine, istek, arzu ve eğilimlerine yanıt verdiği ölçüde ve ülkenin toplumsal, ekonomik ve hukuksal koşullarına uygun bir konumda hizmet sunması sağlandığı takdirde, olumlu sonuçlar verebilecek bir özellik göstermektedir.¹²⁷

Bu bağlamda, ombudsman kurumunu kurmak için en kolay yarıdır; zor olan aşaması ise, onu işlevsel kılmak, hukuka, insan haklarına saygılı, haktanır bir yönetimi sağlamada ondan yararlanmayı istemek, beklemek ve bunun için gerekli koşulları yaratmaktır.¹²⁸

Bu açıdan, kurumun uygulandığı ülkelerdeki deneyimlerinden, ombudsmanlık kurumu için etkinlik ve başarı ölçütleri; bağımsızlık ve tarafsızlık, kolayca ulaşılabilirlik, kurumu temsil eden ombudsmanın kişisel nitelikleri, geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkisi ve kararlarının bağlayıcı olmayışı gibi konularda öne çıkmaktadır.

2.4.1. Ombudsmanın Kişisel Nitelikleri

Ombudsmanın kişisel nitelikleri kurumun etkinlik ve başarı ölçütleri bağlamında önemli bir yer teşkil etmektedir.¹²⁹ Ombudsmanın kişiliği kurumu simgeler ve temsil eder.¹³⁰ Bu nedenle; gerek ilgileneceği vakaların miktarı ve içeriği nedeniyle kaldırması gereken ağır iş yükü, gerekse maruz kalacağı politik ve diğer baskılar nedeniyle ombudsman seçilen kişinin kişilik bakımından olgun, her koşul altında tarafsızlığını muhafaza edebilecek, dürüst, görevine bağlı olan biri olması gereklidir.¹³¹

¹²⁷ GÖLÖNÜ, S., *Ombudsman Ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi*, s.9
<http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der27m1.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

¹²⁸ SEZEN, S. (2001), *Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, Amme İdaresi Dergisi, C.34, S.4, s.81

¹²⁹ Örneğin, Danimarka'da ombudsman hükümet önerisiyle ve yapı olarak zayıf bir konumda kurulmasına rağmen, bir hukuk profesörü olan ve ilk ombudsman olarak atanan kişinin güçlü kişiliği kurumun yerleşmesinde etkili olmuştur. (ULER, Y., a.g.m. s.1024)

¹³⁰ PICKL, V.J. (1986), a.g.m., s.43

¹³¹ KÜÇÜKÖZYİĞİT, a.g.m., s.99

Genellikle ombudsman için aranan özelliklerin başında “saygınlık” gelmektedir. Hem yönetim katmanlarında, hem yasama ve yargı kesimi üzerinde, en önemlisi de kamuoyu önünde çok saygın bir kişilik olmalıdır. Zira doğrudan yaptırım araçlarına sahip olmayacağından, sözleri, teklifleri, eleştirileri kamuoyunu harekete geçirebilmeli, yönetim organlarında etkili olmalıdır.¹³²

Kararlarının güvenilir ve adil olması için ombudsman hukuk ilmine tamamen hakim olmalı ve siyasi tarafsızlığını her koşul altında muhafaza etmelidir. Bu yüzden ombudsmanların kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuka tam anlamıyla hakim kişiler olmaları gerekmektedir.¹³³

2.4.2. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Bağımsızlık, ombudsman açısından tanımlayıcı bir unsurdur. Bu unsurun yürütmeden ve idareden bağımsız olmak anlamında anlaşılması gerekir. Yoksa ombudsmanın devletin dışında veya ondan bağımsız bir kurum olmadığına şüphe yoktur.¹³⁴

Ombudsman tıpkı yargıçlar gibi hiçbir makam ya da kişiden emir almaz; hangi organ tarafından atanırsa atansın o organdan bağımsız olmalıdır. Bu bağlamda, ombudsmanın atanma mekanizması, kendisini atayan makamla ilişkisi ve yaş, mesleki beklenti gibi kişisel özellikleri önem taşımaktadır.¹³⁵

Bağımsızlık, statü ile ilgili bir durum olmasına karşın, tarafsızlık onun davranışlarıyla ilgili bir durumu ifade etmektedir. Gerek atamayı yapan otorite gerekse denetim altına giren otoritelere karşı tam bir bağımsızlık sağlanmadıkça, ombudsmanın baskı ve yönlendirme riskiyle her zaman için karşı karşıya kalması söz konusu olabilmektedir.¹³⁶

¹³² KESTANE, D.(2006) *Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)*, Maliye Dergisi, sayı:151, Temmuz-Aralık, s.133

¹³³ BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU E.N., a.g.e., s. 15

¹³⁴ ERHÜRMAN, T. (1998), *Ombudsman*, Amme idaresi Dergisi. C. 31, S. 3, s.91

¹³⁵ SEZEN, a.g.m., s.81

¹³⁶ AKINCI, a.g.e., s.295

Gerçekten, işi idareyi (bir anlamda siyasi otoritenin iradesini) denetlemek ve vatandaşlardan gelen yakınmalar doğrultusunda araştırma ve inceleme yaparak idareye tavsiyelerde bulunmak olan ombudsman, kendisini atayanlar tarafından etki altında kalabilecek bir konumda yapılmışsa, tarafsızlığının şüphe altında olacağı açıktır. Bu yönüyle; gerek kurumu temsil eden kişinin kişiliği gerekse de onun bağımsızlığını sağlamaya yönelik mekanizmanın sağlıklı bir şekilde tesis edilerek işletilmesi, kurumun etkinliği açısından çok önemlidir.

2.4.3. Kolayca Ulaşılabilirlik

Genel olarak, uygulandığı ülkelerde ombudsmana yapılan başvurular aracısız olmaktadır. Bunun istisnasını İngiltere ve Fransa örnekleri oluşturmaktadır. Bu ülkelerde ombudsmana başvuru bir parlamenter aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bunun nedeni ise, haklı bir gerekçesi bulunmayan ve füzuli başvuruların önüne geçilmesi olarak açıklanmaktadır. Yine bazı ülkelerde, ombudsmana başvurabilmek için diğer tüm idari yolların tüketilmiş olması gerekmektedir.¹³⁷ Ancak bu durumlar istisnai örnekler olarak karşımıza çıkmakta olup, yukarıda da değinildiği gibi, kurumun uygulandığı ülkelerin farklı özelliklerine göre adapte olabilmesinden kaynaklanmaktadır.

Ombudsmana yapılan başvuruların aracısız olması gerekmele birlikte, ona ulaşılması da bir o kadar kolay olmalıdır. Yapılan başvurularda sıkı şekil şartlarının aranması, kendisinden beklenen işlevi tam manasıyla yerine getirememesi sonucunu doğuracak ve onu diğer denetim kurumlarından farklı kılmayacaktır. Bu bağlamda, e-mail, çağrı merkezi (sözlü olarak), dilekçe gibi olanaklı tüm vasıtalarla, yakınmaların iletilmesi mümkün kılınmalıdır. Ayrıca, başvuru yapabilmek için herhangi bir ücret, harç v.b. talep edilmemesi gerekmektedir. Öte yandan; başvuru yapılırken yakınmacıların kimlik bilgileri, adres veya telefon gibi ulaşım vasıtalarının istenilmesi, mesnetsiz başvuruların önüne geçilmesinde fayda sağlayabilir.

¹³⁷ ALATON, İ., *Bireyi Devlete Karşı Savunan Ombudsman Kurumu*, Radikal Gazetesi 18.03.1997 tarihli nüshası, s.9

2.4.4. Profesyonellik

Ombudsman, kamu yönetimi alanında çok çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu bağlamda, aracılık yapma veya öneride bulunma, yönetsel süreçten (prosedürden) anlamayı, bazı durumlarda da diploması kullanmayı gerektirmektedir. Bu nedenle, genellikle mesleki kariyerinin ortasında bulunmayan, iyi yetişmiş, bilgili, deneyimli kıdemli hakimler, profesörler, avukatlar ve üst düzey yöneticiler ombudsman olarak atanmaktadır.¹³⁸

Gerçekten de, deneyimli ve işten anlayan¹³⁹ bürokratların işlemleri üzerinde denetim yapılırken, ombudsmanlık kurumunun, denetim yaptığı işin ayrıntıları ve usul kuralları hakkında yeterli teknik donanımına sahip olması, sorunlara adil çözüm bulabilmesi bakımından şarttır. Yoksa, bilgi sahibi olmadan yetki sahibi olan kişilerde görüldüğü gibi, ombudsman yönlendirmelere açık olacak ve kukla vazifesi görmekten öteye gidemeyecektir.

2.4.5. Geniş Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisi

Ombudsmana tanınan yetkilerin sınırları, alınan kararların hem niteliği (yerindelik, doğruluk vb), hem de hızı açısından belirleyici bir öneme sahiptir. Ombudsman, kendisine iletilen bir yakınma konusunda kararını oluşturmadan önce gereksinme duyduğu her türlü bilgi ve belgeye kolaylıkla ulaşabilmeli, gereksinme duyduğu herkesin bilgisine başvurabilmelidir.¹⁴⁰

Kararlarının sonuçları; eleştiri, yönetimi daha önceki kararlarını yeniden gözden geçirerek kaldırma ya da değiştirmeye ikna, olayları kamuoyuna açıklayarak halkın demokratik denetimini sağlamaktan ibaret olan ombudsman, denetim görevini yerine getirirken çok geniş yetkiler kullanmaktadır. Ombudsmanın her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme hakları bulunmaktadır. Adeta yasalar, yönetimleri ombudsmanın emrine hazır kılmaktadır.¹⁴¹

¹³⁸ AKINCI, a.g.e., s.301

¹³⁹ İşin kurdu olmuş kişiler olarak da adlandırılmaktadır.

¹⁴⁰ SEZEN, a.g.m., s.81

¹⁴¹ KÜÇÜKÖZYİĞİT, a.g.m., s. 97

Araştırma ve inceleme yetkisi, ombudsmannın en önemli yetkilerinden birini oluşturmaktadır. Öyle ki, salt ombudsmannın inceleme yapma ihtimaline karşı, tesis olunan işlemlerin isabetliliğine ve gerekçeli olmasına dikkat edilecektir. Aslında iç denetim metodlarında da aynı durumla karşılaşılmaktadır. Ancak, ombudsman tarafından kamuoyuna ifşa olma korkusu, idareyi işlemlerinde daha dikkatli davranmaya itecektir.

Öte yandan; ombudsman araştırma ve inceleme yaparken, istediği tüm bilgi ve belgelerin ona sunulmasının kanuni zorunluluk haline getirilmesi, aksine davrananlar hakkında yaptırımların uygulanmasına yönelik hükümlerle, kurumun elinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan ombudsmannın resen harekete geçebilme yeteneği ile donatılması gerekmekte olup, örneğin hiç kimse tarafından şikayet konusu yapılmayan ancak medya organlarında yer alan bir olayı ‘ihbar/şikayet’ kapsamında ele alarak inceleme imkanı sağlanması ombudsmannın etkinlik ve başarısında önemli rol oynayacak uygulamalar olarak karşımıza çıkabilir.

2.4.6. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Yine ombudsmannın elini güçlendiren diğer bir hususta kararlarının bağlayıcı olmamasıdır. Aksi durumda; ombudsman tarafından yapılan denetim ciddi sonuçlar doğuracağı için, denetimin süresi ve sonuca ulaşması çok zaman alır. Ayrıca bağlayıcı karar alma yetkisinin bulunması, yargıyla bir nevi rekabete girişmesine neden olacaktır.

Ombudsman için en iyisi bağlayıcı karar alma yetkisinin bulunmaması, ancak salt bu sebeple getirdiği çözüm önerilerine idarenin de duyarsız kalmaması olacaktır. Uygulamadaki örneklerinden, ombudsmannın bağlayıcı karar alamamasının, kurumun etkinliğine tesir etmediği görülmektedir. Onun elindeki en büyük kozu kamuoyudur.

Günümüzde irili ufaklı hemen hemen tüm idarelere karşı ağırlıklı olarak idari yargıda olmak üzere dava açılmakta ve yargı mercilerince idare aleyhine kararlar verilmektedir. Ancak bu nedenle, idarelerin itibarının sarsılması söz konusu olmamaktadır. Ama bir medya organında, idarenin kusurlu bir işlem ve eyleminin yer alması durumunda, hemen tüm imkanların hatayı giderme yönünde kullanıldığı ve söz konusu kurum ve kuruluşların açığı kapama yoluna müracaat ettikleri gözlemlenmektedir. Bu da ombudsmanın, etkinliği açısından bağlayıcı karar almasına gerek olmadığını ortaya koymaktadır.

2.5. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İŞLEVLERİ

Günümüz demokratik hukuk devletlerinde, özellikle sosyal devlet ilkesinin anayasalardaki yerini almasıyla, kamu yönetiminin görevleri, yetkileri ve dolayısıyla da önemi büyük oranda artmıştır. Doğaldır ki, önemi artmakta olan bu yapının sorunları da, önemiyle doğru orantılı olarak artmış ve yeni kurumlara gereksinin duyulmaya başlanmıştır. İşte bu durum yurttaşları mağdur durumda bırakmış ve onların yoğun talepleri sonucunda yönetenleri, yönetilenlerle diyalog gereksiniminden dolayı, yeni formüller aramaya itmiştir.¹⁴² Bunun sonucunda yönetilenlerle yönetenler arasında adeta bir köprü vazifesi gören ve vatandaşların karşılaştığı sorunların çözümü hususunda ilgili birimlerle diyaloga girmek suretiyle sorunları çabucak çözmesi öngörülen ve yaşanan problemlerin tekrarının engellenmesini sağlamak amacıyla, Ombudsmanlık kurumu ortaya çıkmıştır.

18. y.y.'da İsveç gibi küçük bir ülkede, ülke içerisinde kendisinin temsilcisi konumunda bulunan memurları denetlemek arzusuyla hareket eden bir kralın ve onun sadık, dürüst ve yetenekli yardımcısının geliştirdikleri bir kurum olan Ombudsmanlık kurumu, krallıklardan temsili demokratik rejimlere, oradan da katılımcı demokrasiyi yerleştirmeye çalışan rejimlere uyum sağlayarak, mevcut yapıları ileri götürmek için bir motor görevini görmüştür.¹⁴³

¹⁴² ERHÜRMAN, (1998), a.g.m., s.99

¹⁴³ EREN, H. (2000), *Ombudsman Kurumu*, Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(AÜEHFD), C.4, S.1-2, s.91

Kurum ayrıca, yurttaşın seçimden seçime sandığa gidip oyunu atmaktan başka herhangi bir yolla yönetime katılmadığı bir demokrasi anlayışına değil, yönetimin her aşamasına ve bu arada tabii ki de denetlenmesine de katılması anlamındaki katılımcı demokrasi idealine de hizmet etmektedir.¹⁴⁴

Ombudsmannın sağladığı katkıları kategorize edebileceksen bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

2.5.1. Eğitici İşlevi

Hukukçular ile farklı alanlardaki uzmanları yapısında barındıran ombudsmanlık kurumu, vatandaşların değişik konularda bilgilendirilmelerine ve başvurularına tatmin edici cevaplar almalarına olanak sağlamaktadır.¹⁴⁵ Gerek başvuruları olumlu sonuçlansın gerekse olumsuz, her iki durumda da ombudsman vereceği cevabında gerekçeli olarak açıklama yapma durumunda olduğundan dolayı bu bilgilendirme sürekli haldedir.

Diğer taraftan bu bilgilendirme ve eğitici işlev sadece vatandaşlar veya hakkı zarara uğramış kişiler için değil, aynı zamanda uygulayıcılar ve idare açısından da önemlidir. İdare, ombudsman aracılığıyla herhangi bir işlem tesis etmesi durumunda, bundan sonraki işlemlerde bu hususu dikkate alacak ve tekrara düşmenin önüne geçilecektir.

Ombudsman eğitici işlevini, düzenlediği raporlarla, hazırladığı broşür kitapçık v.s. ile ve medya organları aracılığıyla da yerine getirebilmektedir.

¹⁴⁴ DÜĞEN, Ü., a.g.tez, s.44

¹⁴⁵ LETOWSKA, E. (1990), *The Polish Ombudsman (The Commissioner for The Protection of Civil Rights)*, International and Comparative Law Quarterly, Vol.39, Part.1, January, s.290

2.5.2. Önleyici (Caydırıcı) İşlevi

Ombudsmannın, salt varlığı dahi, idare tarafından hukuka aykırı ya da yerinde olmayan işlem ya da eylemlerin yapılmasını önleyen bir mekanizmadır.¹⁴⁶ Sadece dava açma yoluyla işletilecek olan, ağır işleyen ve sıkı şekil kuralları bulunan yargı mekanizmasına nazaran daha hızlı sonuçlar veren ombudsman aracılığıyla denetim yapılacağı bilincinde olan idare, hukuka aykırı veya hakkaniyete uygun olmayan herhangi bir işlem tesis ederken veya eylemde bulunurken, hareketlerini ince eleyip sık dokumak zorunda kalacaktır.¹⁴⁷

Ombudsmannın caydırıcı etkisi ise, hukuka aykırı eylem ve işlem yapmak niyetinde olan kamu görevlilerinin, yakalanmak endişesiyle bu niyetlerinden vazgeçmeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır.¹⁴⁸

Ombudsman bu önleyicilik ve caydırıcılık işlevleriyle, kamu yönetimi iyileştirilmesi yönünde katkılar sağlamaktadır.

2.5.3. Düzeltici İşlevi

Ombudsman tarafından gerçekleştirilen denetim; yapılan işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması sırasında saptanmamış yanlışlıkların sonunda yakalanmasını ve düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlıştan arınma denetimidir. Ombudsman, nerede yanlış yapılmışsa, orada düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğu olduğunu gösterir; yanlış yapılmayan yerde ise geçerli uygulamaları güçlendirici bir etmendir.¹⁴⁹

¹⁴⁶ **OOESTİNG, M.** (1996), *The Assesment by the Ombudsman of Acts or Omissions by Public Authorities Adversely Affecting the Citizens*, Proceedings of the 5th Round Table with European Ombudsmanen, Limassol, Cyprus, s.93-94

¹⁴⁷ **AL-WAHAB, İ.** (1979), *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm, Lüberforlag, s.124

¹⁴⁸ **ERHÜRMAN,** (1998), a.g.m., s.100

¹⁴⁹ **PICKL, V.J.** (1986), a.g.m., s.37

Ombudsmana yapılan tüm başvurular idare aleyhine sonuçlanmamakta, hatta çoğu zaman reddedilmektedir. Bu, ombudsmanın yönetimin üzerinde duran bir demoklesin kılıcı olmadığını göstermektedir. O, bireyle yönetim arasındaki sürtünme noktalarını yağlayarak, gereksiz aşınmaları önlemektedir.¹⁵⁰

Öte yandan, ombudsmanın yıllık faaliyet raporları, kamu yönetiminin kendisine ayna tutmakta ve etkinliklerinin başarısının bir ölçütünü oluşturmaktadır. Aynı zamanda, ombudsmanın saptadığı kötü yönetim uygulamalarını gidermeye yönelik çözüm önerileri de, yanlışlıklardan arınmak isteyen yönetimler için yönlendirici bir işlev görmektedir.¹⁵¹ Kimi ülkelerde ombudsmanların reform önerisi getirdikleri ve yasa teklifleri hazırladıkları görülmektedir.¹⁵²

Her ne kadar ombudsmanın yaptığı araştırma ve soruşturma sonucu varmış olduğu kanı bağlayıcı olmasa da, hazırladığı raporların kamuoyu nezdinde açıklanması idarenin bir nevi *kendine çeki düzen vermesini* sağlamakla birlikte, kasten hukuka aykırı işlem tesis edildikten sonra, dava aç(a)mayanların mağduriyetleri, bu etkin ve verimli denetim yolu ile giderilmeye çalışılacaktır.

Ombudsman denetiminin yapıldığı birçok ülkede, idarelerin onun bağlayıcı olmayan kararlarına büyük ölçüde uyma eğilimi gösterdiği görülmektedir. Bu da, kamu yönetiminde yanlışlıkların tekrarlanmasını engelleyerek, yönetim üzerindeki düzeltici etkiyi yansıtmaktadır.

¹⁵⁰ AKINCI, a.g.e., s.292

¹⁵¹ SEZEN, a.g.m., s.80

¹⁵² Bu konuda çarpıcı bir örnek olarak bir Paris Mahkemesi'nin Marsilya'da oturan bir kişi hakkında verdiği tutuklama kararı üzerine polisin şahsı hemen tutuklayarak Paris'e getirmesi ancak bu arada Mahkemenin verdiği kararın yanlışlığını anlayıp tutuklamayı kaldırması ve ilgili şahsın serbest bırakılması örnek olayı anlatılmaktadır. Bu örnek olaydaki şahsın tutuklandığı ekim ayında Marsilya'da hava sıcaktır ve üzerinde kısa kollu bir gömlek vardır, oysaki getirildiği Paris'te hava soğuktur, cebinde de parası yoktur. Buna rağmen serbest bırakılırken, bunlar göz önüne alınmamıştır. Marsilya'ya dönüşü çok zahmetli olur, hastalanır, iyileştikten sonra bir parlamenter aracılığıyla Mediateur(Ombudsman)'a başvurur. Ombudsman açısından olayın çözümü bireyin uğradığı zararın tazmini değildir. Bu yargının yetkisindedir, ancak bu olayda yönetimi suçlayacak somut bir davranış da bulunmadığı için bu tür yanlışlıkla tutuklanan kişilerin salıverildikleri zaman geri ikametgâhlarına kadar götürülmeleri konusunda bir yasal düzenleme gereği üzerinde durulur ve bu yönde bir yasa çıkarılır.(Aktaran, TEMİZEL, a.g.e., s.50.)

2.5.4. Yargının İş Yükünü Azaltıcı Yönde İşlevi

Ombudsman denetiminin bulunmadığı ülkelerde, idarenin kusurlu işlem ve eylemleri nedeniyle, vatandaşlar açısından etkili bir sonuç alınabilecek yargı mercileri dışında herhangi bir denetim mekanizması bulunmamaktadır. Bu durum ise, en basit gibi görünen ve özünde çok kolay bir şekilde çözümlenecek olan uyuşmazlıkların yargı mercileri önüne getirilmesine sebep olmaktadır. Tabii ki bu nedenle, yargının iş yükü büyük ölçüde artmakta olup, onu yavaş işleyen ve sonuçlarının etkisini zayıflatan bir hale getirmektedir.

Ombudsman sisteminin kurulmasıyla, hakkının zedelendiği düşünen insanlar yargı mercilerinin önüne gitmeyecek ve ombudsmana başvuracaklardır. Yargı mercileri önüne gelmeden birçok sorun hallolduğu için, ombudsmannın yargının iş yükünü azaltıcı işlevi bu şekilde ortaya çıkmaktadır.

2.6. OMBUDSMAN TÜRLERİ

1809'dan günümüze iki yüzyıllık bir deneyim ve birikimle ombudsmannın işlevi ve önemi artık çok iyi anlaşılmıştır. Bireylerin yanında, haksızlığa karşı hukukun uyanık bir bekçisi olan ombudsman, bağımsız ve yansız kişiliğiyle yönetsel sistem içinde gerçek bir otorite yerini almıştır. Kimi ülkelerde neredeyse "dördüncü erk" durumuna gelmişken, kimi ülkelerde de "erkler arası" iletim ve dengeleme ögesi olarak sisteme katılmaktadır.¹⁵³

İlk olarak ortaya çıktığı İsveç'te genel olarak görev alanına giren konu ve kuruluşlar üzerinde denetim yapan ombudsmannın, sonraları diğer ülkelere yayılması ve gelişmesiyle özel olarak görev alanı belirlenmiş ombudsmanlar ortaya çıkmıştır. Örneğin, İngiltere'de, parlamento ve ulusal sağlık hizmetleri ombudsmanı¹⁵⁴, yerel yönetimler ombudsmanı¹⁵⁵ ve adli hizmetler ombudsmanı¹⁵⁶ olmak üzere dört farklı alandan sorumlu ombudsman bulunmaktadır.

¹⁵³ AKINCI, a.g.e., s.306

¹⁵⁴ The Parliamentary and Health Service Ombudsman, <http://www.ombudsman.org.uk> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

¹⁵⁵ The Local Government Ombudsman, <http://www.lgo.org.uk> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

Yine İsveç'te, dört parlamento ombudsmanının yanı sıra, tüketici ombudsmanı, eşit fırsatlar ombudsmanı, etnik ayrımcılığa karşı ombudsman, çocuk ombudsmanı ve basın olmak üzere toplamda 9 ombudsman görev yapmaktadır.¹⁵⁷

Finlandiya'da 1 ombudsman ve 1 ombudsman yardımcısı olmak üzere iki ombudsman görev yapmaktadır. Danimarka'da 1 ombudsman seçilirken, Norveç'te 1 sivil, 1 de askeri ombudsman olmak üzere iki ombudsman seçilmektedir. Yeni Zelanda'da uygulanan sistem Danimarka sistemi ile aynı özellikleri taşımaktadır.¹⁵⁸

Uygulandığı ülkelerde, ombudsmanların görev alanları ayrı ayrı belirlenerek farklı türde yapılanmalarındaki temel gerekçe, yalnız başına parlamento ombudsmanının tüm yönetsel sistem içerisindeki çok değişik konulara muhatap kalması nedeniyle, ortaya çıkması muhtemel olan zaman kaybının engellenmesi ve kararların isabetliliğini sağlamak olup, ayrıca bu işbölümüyle uzmanlaşma sağlanarak kurumun daha etkin hale getirilmek istenmesidir.

Şimdi türlerine göre bazı ombudsmanları inceleyelim.

2.6.1. Sağlık Ombudsmanı

İlk kez 1973 yılında İngiltere, Galler ve İskoçya'da faaliyete geçen ulusal sağlık hizmetleri ombudsmanının[The Health Service Commissioner (or Health Service Ombudsman)] görevi; ulusal sağlık hizmetlerinin, doğru düzgün veya adil bir şekilde yürütülmediği veya iyi işlemediği durumlarda yapılan şikayetleri incelemektir.¹⁵⁹

¹⁵⁶ The Legal Services Ombudsman, <http://www.legalombudsman.org.uk> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

¹⁵⁷ http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=21&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en (Organization)(Erişim Tarihi: 10.10.2011)

¹⁵⁸ BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU E.N., a.g.e., s.37-55

¹⁵⁹ <http://www.ombudsman.org.uk/about-us> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

Her ne kadar parlamento ombudsmanından esinlenilmişse de, sağlık hizmetleri ombudsmanı(SHO) için daha işlevsel özellikler getirilmiştir. SHO, gerek hastanelerin ve gerekse toplumsal sağlık hizmetleri sunan kurumların hizmet kalitesini arttırmada etkili olmuştur. SHO, sadece kötü yönetim olaylarını değil, bunun dışında sağlık hizmetinin beklenen kalitede gerçekleşmemesiyle de ilgilenmektedir.¹⁶⁰

Ulusal sağlık ombudsmanının; ulusal sağlık hizmetlerinden bağımsız olması, herkese adil ve tarafsız bir şekilde davranılmasını amaçlaması, bireysel şikayetlerin mahrem olması, ücretsiz olması, bir şikayetin tamamıyla soruşturulabilmesi açılarından avantajları; şikayet üzerine yapılan soruşturmanın uzun zaman alması, ilk önce bölgesel sağlık sağlayıcısına başvurulması mecburiyeti ve hükmedilen tazminatın mahkemedeki gibi olmaması hususlarında dezavantajları bulunmaktadır.¹⁶¹

2.6.2. Basın Ombudsmanı

Basın ombudsmanı, gazete okuyucuları ya da radyo veya televizyon dinleyici veya izleyicilerinin, yanlış bilgilendirme, adaletsizlik, ölçülü davranmama gibi hususlardaki şikayetlerini alır ve araştırma yaparak, uygun düzeltmeler veya yanlış aktarılan hususların açıklığa kavuşturulması yönünde tavsiyelerde bulunur.¹⁶²

Okur temsilcisi, okur avukatı veya kamu editörü¹⁶³ gibi isimlerle anılan, basın ombudsmanının asıl amacı basının öz denetimi olup, bununla duyarlı okuyucu ve izleyici veya dinleyicilerden gelen talep ve şikayetler göz önünde bulundurularak, haberlerin ve yayın anlayışının kalitesi arttırılmaya çalışılmakta ve yapılan yayınlarda daha dikkatli davranılmasının temini amaçlanmaktadır.

¹⁶⁰ AKINCI, a.g.e., s.340

¹⁶¹ http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage_31.html (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

¹⁶² <http://newsombudsmen.org/about> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

¹⁶³ <http://newsombudsmen.org/about> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

Basın ahlak ilkelerine uygun olmayan, yayınlarıyla kişileri mağdur eden veya zarara uğratan gazeteci veya yazar, ombudsmana şikayet edilir. Bu durumda ombudsman, gerçeği araştırır, eğer şikayet sahibini haklı bulursa gazetede düzeltme yapılmasına veya cevap hakkının verilmesine karar verir. Eğer ombudsman, doğru habercilik ilkelerinin bilerek ihlal edildiği sonucuna varırsa daha ayrıntılı bir soruşturma başlatır.¹⁶⁴

Bazı medya organlarının bünyesinde istihdam ettiği ve basın ombudsmanı olarak nitelendirdiği kişilerin, maaşını bu kurumlardan alıyor olması, basın ombudsmanına yöneltilebilecek eleştirilerin başında gelmektedir. Bu yönüyle onun bağımsızlığı ve tarafsızlığı hususunda ciddi tereddütlerin olması anormal değildir. Böyle bir basın ombudsmanının oynayacağı rol, şirketlerin “müşteri temsilcisi” rolüyle benzer olacaktır.¹⁶⁵

2.6.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumu, birçok ülkede öncelikle merkezi yönetimler için oluşturulmuş ve genellikle parlamento ombudsmanı şeklinde uygulanmıştır. Parlamento ombudsmanının zamanla iş yükünün artması ile birlikte, yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan yetersizlikler, yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu görevlerin gittikçe artması ve özellikler taşıması gibi nedenlerin, bazı ülkelerde yerel yönetimler için ayrı bir “yerel yönetim ombudsmanı” oluşturmayı bir ihtiyaç olarak ortaya çıkarmış olduğu söylenebilir.¹⁶⁶

Yerel yönetim ombudsman(lar)ı, merkezi yönetim ombudsmanının bütün özelliklerini taşıyarak, belli bir bölge ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlmek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla, yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ve

¹⁶⁴ DEMİR, G. (2002), *Ombudsman Aranıyor*, Sade Ofset Ahilik Araştırma Yayınları, İstanbul, s.144

¹⁶⁵ ÇAKMAK, C. (2008), *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği(Ombudsman) Kurumunun Türkiye 'de Yeri ve Önemi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Ün. Sos. Bil. Enst., İzmir, s. 37

¹⁶⁶ ÜNAL, a.g.tez., s.131

müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlardır.¹⁶⁷

Yerel yönetim ombudsmanlarının görev ve yetkileri, genellikle parlamento ombudsmanlarına verilen görev ve yetkilerle büyük bir benzerlik ve paralellik taşımaktadır. Ancak, yerel yönetim ombudsmanları bu yetki ve görevlerini hukuksal çerçeve dahilinde kendilerine tanınan sınırlı yetki ve görev alanları içinde gerçekleştirmektedirler.¹⁶⁸

Yerel yönetimlerin yönetsel işlemi tamamlama süreçlerindeki farklılıklar ve kararın oluşturulmasına bizzat yerel yönetim meclislerinin, yani seçilmiş üyelerin katılması, yerel yönetimlerde ombudsman denetiminin niteliğini farklı kılmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları, yerel meclislerin kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değil; yerel meclislerin yönetsel nitelikteki kararları da dahil olmak üzere, yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini hem kararlarına kalite kazandıracak nitelikleri itibariyle, hem de adalet yönünden denetlemek üzere oluşturulmuş ombudsmanlar olmaktadır.¹⁶⁹

Yerel yönetim ombudsmanı ilk kez İngiltere ve Galler'de 1974'de kurulmuştur. İngiltere'deki 3 ombudsman ülkenin farklı yerlerindeki şikayetlerle ilgilenir ve bunların sorumluluk alanları belirlenmiştir. Böylece üç ombudsmanın da yıllık olarak ilgilendikleri şikayet sayıları birbirine yakın olmaktadır.¹⁷⁰

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimler ve bunların diğer organları hakkındaki şikayetleri inceler. Eğer yerel yönetim meclisinin yanlış bir uygulaması saptanırsa, bunun düzeltilmesi amaçlanır. Yerel yönetim ombudsmanı, meclisin ne yapıp yapamadığını soruşturabilir, ancak yalnızca vatandaşların meclisle aynı görüşte olmaması nedeniyle herhangi bir sorgulama yapamaz.¹⁷¹

¹⁶⁷ TEMİZEL, a.g.e, s.65

¹⁶⁸ ÜNAL, a.g.tez, s.135

¹⁶⁹ TEMİZEL, a.g.e., s.66

¹⁷⁰ <http://www.lgo.org.uk/about-us/background> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

¹⁷¹ <http://www.lgo.org.uk/about-us/what-we-do> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

Yerel yönetim ombudsmanına başvuruda bulunabilmek için öncelikle kararı alan ilgili organa başvuru yapmak gerekir, buradan olumsuz cevap alınması durumunda ombudsmana müracaat edilebilir.¹⁷²

2.6.4. Polis Şikayetleri Ombudsmanı

Polis ile ilgili şikayetleri incelemek üzere özellikle İngiltere’de çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. Öncelikle 1964 tarihli Polis Kanunu’na göre, polisin davranışlarıyla ilgili herhangi bir şikayet söz konusu olduğunda bunu araştırarak gerekli incelemeyi yapmak üzere Başsavcılık görevliydi. Ancak savcılık ile polis arasındaki organik bağ dolayısıyla, 1976 yılında Polis Şikayetleri Kurulu [Police Complaints Authority (PCA)] kurulmuştur.¹⁷³ Ancak bu organın yetkilerinin sınırlı olması ve kurul üyelerinin yine meslekten seçilmesi kurumun tarafsızlığı yönünde ciddi eleştiriler almasına neden olmuştur. 1985 yılında Polis Şikayetleri Otoritesi, Polis Şikayetleri Kurulu’nun yerini almıştır.¹⁷⁴ Buna göre ise Otoritenin başkanı Kraliçe tarafından atanacak, polislik mesleği dışından olacaktı. Bu düzenlemeyle denetimde bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanması amaçlanıyordu.

Polis Şikayetleri Otoritesinin kurulmasından ve etkin faaliyetlerinden sonra, İngiltere’de silah kullanılan operasyon sayısında azalma yaşanmış ve halkın çoğunluğu tarafından otoritenin tarafsız olduğuna olan inanç artmış¹⁷⁵ ve polisin davranışlarında gözle görülür düzeltilmeler olduğu müşahade edilmiştir.

2.6.5. Çocuk Ombudsmanı

En önemli ihtisas ombudsmanlarından birisi çocuk ombudsmanıdır. Ruhsal ve bedensel açıdan sağlıklı nesiller yetiştirme arzusu ve kaygısı, birçok toplumda çeşitli korumacı önlemlerin alınmasını da beraberinde getirmiştir. Bu düşünceden hareketle 1980’li yıllardan 1990’lu yılların başına kadar tartışma konusu olmuş bir çocuk ombudsmanlığı (Ombudsman for Children) projesi İsveç’te ilk kez 1993 yılında kurulmuştur.¹⁷⁶

¹⁷² <http://www.lgo.org.uk/about-us/what-we-do> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

¹⁷³ http://www.ipcc.gov.uk/en/Pages/came_from.aspx (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

¹⁷⁴ http://www.ipcc.gov.uk/en/Pages/came_from.aspx (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

¹⁷⁵ AKINCI, a.g.e., s.347

¹⁷⁶ <http://www.barnombudsmannen.se/english/about-us/background> (Erişim Tarihi: 02.10.2011)

Çocuk ombudsmanı, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi temelinde, çocukların hakları ve menfaatleriyle ilgili hususları dikkate almaktadır.

Çocuk ombudsmanı, çocukların yaşam koşulları hakkında bilgi edinip, ilgili konularda görüşlerini alarak, sorunlarını çözmek için, özellikle zor durumda olanlar olmak üzere çocuklarla düzenli iletişim içindedir. İçinde çocuklarında yer aldığı uzmanların oluşturduğu bir grup, çocuk ombudsmanı ile ilişki içerisindedir. Çocuk ombudsmanının bilgi edinme ve görüşmeler yapma hususunda yasal yetkileri bulunmakla birlikte, düzenleyici anlamda bir gücü bulunmamaktadır.¹⁷⁷

Çocuk ombudsmanı özellikle yalnızlık içinde olan, boşanmış bir aileden olmanın yarattığı psikolojik sorunları olan, gözetim ve değişik türdeki özgürlükten yoksunluk durumlarıyla karşı karşıya olan çocukların sorunları ile ilgilenmektedir. Bu amaçla İsveç'te doğrudan bir telefon hattı çocuk ombudsmanına özgülenmiştir.¹⁷⁸

Çocuk ombudsmanı, yıllık raporları aracılığıyla, bir yıl içerisinde BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne ilişkin ilkelere ne derece uyulduğu, hangi konularda ihlallerin daha sık yaşandığını belirtmektedir. Bu rapor aynı zamanda, ombudsmanın alınması gereken önlemler konusundaki görüş ve önerilerini de içermektedir. Rapor, hükümetin BM Çocuk Hakları Komitesi'ne sunulan ve her ülkede Sözleşme'nin nasıl uygulandığına dair gözlemler içeren Dönemsel Rapor'un da temelini oluşturmaktadır.¹⁷⁹

2.6.6. Tüketici Ombudsmanı

Şirketler, yeni pazarlama teknikleri ve farklı reklam kampanyaları ile çoğu zaman tüketicilerin aldanmalarına neden olurlar. Abartılarla dolu reklamlar; evde, işyerinde, sokakta, metroda, otobüste tüketicileri kuşatmıştır ve içilen sudan giyilen pantolona kadar sürekli olarak tavsiyelerde bulunmaktadır. Maddi bakımdan güçsüz, bilgice yetersiz, örgütlenme bilincinden uzak tüketici kitleleri

¹⁷⁷ <http://www.barnombudsmannen.se/english/about-us> (Erişim Tarihi: 02.10.2011)

¹⁷⁸ AKINCI, a.g.e., s.317

¹⁷⁹ A.g.e., s.317

karşısında; organize, örgütlü, maddi güce egemen, hatta siyasal iktidarı bile etkileyebilen profesyonelleşmiş satıcılar vardır.¹⁸⁰ Bu durum karşısında, tüketicilerin haklarını korumak için farklı sistemler geliştirilmiştir. Tüketici konumunda olan insanlar, haklarını yargı yoluyla elde etme imkanına sahip olsalar da, yargının yavaş işleyişi, masraflı olması ve çeşitli usul kurallarının bulunması, bu yolu kullanarak hak aramaktan kaçınmaya sebep olmaktadır. Ancak yine de haksızlığa uğrayan kişiler için, tüketiciyi koruma dernekleri ve çeşitli organizasyonlar tüketiciye yol göstermektedir. Fakat bu çalışmalar da çoğu zaman yetersiz kalmaktadır.

Tüketicinin haklarını adil bir şekilde korumak, gerektiğinde satıcı ile müzakere imkanı sağlayarak problemleri uzlaşma yoluyla çözmek üzere tüketici ombudsmanlığı sistemi kurulmuştur. Böylelikle tüketicilerin yargı yoluna başvurmaksızın kısa sürede sorunlarının çözülmesi, ayrıca mahkemelerin iş yükünün de bu sayede azaltılması amaçlanmıştır.

İsveç'te 1971 yılında kurulan Tüketici Ombudsmanı (Konsumentombudsmannen), Tüketicilerin Pazarlama Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası'ndaki haklarını korumak üzere kurulmuştur. Anılan yasalarda, şirketlerin satış yaparken uyması gereken kural ve standartlar belirlenmiştir. Tüketici Ombudsmanı kendisine gelen şikayetlerle ilgili olarak öncelikle bir inceleme yapar, ardından ilgili firmayla görüşür. Yaptığı önerilerin herhangi bir bağlayıcılığı olmasa dahi, bu önerilere uyulmadığı takdirde konuyu Ticaret Mahkemesine götürebilme yetkisi vardır.¹⁸¹

¹⁸⁰ ÇAKMAK, a.g.tez, s.35

¹⁸¹ AVŞAR, a.g.e., s.100

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. OMBUSMAN SİSTEMİNİN BAZI ÜLKELERDE UYGULAMA BİÇİMLERİ

3.1. İSKANDINAV ÜLKELERİNDE

18. yüzyılın başlarında İsveç'te uygulanmaya başlayan ombudsmanlık kurumu, kurulduğundan yaygınlaşmaya başlamasına kadar çeşitli açılardan değişiklik gösterse de, temel olarak bir İskandinav kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır. 1809'da İsveç'te kurulduktan sonra uzun süre bu ülkede adı sanı duyulmadan uygulanan kurum, İsveç dışında ilk olarak Finlandiya'da 1919'da uygulamaya konulmuş onu 1952 yılında Norveç takip etmiş nihayet dünya çapında giderek yaygınlaşmasında büyük etkisi olan Danimarka'da 1954 yılında kurulmuştur. Bu meyanda, kurumun anayurdu olarak İskandinav ülkeleri gösterilmektedir.

Çalışmamızın bu kısmında, İskandinav ülkeleri olan İsveç, Finlandiya, Norveç ve Danimarka'daki ombudsman kurumu uygulamaları irdelenecektir.

3.1.1. İsveç

Yukarıdaki bölümlerde de değinildiği gibi, Kral XII. Charles Osmanlı topraklarında zorunlu ikameti esnasında çıkardığı bir emirnameyle, kendisinin gözü kulağı olabilecek bir denetçiyi(Högste Ombudsmannen) atamıştı. Bu denetçi, yönetilenler için değil, bizzat yönetimin başı olan Kral için etkinlik gösteren bir denetçiydi. Kral'ın görevlisi olarak işlev gören Högste Ombudsmannen makamı, Kral ile parlamento arasında sürdürülen iktidar

mücadelesinin de konusu olmuş¹⁸² nihayet 1809 İsveç Anayasası'yla, anayasal bir kurum haline gelerek, Kral adına denetleme yetkisi olan Högste Ombudsmannen'in karşısında parlamento adına denetim yapacak *Justite Ombudsmannen* adıyla yeni bir memur atanmıştır.¹⁸³ Böylelikle, krala ve parlamentoya bağlı olmak üzere iki başlı bir ombudsman sistemi ortaya çıkmıştır.

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 arası 3'e çıkmıştır. Şu anda Parlamento tarafından seçilen 4 tane parlamento ombudsman'ının (PO) yanı sıra hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsman'ı (TO), Eşit Fırsatlar Ombudsman'ı (EFO), Etnik Ayrım'a Karşı Ombudsman (EO), Çocuk Ombudsman'ı (ÇO) ve Özürlülerin Ombudsman'ı (ÖO) vardır.¹⁸⁴

4 ombudsmanın her biri, farklı idari kurumlardan sorumludur. Baş parlamento ombudsmanı(The Chief Parliamentary Ombudsman) ayrıca idari anlamda ombudsman kurumunun idarecisi ve kamuoyu nazarında kurumun faaliyetleri hususunda karar verme yetkisine sahiptir. Genel sekreter ve 8 daire başkanına ek olarak, toplamda 50 olmak üzere her ombudsmanın yanında idari personel istihdam edilmektedir.¹⁸⁵

3.1.1.1. Atanması ve Statüsü

Biri baş ombudsman olmak üzere, toplamda 4 tane ombudsman Riksdag(İsveç Parlamentosu) tarafından seçilir. Baş ombudsman ve diğer ombudsmanlar tek tek seçilirler. Ombudsman 4 yılda bir olan meclis seçimlerinin ardından, bir dönem için seçilir. Parlamento, Anayasa Komisyonunun önerisi üzerine, Meclis nezdinde güvenini yitiren ombudsmanı görevinden el çektirebilir.¹⁸⁶

¹⁸² BOZOĞLU, a.g.tez, s.56

¹⁸³ ESGÜN, a.g.m., s.255

¹⁸⁴ BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU E.N., a.g.e., s. 37

¹⁸⁵ http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=21&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en (Organization)(Erişim Tarihi: 10.10.2011)

¹⁸⁶ The Riksdag Act (Riksdagsordningen), madde 11, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=573 (Legal Basis>The Riksdag Act) (Erişim Tarihi: 10.10.2011)

Ombudsman olabilmek için hukukçu olmak şart değildir. Her vatandaş ombudsman olabilmek için aday olabilir. Ancak teamülen kıdemli hakimler ve yüksek mahkeme hakimleri ombudsman olarak atanmaktadırlar.

Parlamento ombudsmanı ile ilgili en başından beri süregelen çalışmaların temel dayanağı, idare tarafından bireylere yönelik olarak tesis edilen işlem ve eylemlerin hukuki ve her açıdan doğru olmasının temini olarak açıklanmaktadır. Günümüzde, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin anayasal düzeyde koruma altına alınmasında ombudsman hayati bir önemi haizdir. 1810'da olduğu gibi, bugün de 4 Parlamento ombudsmanı, hükümet ve denetlediği kuruluşlar karşısında tamamıyla bağımsızdır. Bu nedenle, kurumun sıra dışı bir doğası olduğu vurgulanmaktadır.¹⁸⁷

Ombudsmanların her koşul altında tarafsızlıklarını korumaları önemli olduğu için bu göreve kariyer endişesi taşımayan, dürüst ve olgun kişiler atanmaktadır.¹⁸⁸ Ombudsmanın bağımsızlığını teminat altına almak için, sadece parlamento tarafından görevden alınabileceği kuralı getirilmiştir. Öte yandan, parlamentonun onun kararlarına herhangi bir müdahalesi de söz konusu olamamaktadır.

3.1.1.2. Görev ve Yetkileri

Ombudsmanların içinde en geniş yetkiye sahip olanı İsveç ombudsmanıdır. Zira yetkileri; idare, ordu ve adalet olmak üzere üç önemli mekanizma üzerinde yayılmıştır. Ombudsmanlık kurumunun uygulandığı birçok ülkede hükümetin, yerel yönetimlerin, ordunun ve yargının denetim alanı dışında tutulması kabul görmüşken, İsveç'te söz konusu tüm kurumlar ombudsmanın denetim alanı dâhilindedir.¹⁸⁹

¹⁸⁷ http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en (History) (Erişim Tarihi: 10.10.2011)

¹⁸⁸ BABÜROĞLU, O.- HATİBOĞLU E.N., a.g.e., s.22-23

¹⁸⁹ OYTAN, a.g.m., s. 197

İsveç ombudsmanının görev alanı ile ilgili düzenlemeler Parlamento Yasası ve Ombudsman Yasası'nda yer almaktadır. Buna göre, kamu hizmeti gören görevlilerin, hizmet görürken yasalara ve görevinin gereklerine uyup uymadıklarını ombudsman gözetir. Ombudsman aynı zamanda, yargı yerlerinin ve yönetsel kuruluşların faaliyetleri sırasında yasanın emrettiği tarafsızlık, nesnellik ilkelerine uyulup uyulmadığını; kamu yönetiminin yurttaşların anayasal hak ve önceliklerinin çiğnenip çiğnenmediğini de denetleyebilmektedir.¹⁹⁰

Parlamento ombudsmanının görev alanı oldukça geniş olup, memurlar ve diğer kamu personeli, yerel yönetimler, yargı erki görevlileri ve silahlı kuvvetler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır.¹⁹¹

Parlamenteler ve bakanlar üzerinde ombudsmanın denetim yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü İsveç'te bakanların icrai kuvveti bulunmayıp, yalnızca planlama ve düzenleme yetkileri bulunmaktadır. Parlamento ve kabine üyeleri için ayrıca parlamenter denetim sistemleri mevcuttur.¹⁹²

Öte yandan; kurumun uygulandığı diğer ülkelerden Finlandiya harici örneklerinde ombudsmanın yargı üzerinde denetiminin bulunmadığı¹⁹³ görülmekle birlikte; bu durum İsveç'in idari yapısından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki; İsveç'te kamu görevlileri amirin emrini değil, kanun hükmünü uygulamakla yükümlü olup, bu bakımdan yargı mensupları da birer memur olarak kabul edildiği için, bu durum olağan karşılanmaktadır. Ancak bu denetim, yargının özüne müdahale değil de, daha çok usule ilişkin kurallara riayet edilip edilmediği, kararların geç yazılıp yazılmadığı, açık hataların bulunup bulunmadığı hususları açısından uygulanmaktadır.

¹⁹⁰ Act with Instruments for Parliamentary Ombudsman, Section I-III (Aktaran, **AKINCI**, a.g.e., s.308)

¹⁹¹ **AKINCI**, a.g.e., s.308

¹⁹² **MUTTA**, a.g.e.,s.67

¹⁹³ **ULER, Y.**, a.g.m. s.1023

3.1.1.3. Çalışma Sistemi

İsveç ombudsmanı kendiliğinden veya başvuru üzerinde harekete geçer. Başvuruların yazılı olması gerekmele birlikte, uygulamada sözlü başvurularında dikkate alındığı görülmektedir. Başvuru ayrıca bir ücrete tabi değildir. Ombudsmana başvurabilmek için İsveç vatandaşı olmaya gerek de bulunmamaktadır.¹⁹⁴

Ombudsman görevini yapabilmek için bütün dokümanları, hatta gizli olanları görebilir. Bunları gördükten ve inceledikten sonra, ombudsman genel olarak şikayetin bir esası bulunup bulunmadığına karar verir. Dikkate alınan şikayetler hakkında, ilgili memurdan aydınlatıcı bilgi alınır. Dosyanın ve yöneticilerin açıklamalarının karşılaştırılması, ombudsmanı tam aydınlatmaya yeterli olmazsa, ombudsman polisten yerinde tam bir soruşturma yapmasını isteyebilir veya bizzat kendisi ilgilileri dinleyebilir.¹⁹⁵

Ombudsman soruşturma yaparken; teftiş etmek, sorguya çekmek, komisyon ya da mahkeme seanslarında hazır bulunmak, her türlü belge ve bilgiler istemek, dosyaları getirmek, yetkili kişilere telefon etmek gibi gerekli gördüğü her yönetime başvurabilir.¹⁹⁶

Tüm yetkilerine ve kullanabileceği caydırıcı yöntemlere karşın İsveç Ombudsmanının, üç yüzyıla yaklaşan bir deneyimden sonra yönetime öneride bulunmak, ceza ya da disiplin soruşturması başlatmak ya da kamu görevlilerini kamuoyu önünde basın yoluyla suçlamak gibi yetkilerinin hiçbirini kullanmaksızın, sadece samimi özel bir mektupla kamu görevlilerinin dikkatini çekme yöntemine başvurduğu, içtenlikle yazılmış bu uyarıların da yönetim tarafından çoğunlukla benimsendiği görülmektedir.¹⁹⁷

¹⁹⁴ AL-WAHAB, a.g.e., s.86

¹⁹⁵ TORTOP, N, *İsveç Ombudsmanı*,

http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/43/web/makaleler/Prof_Dr_Nuri_TORTOP.htm

(Erişim Tarihi: 09.06.2011)

¹⁹⁶ OYTAN, a.g.m., s.602

¹⁹⁷ KILAVUZ, R., YILMAZ, A., İZCİ, F. (2003) *Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.4, S. 1, s.56

3.1.2. Finlandiya

1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum niteliğine bürünen Ombudsman müessesesi, iki asra yakın uygulanmasından sonra, önce İskandinav ülkelerince benimsendi. İsveç sisteminden etkilenerek Ombudsmanı uygulayan ilk ülke Finlandiya oldu.¹⁹⁸ 1919 yılında Finlandiya Anayasası'nda yapılan bir değişiklik ve aynı yıl çıkarılan bir yasayla Finlandiya Parlamento Ombudsmanı kurulmuştur.¹⁹⁹

İsveç'ten sonra Ombudsman kurumunu ilk olarak uygulamaya koyan ülkenin Finlandiya olması şaşırtıcı değildir. Finlandiya'nın uzun süre İsveç'in bir parçası olması, İsveç'ten yoğun ölçüde etkilenmesi, idari yapı ve kurumları itibarıyla aynı olan iki devleti karşımıza çıkarmaktadır.²⁰⁰

3.1.2.1. Atanması ve Statüsü

Finlandiya Anayasa'sının "Parlamento Ombudsmanı" başlıklı 38. maddesine göre; hukuk ilmine hakim parlamento ombudsmanı ve iki yardımcı ombudsman 4 yıllık bir süre için parlamento (The *Eduskunta*) tarafından atanır. Yardımcı ombudsmanların da parlamento ombudsmanında aranan niteliklere sahip olması gerekir. Yardımcı ombudsmanlar, parlamento ombudsmanın sahip olduğu yetkileri haiz olup, baktıkları uyuşmazlıklarda bağımsız olarak karar verebilirler.²⁰¹ Yine, Parlamento 2/3'lük çoğunlukla, Anayasa Hukuku Komisyonunun görüşünü de alarak, sıradışı ağır sebepler nedeniyle, görev süresi dolmadan ombudsmanı görevden alabilir.²⁰²

¹⁹⁸ İŞIKAY, M., *Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu*, <http://www.jurafuni-sb.de/turkish> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

¹⁹⁹ <http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/history.htx> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

²⁰⁰ ULER, a.g.m., s.1024

²⁰¹ <http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/ombudsman/index.htx>, (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

²⁰² Finlandiya Anayasası, m.38, The Constitution of Finland, <http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/constitution38-117.htx> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

Görev süresi dolan ombudsmanlar tekrar atanabilir. Ombudsmanının görev süresi, parlamentonunkiyle çakışamaz²⁰³

3.1.2.2. Görev ve Yetkileri

Finlandiya ombudsmanının yetki alanı dünyadaki benzer kuruluşların hepsinden daha geniştir. Bu yetki alanı, yargıçlar, din görevlileri, seçimle işbaşına gelmiş bütün meclisler ve kamu görevlileri, kamu hizmeti gören bütün özel şirketleri, devlet başkanı, başbakan ve parlamentonun bizzat kendisini de içine alan bütün kamu görevlilerini kapsar. Bu yetki sınırının, belki de en önemli noktası, kimlerin kamu görevlisi konumunda olduğu hususunu ombudsmanının bizzat kendisinin belirlemesidir.²⁰⁴

Finlandiya ombudsmanı, kendisine ulaşan ya da kendiliğinden yaptığı denetimlerde saptadığı usulsüzlüklerin araştırılması konusunda İsveç ombudsmanının sahip olduğu tüm yetkilere sahip olup, ondan farklı olarak suçlu bulunduğu kamu görevlileri hakkında soruşturmayı bizzat yaparak iddia makamı fonksiyonu yüklenmektedir. Diğer ombudsmanlara kıyasla Finlandiya Ombudsmanı'nın kendi inisiyatifiyle yaptığı denetimler daha fazladır.²⁰⁵

Bütün geniş yetkilerine rağmen Finlandiya Ombudsmanının yapamayacağı tek şey Parlamento, hükümet ya da ilgili yönetici yerine geçerek eylem veya işlem tesis etmektir.²⁰⁶

3.1.2.3. Çalışma Sistemi

Ombudsman, kendisine yapılan bir şikayet üzerine veya kendiliğinden, sorunu çözebilmek için denetimler yapmaktadır. Diğer taraftan halk toplantıları adı altında toplantılar düzenlenmektedir. Bu toplantılarda, ombudsman, denetim gezileri sırasında ilgili yörede bulunan kişilerle bir araya gelerek onların

²⁰³ <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/ombudsman/index.htm>,

(Erişim Tarihi: 12.03.2011)

²⁰⁴ BAYLAN, a.g.e., s.37

²⁰⁵ BOZOĞLU, a.g.tez, s.60

²⁰⁶ KILAVUZ ve diğerleri, a.g.m., s.57

sorunlarını dinleyerek çözüme kavuşturmaya çalışır. Aynı zamanda bu tür toplantılar aracılığıyla kendisini anlatma fırsatı da bulmuş olur.²⁰⁷

Ombudsmana başvurabilecek kişiler hususunda herhangi bir ayırım olmadığı gibi, başvuru ayrı bir şekle de tabi değildir. Vatandaşlar tarafından yapılan şikayetler üzerine, ombudsman öncelikle ilgili kurumdan bilgi ve belge ister. Bunu yeterli görmezse kolluk kuvvetlerinden faydalanarak gerekli araştırmayı yapar. Ombudsmanın istediği bilgileri vermek zorunludur.²⁰⁸

Yaptığı çalışmalar sonucu vardığı kanaate uyma mecburiyeti bulunmasa da, ilgili kurumlar tarafından, bu tavsiyelerin aynen uygulandığı görülmektedir.

3.1.3. Norveç

2. Dünya savaşından kısa bir süre sonra kamu idaresindeki hızlı gelişmeler karşısında, Norveç'te de siyasi çevrelerce ombudsman kurumu dillendirilmeye başlamıştır. Bu meyanda ilk olarak askeri alanlara münhasır olmak üzere 1952 yılında Savunma Ombudsmanı, 1956 yılında ise Vicdani Retçiler için Ombudsman kurumu ihdas edilmiştir.²⁰⁹

İlk sivil ombudsman ise Meclis (Storting) tarafından 1962 yılında seçildi. Diğer İskandinav ülkelerinin aksine, Norveç'te ombudsman kurumu Anayasa'ya dayanan bir dizi reformlar sonucu ortaya çıkmayıp, hükümetin kendisi tarafından sıradan bir yasama kanunu formunda hazırlandı ve sunuldu. Amaç önce pratikte tecrübe kazanıp daha sonra adım adım ilerlemek olduğu için, görev alanı dar tutulmuştur.²¹⁰

²⁰⁷ BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU E.N., a.g.e., s. 45

²⁰⁸ A.g.e., s.31-32

²⁰⁹ http://www.barneombudet.no/english/about_the_/background (Erişim Tarihi: 12.10.2011)

²¹⁰ BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU E.N., a.g.e., s. 49

3.1.3.1. Atanması ve Statüsü

Ombudsmanlık kurumu dayanağını, 1962 Parlamento Yasası ve 1968 İdari Ombudsman Yasasından alır. Buna göre; kamu yönetimi ombudsmanı, her genel seçimden sonra Meclis (Storting) tarafından 4 yıl için seçilir. Görev süresi dolan ombudsman tekrar seçilebilir. Meclis tarafından 2/3'lük oy çoğunluğu ile görevden alınabilir.²¹¹

Ombudsman seçilebilmek için yüksek mahkeme hakimlerinde aranan vasıflara sahip olmak ve parlamento üyesi olmamak gerekir.

Ombudsman, pozisyon olarak tam bir bağımsızlık ve otonomiye sahiptir. Parlamento, ombudsmana ne belirli bir şikayetle nasıl ilgilenmesi gerektiği hususunda yönlendirmede bulunabilir, ne de verdiği karara müdahale edebilir.²¹²

Ombudsmanı kendilerine engel olarak gören bürokrasi kesimi, onu halk arasında tam anlaşılmadan ve benimsenmeden, sınırlı yetkilerle ve idarenin bir kolu gibi ihdas etmiştir. Bu nedenle; Norveç ombudsmanı diğer İskandinav ülkelerindekine nazaran zayıf bir konumdadır.²¹³

3.1.3.2. Görev ve Yetkileri

Ombudsman Yasası'na göre, ombudsmanın görev alanı; hükümete ait kamu yönetimi organları kamu görevlileri ile hükümetin hizmetinde bulunan diğer kişiler olarak belirtilse de, Bakanlar Kurulu kararları, maliye müfettişlerinin çalışmaları, yerel yönetimler, parlamento gündeminde olan konular ile mahkemelerin görevine giren konular ve nihayet idari takdir yetkisi ile ilgili konular üzerinde hiçbir yetkisinin bulunmaması, Norveç ombudsmanının, İskandinav ombudsmanları arasında yetki alanı en dar ombudsman olarak kabul edilmesine neden olmaktadır.²¹⁴

²¹¹ TEMİZEL, a.g.e, s.101 v.d.

²¹² BABÜROĞLU, O.- HATİBOĞLU E.N., a.g.e., s.39-40

²¹³ ERHÜRMAN(1995), a.g.e., s.55-56

²¹⁴ BAYLAN, a.g.e., s.33

Norveç ombudsmanının bu kadar dar yetkilere sahip olması onu zayıf kılmaktadır. Bu bağlamda; örneğin idarenin takdir yetkisi kapsamında tesis edilen hukuka uygun fakat kamu vicdanına ve hakkaniyete ters düşen bir idari işlem nedeniyle ombudsman sadece izleyici konumunda bulunur ve herhangi bir tavsiye veya görüş açıklaması yapamaz.

Öte yandan; yine parlamento tarafından seçilen askeri ombudsman, sivil ombudsmana nazaran daha kuvvetli bir konumda olduğu için, sivil ombudsmanın kullanmaktan çekindiği bazı yetkilerini rahatça kullanabilmektedir.²¹⁵

Yine, Norveç ombudsmanı, klasik olarak bu kurumda bulunması gereken bağlayıcı karar alamama özelliğine sahip olup, tavsiye niteliğindeki kararlar ve görüşler ileri sürebilme yetkisine sahiptir.

3.1.3.3. Çalışma Sistemi

Bireylerin şikayetleri üzerine araştırma ve inceleme yaparak bir sonuca ulaşan Norveç Ombudsmanı, bu çalışmaları yaparken emsallerine göre sınırlı yetkileri haizdir. Öncelikle dilediği resmi dokümanı isteyemez ve amirinin rızası olmaksızın kamu görevlilerini dinleyemez.

Yine, ombudsmana yapılan şikayetlerin belli kuralları bulunmaktadır. Şikayet başvurularının yazılı ve imzalı olması gerekmekte olup, şikayete konu olay gerçekleşikten itibaren 1 yıl içerisinde başvuruda bulunulması gerekmektedir. Ayrıca şikayet konusu ile ilgili tüm idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir.²¹⁶

Bir şikayetin incelenmesi sonucunda, şikayet başvurusu reddedilmezse, ilgili idari kurum eleştirilir. Hangi tür tedbirlerin alınması gerektiği hususunda ilgili idare bilgilendirilir. Ancak, ombudsman tarafından kusurlu bulunan kamu görevlisi hakkında bizzat soruşturma açılmayacağı gibi, idare bu yönde zorlanamaz.²¹⁷

²¹⁵ ALTUĞ, a.g.m., s.166

²¹⁶ BABÜROĞLU, O.- HATİBOĞLU E.N., a.g.e., s.42-43

²¹⁷ BAYLAN, a.g.e., s.35

Ombudsmannın sınırsız olarak kullanabileceği yetki ise, vardığı sonuçları kamuoyu önünde serbestçe açıklayabilmektir.

3.1.4. Danimarka

Danimarka ombudsmanı 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan ilk ombudsmandır. Ombudsman kurumu 1953 yılında Danimarka Anayasa'sına eklenen bir hükümle kurulmuştur. Bunu takiben 1954 yılında Ombudsman Yasası, 1956'da ise Ombudsman Yönetmeliği ile kurumun yasal temelleri atılmıştır.²¹⁸ 1996 yılında ise Ombudsman Yasası tamamen değiştirilmiştir.

Her ne kadar İsveç ve Finlandiya, ombudsman kurumunu Danimarka'dan çok önce gerçekleştirmiş ve bu kurumun isim babalığını yapmış iseler de, ombudsmanın bütün dünya tarafından tanınmasında Danimarka deneyimi etkili olmuştur. Bu bağlamda; ne İsveç ve Finlandiya ombudsmanları gibi çok güçlü ne de Norveç ombudsmanı gibi çok zayıf bir yapıda değil de, görev ve yetkilerinin diğerlerine oranla daha dengeli ve gerçekçi olması, bu kuruma ilgi duyan ülkelerin en başta Danimarka örneğini incelemesine neden olmuştur.²¹⁹

3.1.4.1. Atanması ve Statüsü

1996'da yasalaşan ve 1997 yılında yürürlüğe giren 473 sayılı Ombudsman Yasası'nın 1. maddesinde; her genel seçim sonrasında boşluk olması halinde, Parlamento'nun (The Folketing) bir ombudsman seçeceği, 3. maddesinde; Parlamento'nun güvenini kaybeden ombudsmanın, yine parlamento tarafından görevinden alınabileceği, 4. maddesinde; zorunlu emeklilik yaşının 70 olduğu hükme bağlanmıştır.²²⁰

²¹⁸ ERGANİ, N. K. (2003), *Danimarka Ombudsmanı*, Danıştay Dergisi, S.105, s.3

²¹⁹ BAYLAN, a.g.e., s.13

²²⁰ http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en (Erişim Tarihi: 15.05.2011)

Yine aynı yasanın 2. maddesinde ombudsman seçilebilmek için aranan niteliklere değinilmiş, ombudsmanın yerel yönetim meclisleri veya Parlamento üyesi olamayacağı, hukuk eğitimi almış olan biri olması gerektiği kuralı getirilmiştir.²²¹

Ombudsman kendi çalışanlarını seçer ve isterse işten çıkarabilir. Bunların sayısı, maaşı ve emekliliği Parlamento kurallarına uygun bir biçimde belirlenir. Görevdeki harcamalar Parlamento bütçesine göre ayarlanır.²²²

Ombudsman faaliyetlerini yerine getirirken parlamentodan bağımsızdır. Parlamento Ombudsmanın faaliyetleri için genel kuralları tanımlar. Ancak ona emir, talimat v.s. veremez, müdahalede bulunamaz.²²³

3.1.4.2. Görev ve Yetkileri

Ombudsmanın faaliyet alanı kamu yönetiminin tüm sektörlerini kapsar. Ombudsman, aynı zamanda şirketler, kurumlar, dernekler, vb.'nin yasalarla veya idari olarak tamamen veya kısmen kamu yönetiminin kural ve ilkelerine dahil olması durumunda, bu kurumların faaliyet alanı kapsamında olmasına karar verebilir.²²⁴

Yargıçlar, adliyelerdeki baş görevliler, Anayasa Mahkemesi katipleri ve stajer yargıçlar, yerel yönetim meclisleri ombudsmanın denetim alanı dışındadır. Öte yandan, bakanlar ve bürokratlar ise denetim alanı içerisindedir.²²⁵

²²¹ http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en (Erişim Tarihi: 15.05.2011)

²²² Ombudsman Yasası m.26, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en (Erişim Tarihi: 15.05.2011)

²²³ Ombudsman Yasası m.10, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en (Erişim Tarihi: 15.05.2011)

²²⁴ Ombudsman Yasası m.7, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en (Erişim Tarihi: 15.05.2011)

²²⁵ **BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU E.N.**, a.g.e., s. 48

Ombudsman, faaliyet alanı kapsamında olan makam ve kişilerin vazifelerini yerine getirirken yasalara aykırı veya başka şekilde hatalı ve yetersiz uygulamalarda bulunup bulunmadıklarını değerlendirir. Ombudsman, herhangi bir kurum, şirket veya faaliyet alanı kapsamında olan herhangi bir yerde inceleme yapabilir.²²⁶

Ombudsman tarafından istenilen bilgi ve belgelerin verilmesi mecburidir. Ombudsman, yaptığı soruşturma ile alakalı konularda ifade vermek üzere şahısları mahkemeye de çağırabilir.

3.1.4.3. Çalışma Sistemi

Danimarka ombudsmanının çalışma usulü, diğer İskandinav ülkelerindeki uygulamalar gibidir. Buna göre; ombudsman bir şikayetçinin başvurusuyla ya da kendiliğinden harekete geçer. Şikayet üzerine harekete geçen ombudsman incelediği hususta herhangi bir aksaklık görmezse başvuruyu reddeder. Şikayet başvurusunda bulunulan konu ile ilgili tüm başvuru yolları tüketilmiş ve olayın üzerinden 1 yıl geçmemiş olması gerekir. Şikayet incelenmeye değer görülürse, konu ile ilgili bilgi ve belgeler ilgili kurum ve kuruluşlardan istenir. Ombudsman, sonuç olarak idareyi bağlayıcı herhangi karar alamayacağı gibi, uyuşmazlık konusu işlemi değiştirme, geri alma gibi yetkisi de yoktur. Ancak tavsiye ve görüş niteliğinde kararlar verebilir. İncelediği uyuşmazlıklarla ilgili olarak parlamentoya yıllık raporlar sunar.²²⁷

3.2. KARA AVRUPASI ÜLKELERİNDE

Çalışmamızda kara Avrupası ülkelerini ayrı bir başlık altında incelememizin nedeni, Anglo-Sakson ülkelerle bu ülkeler arasındaki idari ve adli yapıların farklı oluşudur. Avrupa ülkelerinin tamamında ombudsmanlık kurumu mevcuttur. Bunda AB'nin bu yöndeki tavsiyeleri de etkili rol oynamıştır.

²²⁶ Ombudsman Yasası m. 18-21, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en (Erişim Tarihi: 15.05.2011)

²²⁷ Ombudsman Yasası m. 18-21, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en (Erişim Tarihi: 15.05.2011)

Bu bölümde, Almanya ve Fransa'daki ombudsman kurumları incelenecektir. Almanya'da ombudsmanlık kurumunun kurulmasında en etkili olan husus, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra, ordunun denetim altında tutulmak istenmesidir. Fransa ise, idari yargı sisteminin kurucusu olarak karşımıza çıkmakta olup, hem idari yargı sisteminin hem bu kurumun bir arada çalışarak başarılı olabileceğini göstermesi bakımından önem arz etmektedir.

3.2.1. Almanya

Almanya'da ulusal bir ombudsman yoktur, fakat askeri konular için buna eşdeğer bir yapılanma vardır (Wehrbeauftragter veya Silahlı Kuvvetler Meclis Komisyonu Üyesi) ve eyaletlerde de bölgesel ombudsmanlar (Bürgerbeauftragte) bulunur.²²⁸

Almanya'da askeri konular için kurulan ombudsman benzeri kurum, Alman Anayasası'nda 1956 yılında yapılan bir değişiklikle, temel hak ve özgürlüklerin rahatça kullanılabilmesi amacıyla parlamenter denetim yapılmasında parlamentoya (Bundestag) yardımcı olması amacıyla bir *parlamento savunma delegesinin* atanmasına yönelik hükümle kurulmuştur. Aslında bu ifade İngilizceye çevrilirken 'The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces' olarak ifade edilmekte, yani 'Silahlı Kuvvetler için Parlamento Komiseri' anlamına gelmektedir. Anayasadaki bu terim nedeniyle, komiser, parlamento savunma delegesi (Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages)²²⁹ olarak da isimlendirilmektedir.²³⁰

Anayasal değişiklik 1956 yılında yapılmasına rağmen, ilk Alman parlamento komiseri 1959 yılında atanmıştır.²³¹

²²⁸ DÜNYA BANKASI (2010), *İdari Yargıda Mahkeme Öncesi İşlemlerine İlişkin Karşılaştırmalı Araştırma*, Tartışma Taslağı, s.80

²²⁹ <http://www.bundestag.de/bundestag/wehrbeauftragter/index.html> (Erişim Tarihi: 20.07.2011)
Almanya'da ombudsmanın bu şekilde ifade edilmesinin asıl nedeni, ombudsmanlık kurumunun, ordunun denetim altında tutulmasının sağlanması için kurulmuş olmasıdır. Zaten Alman ombudsmanının görev alanı da diğer ülkelerden farklı olup, görevi; ordunun yasal statüsünü koruyan hak ve ödevlerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını araştırmaktır.

²³⁰ TORTOP, N. (1974), a.g.m., s.42

²³¹ http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/tasks/index.html (Erişim Tarihi: 20.07.2011)

Her ne kadar, 'The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces', Alman ombudsmanı olarak öngörülse de, teknik anlamda bu kurumun ombudsmanlık kurumu olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Parlamento Komiserinin, Meclis başkanına hiyerarşik olarak tabi olması, kurumun olmazsa olmaz özelliklerinden biri olan bağımsızlık unsurunu ortadan kaldırdığından, bu durum, kurumu, ombudsmanlık kurumu olarak tanımlamayı olanaksızlaştırmaktadır.

3.2.1.1. Atanması ve Statüsü

Alman parlamento komiseri, Meclis tarafından yapılan gizli oylamayla ve üye tam sayısının salt çoğunluğuyla 5 yıllık süre için seçilir. Parlamento üyesi veya kamu görevlileri komiser olarak seçilemezler.²³² Milletvekili seçilme şartlarını haiz ve 35 yaşını doldurmuş her Alman parlamento komiseri olarak seçilebilir. Seçilen bir komiserin görev süresi dolduktan sonra tekrar seçilebilir.²³³

Silahlı Kuvvetler için Parlamento Delegesi Kanunu genel olarak incelendiğinde; Alman ombudsmanı, parlamento başkanı veya savunma komisyonu karşısında zayıf bir konuma sahiptir. Bu bağlamda, tam anlamıyla bağımsızlığı bulunmamaktadır.

3.2.1.2. Görev ve Yetkileri

Alman parlamento komiserinin görevleri, diğer ülkelerdeki örneklerine nazaran farklılık arz etmektedir. Görev alanı; silahlı kuvvetler içindeki şüpheli olayları soruşturmak olup, buna, silahlı kuvvetler mensubu bir kişinin onurunun, ifade özgürlüğünün veya yasal olarak koruma altına alınmış haklarının, kanuna aykırı bir biçimde sınırlandırıldığı durumlar örnek olarak gösterilebilir. Silahlı kuvvetler için parlamento komiseri, askeri birlikleri ziyareti sırasında karşılaştığı sorunlar üzerine, basın yayın yoluyla öğrendiği sorunlarla, parlamento üyelerinin

²³² http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/index.html (Erişim Tarihi: 20.07.2011)

²³³ Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, m.14, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4293&lang=en&t_style=tex&1_style=default (Erişim Tarihi: 20.07.2011)

bilgilendirmesi veya silahlı kuvvetler mensuplarının başvurusuyla harekete geçer.²³⁴

Komiser, Savunma Bakanlığı ve onun tüm alt birimleri ile personelinden bilgi ve kayıtları isteme hakkına sahip olup, bu talebi, ancak sır olması durumunda reddedilebilir. Yine komiser, gerektiğinde ceza ve disiplin soruşturmalarının başlatılmasını ilgili birimden isteyebilir. Tüm askeri birlikleri, karargahları, federal silahlı kuvvetlere ait birimleri ve kurumları, önceden bildirmeksizin istediği zaman ziyaret edebilir. Ceza veya disiplin soruşturmaları safhasında, kamuya kapalı olsa dahi duruşmaları izleyebilir.²³⁵

3.2.1.3. Çalışma Sistemi

Parlamento komiserine yapılan şikayet başvuruları, silahlı kuvvetler mensubu tarafından yapılmalıdır. Kimin tarafından yapıldığı belli olmayan şikayetler dikkate alınmaz. İlgili personelin silah arkadaşları, sözcü olarak seçilmiş bir kişi veya aile üyeleri, şikayetçi personel adına komisere başvurma hakkına sahiptir. Şikayetçi hakkında, salt bu nedenle disiplin soruşturması açılmayacağı gibi ayrımcılığa da tabi tutulamaz. Asker kişi, delege harekete geçmeden önce, şikayet talebinden vazgeçebilir.²³⁶

Şikayet üzerine veya denetimler sırasında ya da parlamento üyesi birinin bilgilendirmesi üzerine harekete geçen komiser, konuyla ilgili tüm bilgi ve belgeleri ilgili kurum veya kuruluştan ister. Bu talebi, konunun sır olması hariç, yerine getirilmek zorundadır. Yanlış bir durum saptadığında, konuyla ilgili çözüm önerilerini ilgili birime ileterek sorunları çözmeye çalışır. Bu öneriler bağlayıcı olmamakla birlikte, tamamen dikkate alınmama gibi bir durum da söz konusu değildir. Deneyimler göstermektedir ki, bağımsız bir delegenin varlığı dahi, silahlı kuvvetlerin komutan kademesinin davranışlarında pozitif bir etki doğurmaktadır.

²³⁴ http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/tasks/index.html (Erişim Tarihi: 20.07.2011)

²³⁵ Silahlı Kuvvetler için Parlamento Delegates Kanunu, m.3(Resmi Yetkileri)

²³⁶ http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/petitions/index.html (Erişim Tarihi: 20.07.2011)

Ayrıca, faaliyetleri ile ilgili yıllık olarak raporlar hazırlayarak, parlamentoya sunar.²³⁷

3.2.2. Fransa

Ombudsmanlık kurumunun bir salgın gibi tüm ülkelere yayılmasından Fransa da nasibini almıştır. Öncelikle, Fransa'nın, idari yargının babası ve en iyi ombudsmanın Danıştay²³⁸ olduğu fikrinin hakim olduğu bir ülke olması, ombudsman kurumunun ayrı ve gelişmiş bir idari yargı sisteminin bulunduğu bir ülkede başarılı bir şekilde uygulandığını göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

Fransız kamuoyunda ombudsman ile ilgili tartışmalar yaşanırken bir kesim idari yargının zaten ombudsman görevi gördüğünü ileri sürerek bu kuruma gereksinim olmadığını savunurken, diğer kesim de, idari yargının şekilci oluşu, zaman alışı ve sade vatandaş açısından karmaşık bir yapıyı haiz oluşu nedeniyle ombudsmanlık kurumunun gerekli olduğunu savunmaktaydı.

1972 yılında Fransız Başbakanı P. Messmea Meclis konuşmasında; bazı idare mekanizmalarının güçten-enerjiden yoksun olmalarından, faaliyetlerinin durgunluğundan, pasif direnişlerinden ve ortaklara davranışlar içinde sorumlunun belli olmaması nedeniyle kamuoyunun öfkeli olduğunu, doğrudan doğruya ve şahsen başvurulabilecek bir yetkilinin bulunmasını arzu ettiğini ifade etmiştir.²³⁹

Uzun tartışmalar neticesi, 1973 yılında, Cumhuriyet Arabulucusu adı altında, ombudsmanlık kurumu ihdas edilmiştir. 3 Ocak 1973 yılında çıkarılan 73-6 sayılı Fransız Cumhuriyeti Arabuluculuk Kurumu Kurulmasına İlişkin Kanun'la, Fransız ombudsmanının görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.²⁴⁰

²³⁷ http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner/proposals/index.html (Erişim Tarihi: 20.07.2011)

²³⁸ ULER, a.g.m., s.1025

²³⁹ VERRIER, P. (1973), *Le Mediateur*, Revue de Droit Public et de la Science Politque, s.942 (Aktaran, OYTAN, a.g.m., s.207)

²⁴⁰ Law no. 73-6 of 3rd January 1973 establishing a Mediator of the French Republic

3.2.2.1. Atanması ve Statüsü

Fransız ombudsmanı (arabulucu), 6 yıllık süre için, Bakanlar Kurulu tarafından atanır.²⁴¹ Bu hüküm, ombudsmanın diğer ülkelerdeki uygulamalarından farklı bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Şöyle ki, genelde ombudsmanlar parlamento tarafından atanır ve onun adına hareket ederler. Ancak Fransız uygulamasında, ombudsman atanırken, hükümetin takdiri önemlidir. Bu da, onun bağımsızlığı hususunda tereddütler oluşturmaktadır.

Yine, ombudsmanın görev süresi bitmeden önce görevden alınabilmesi ile ilgili düzenleme, Kanun'un 2. maddesinin uygulanmasına ilişkin 73-253 sayılı Kararname ile yapılmıştır. Buna göre; ombudsmanın, görev süresi bitmeden önce görevine son verilebilmesi için, Danıştay, Sayıştay ile Yargıtay Başkanlarından oluşan ve oybirliğiyle karar vermek zorunda olan bir kurul tarafından, görevini yapmasına engel teşkil edecek bir durum bulunduğu saptanması gerekmektedir.²⁴²

Ombudsmanın görev süresi dolduktan sonra tekrar seçilebilmesi mümkün değildir.²⁴³ Kurumun bağımsızlığı, ombudsmanın ikinci kez göreve getirilmesinin mümkün olmamasıyla ve görev süresinin parlamentonunkinden uzun oluşuyla sağlanmaya çalışılmışsa da, ataması yürütme organı tarafından gerçekleştirilen bir ombudsmanın bağımsızlığından söz edilemeyeceği ileri sürülmektedir.²⁴⁴

Öte yandan; Kanun'un 3. maddesinde; Fransız arabulucusunun, her türlü soruşturmada bağımsız olduğu, tutuklanamayacağı, yakalanamayacağı ve görüşleri ile görevini yerine getirirken gerçekleştirdiği eylemleri nedeniyle yargılanamayacağı belirtilmiş olup, bu dokunulmazlıklar sayesinde bağımsızlığı ve tarafsızlığı teminat altına alınmak istemiştir.

²⁴¹ Fransız Cumhuriyeti Arabuluculuk Kurumu Kurulmasına İlişkin Kanun(Bundan sonra, 'Arabuluculuk Kanunu' olarak adlandırılacaktır.), m.2

²⁴² OYTAN, a.g.m., s. 208

²⁴³ Arabuluculuk Kanunu, m.2

²⁴⁴ ERHÜRMAN(1995), a.g.e., s.67

Fransız arabulucusu üzerinde, gerek hükümet olsun, gerekse herhangi bir kurum veya kuruluş olsun, hiç kimse tarafından baskı kurulamaz,²⁴⁵ ona emir ve talimat verilemez.²⁴⁶

3.2.2.2. Görev ve Yetkileri

Fransız ombudsmanı, devlet kurumları, yerel yönetimler ve kamu hizmeti yerine getiren kamu veya özel kurum ve kuruluşları ile ilgili şikayetleri inceler.²⁴⁷ Ombudsmanın başlıca 3 önemli görevi vardır. Bunlar; vatandaşlar ile devlet kurumları veya kamu hizmeti gören kuruluşlar arasında çıkan uyuşmazlıkları dostane bir yaklaşımla çözmek, hükümete ve ilgili kamu birimlerine reform önerileri sunmak ve insan haklarının uluslararası arenada gelişiminde aktif bir şekilde yer almak olarak sıralanmaktadır.²⁴⁸ Fransız ombudsmanının yetki alanı, İngiliz Parlamento Komiseri'ne nazaran çok geniş olmasına rağmen, İskandinav ülkelerindeki örneklerine göre daha dar kapsamlıdır.²⁴⁹

Fransız ombudsmanı, yargı safhasındaki herhangi bir olaya, mahkeme kararını değerlendirme bağlamında; tartışma, eleştirme veya yorum yapma şeklinde müdahale edemez. Fakat, ilgili kurum veya kuruluşa tavsiyede bulunma yetkisi vardır.²⁵⁰

3.2.2.3. Çalışma Sistemi

Ombudsmanın yetki alanındaki kurum ve kuruluşların, kendilerine düşen görevleri olması gerektiği gibi yerine getirmediği hallerde, bu durumun kendilerini etkilediğine inanan herhangi biri veya bir organizasyon, olayın ombudsmanın önüne getirilerek incelenmesi hususunda bireysel başvuru yapabilir. Bu başvurular, bir parlamenterin referansı ile olur ve parlamenter uyuşmazlığın ombudsmanın önüne getirilmesini düşünüyorsa bu başvuruya

²⁴⁵ <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-01-01-04> (Status) (Erişim Tarihi: 25.07.2011)

²⁴⁶ Arabuluculuk Kanunu, m.1

²⁴⁷ Arabuluculuk Kanunu, m.1

²⁴⁸ <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-01-01-01> (Missions) (Erişim Tarihi: 25.07.2011)

²⁴⁹ TORTOP, N. (1974), a.g.m., s.339

²⁵⁰ Arabuluculuk Kanunu, m.11

aracılık eder. Öte yandan, herhangi bir başvuru olmaksızın, parlamenterler kendiliğinden ombudsmana müracaat edebilirler.²⁵¹

Ombudsmana bir parlamenter aracılığıyla başvurma mecburiyeti, bu kurumun yersiz başvurularla uğraşmasının önüne geçilmek istenmesi ve kurumun etkili ve verimli bir şekilde çalışmasının temini amacıyla getirilmiş bir düzenlenmedir. Bu düzenlemeyle, parlamenterler, bir nevi süzgeç görevi görmekte olup, bu süzgeç görevi, ancak, parlamenterlerin kendilerine yapılan her müracaatı, hiçbir incelemeye tabi tutmaksızın ombudsmana geçirivermeyip ciddi olarak bu konuya eğilmeleri ölçüsünde etkili olacaktır.²⁵²

Ombudsman, bir müracaat olduğu zaman ilk önce bu istemin şekil kurallarına uygun olup olmadığını ve ilk bakışta haklılık payının bulunup bulunmadığını araştırır. Şikayet konusu olay incelemeye değer bulunursa işin esasına geçilir. Tüm bakanlıklar ve kamu kurumları görevini yerine getirirken ombudsmanın işlerini kolaylaştırmakla mükelleftirler.²⁵³ Bu bağlamda; ombudsman, incelediği konuyla ilgili tüm bilgi ve belgeleri isteme hakkına sahiptir.²⁵⁴

Ombudsman bünyesinde şikayette bulunmak, dosyaya mahkemede ya da idari yetkili mercide itiraz edilmesi için süre sınırını tecil etmemekte ya da durdurmamaktadır.²⁵⁵ Bu nedenle, dava konusu edilebilecek bir uyuşmazlıkta, süre açısından hak kaybının önlenmesi, dikkatli olunması gereken bir husustur.

Ombudsmanın, incelediği bir uyuşmazlık sonucu, yaptığı tavsiye ve öneriler ilgili birim tarafından kabul edilebilir bulunmadığında; sorumluluğu bulunan görevli hakkında yetkili kurum disiplin işlemlerine başlamaya yanaşmazsa, kendiliğinden disiplin soruşturması başlatma, öneride bulunduğu husus dikkate alınmadığı durumlarda, uyuşmazlık konusu olaya kendi çıkardığı resmi yayınlarda yer vererek hatalı olayları ve kurumları ifşa etme, yanlış uygulamaların tekrarının

²⁵¹ Arabuluculuk Kanunu, m.6

²⁵² **VERRIER**, a.g.e., s.970 (Aktaran, **OYTAN**, a.g.m., s.211)

²⁵³ Arabuluculuk Kanunu, m.12

²⁵⁴ Arabuluculuk Kanunu, m.13

²⁵⁵ **DÜNYA BANKASI** (2010), a.g.rapor, s.62

önlenmesi ve kamu işleyişinin iyileştirilmesi amacıyla kanun veya diğer mevzuat değişiklikleri-teklifleri önerme gibi yetkileri bulunmaktadır.²⁵⁶

3.3. ANGLO-SAKSON ÜLKELERDE

20. yüzyılın son diliminde, 21. yüzyılın başında gelişmiş ülkeler kadar, gelişmekte olan ülkelerde de artık hukuk devletinin güçlendirilmesinin ve demokratikleşmesinin önemli bir elamanı olarak görülen ombudsmanlığın ilk dalgası; 1950-1960 yılları arasında İskandinav ülkelerinde (Danimarka, Batı Almanya, Norveç) ikinci dalgası ise İngiliz Milletler Topluluğu (Yeni Zelanda, İngiltere, Galler) ülkelerinde yayılmıştır.²⁵⁷

Danimarka'nın Anglo-Sakson ülkelere yakın oluşu, kurumun bu ülkelere sıçramasına sebep olmuştur. Anglo-Sakson ülkeleri denince ilk akla gelen İngiltere olmasına karşın, güney yarım kürede bulunan ve uzun yıllar İngiltere sömürgesi olan Yeni Zelanda, ombudsman sistemini İngiltere'den daha önce ihdas etmiştir.²⁵⁸ Yeni Zelanda'da denenen ombudsmanlık kurumu, 1967 yılında parlamentonun üstünlüğü ilkesinin geçerli olduğu ve yüksek nüfus yoğunluğunun bulunduğu İngiltere'de uygulamaya konulmuştur. Ombudsmanlık kurumunun, ilk kez bu kadar nüfus yoğunluğu bulunan bir ülkede uygulanması nedeniyle, kurumun gelişimi açısından İngiltere önemli bir yer tutmaktadır.²⁵⁹

3.3.1. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda'da, 1962 tarihli Parlamento Komiseri (Ombudsman) Kanunu'yla ombudsman kurumu ihdas edilmiştir. İsveç, Finlandiya ve Danimarka'dan sonra bu kurumu uygulayan 4. ülke Yeni Zelanda'dır. Yeni Zelanda'da ombudsmanlık kurumu, başlarda, merkezi hükümet ve organları hakkındaki şikayetleri incelerken sınırlı soruşturma yetkilerine sahipti. 1968 yılında görev alanı, eğitim ve sağlık alanlarını da içerecek şekilde genişletildi. 1975 yılına gelindiğinde ise, eski yasa yeni çıkarılan Ombudsman

²⁵⁶ <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-01-01-03> (Powers) (Erişim Tarihi: 25.07.2011)

²⁵⁷ KÖKSAL, a.g.e., s.40

²⁵⁸ MUTTA, a.g.e., s.77

²⁵⁹ ULER, a.g.m., s.1024

Kanunu ile birleştirilerek, kurum ile ilgili köklü değişiklikler yapılmıştır. Örneğin; artık birden fazla ombudsman atanabilecekti. Ayrıca, görev alanı, yerel yönetimleri de kapsar şekilde genişletilmişti.²⁶⁰

3.3.1.1. Atanması ve Statüsü

Yeni Zelanda'da, parlamento adına hareket eden ve soruşturmaları yürüten biri olarak, bir veya birden fazla ombudsman, parlamentonun (House of Representatives) tavsiyesi üzerine genel vali (Governor-General) tarafından, 5 yıllık bir süre için atanır.²⁶¹

1975'te yapılan Kanun değişikliğiyle birden fazla ombudsman atanabileceğine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre; ataması yapılan ombudsmanlardan biri, başombudsman olarak atanır ve ombudsmanlık kurumunun, organizasyonu, yönetimi ve ombudsmanlar arasındaki görev dağılımı gibi hususlarda sorumluluk sahibidir.²⁶²

Eğer genel vali, başombudsmanın; hastalığı, yokluğu veya diğer yeterli sebepler nedeniyle görevini eda edemeyeceğine kanaat getirirse, diğer ombudsmanlardan birini başombudsman olarak görevlendirme yetkisine sahiptir.²⁶³

Parlamentonun, bir ombudsman hakkında, görevini yerine getirme kapasitesinin bulunmadığı, görevini ihmal ettiği veya yanlış olarak yürüttüğü hususundaki görüşü üzerine, genel vali, o ombudsmanı görevden uzaklaştırılabilir veya görevden tamamen alabilir. Parlamentonun kapalı olduğu dönemde de, yukarıda belirtilen sebeplerle ombudsman genel vali tarafından görevden uzaklaştırılabilir.²⁶⁴

²⁶⁰ <http://www.ombudsmen.parliament.nz/index.php?CID=100014> (Erişim Tarihi:02.09.2011)

²⁶¹ Ombudsman Kanunu, m.3-5, (Ombudsman Act-1975), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/DLM430984.html> (Erişim Tarihi:02.09.2011)

²⁶² Ombudsman Kanunu, m.3

²⁶³ Ombudsman Kanunu, m.3

²⁶⁴ Ombudsman Kanunu, m.6

Ombudsmanın atanması ve görevden alınmasına ilişkin mevzuatta yer alan bu düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesinden; genel valinin, ombudsmanlar üzerinde mutlak bir yetkisi olduğu, başombudsman üzerinde ise parlamento aracılığı ile sınırlı bir yetkisi olduğu, yine, ombudsmanın atanma sürecine, her ne kadar parlamento görüş bildirmek suretiyle dahil olsa da, nihai yetkinin genel vali'de olduğu hususları dikkate alındığında, Yeni Zelanda ombudsmanının tam anlamıyla bir bağımsızlığa ve tarafsızlığa sahip olduğunu söylemek güç olacaktır.

3.3.1.2. Görev ve Yetkileri

Ombudsman Kanunu'na göre; kurum, merkezi ve yerel hükümet teşkilatının idari eylemleri, kararları, tavsiyeleri ve idari anlamda verilmiş ret kararları hakkındaki şikayetleri inceler.²⁶⁵ Kanun'da, kurumun inceleme alanına giren kurum ve kuruluşlar sayma suretiyle belirtilmiş ve bu kurum ve kuruluşlar liste halinde Kanun metnine eklenmiştir. Kanuna ekli listede kurum ve kuruluşlara yer vermek suretiyle ombudsmanın sorumluluk alanının belirlendiği bu duruma, İngiltere dışında, diğer ülkelerin mevzuatlarında rastlanmamaktadır.

Yine; özel kişileri, avukatları, parlamento üyelerini, özel şirketleri, mahkeme veya yüksek yargı tarafından verilmiş kararları, şartlı tahliye kurulu tarafından verilmiş kararları, bakanları, polis hakkındaki şikayetleri (şikayetin resmi bir bilginin istenmesiyle ilgili olması durumu hariç) ve eğer şikayet konusu olay hakkında başvuru makamı veya kanun yollarına başvuru yolu tüketilmemiş ise (bu yollara başvuru neticesi sonuç alınma ihtimalinin olduğu durumlarda) ombudsman konuyu inceleyemez.²⁶⁶

Ombudsman, şikayet konusu olayı sağlıklı veya hukuki bulması, şikayet konusu üzerinden 12 ay geçmiş olması, başvurunun gereksiz, yersiz ve iyiniyetle yapılmamış olması, şikayet konusu olayda şikayetçinin menfaatinin bulunmaması durumlarında, şikayeti araştırmayı reddetme yetkisine sahiptir. Bu şekilde bir karar verildiği zaman, şikayetin niçin reddedildiği hususu başvurana bildirilir.²⁶⁷

²⁶⁵ <http://www.ombudsmen.parliament.nz/index.php?CID=100027> (Complaints an Ombudsman can investigate), (Erişim Tarihi:02.09.2011)

²⁶⁶ <http://www.ombudsmen.parliament.nz/index.php?CID=100028> (Complaints an Ombudsman can't investigate), (Erişim Tarihi:02.09.2011)

²⁶⁷ Ombudsman Kanunu, m.17

Ombudsman, istediği zaman, sorumluluk alanındaki kurum ve kuruluşlara denetleme amacıyla ziyarette bulunabilir. Ancak bunun için önceden, o kurumun yöneticisine haber vermesi gerekir.²⁶⁸

3.3.1.3. Çalışma Sistemi

Ombudsman, şikayet üzerine veya kendiliğinden harekete geçer.²⁶⁹ Şikayet başvuruları, yazılı veya sözlü olabilir. Sözlü olarak yapılan başvuru mümkün olan en kısa zamanda yazıya geçirilir. Ayrıca, e-mail ve telefon yoluyla da şikayet yapılabilir. Başvuru yapıldıktan sonra başvurunun kabul edilebilir olup olmadığı incelenerek, varılan sonuç hakkında başvuran kişi bilgilendirilir. Eğer başvuru kabul edilirse, bir sonraki aşamaya geçilir. Öncelikle, şikayet başvurusuna ilişkin bilgi ve belgeler ilgili kurum veya kuruluşa gönderilerek savunması istenir. Savunma geldikten sonra, soruşturmanın genişletilmesi gerektiği kanaatine varıldığında, ombudsman tarafından ön karar verilir. Buna göre ombudsmanın ilk aşamada vardığı sonuç her iki tarafa gönderilerek buna cevap beklenir. Cevaplar geldikten sonra, eğer şikayetin haklı olduğu düşünülüyorsa, ilgili kuruma çözüm önerileri sunularak uyuşmazlık çözülmeye çalışılır. Her ne kadar ombudsman tarafından öne sürülen çözüm önerileri bağlayıcı olmasa da, çoğu tavsiyeleri ilgili birimler tarafından kabul edilmektedir.²⁷⁰

3.3.2. İngiltere

İngiltere gibi gelenek hukukuna dayalı ve anayasa gibi yazılı temel bir metnin olmadığı ülkede, İskandinav ülkelerinde ortaya çıkmış bir konseptin ne kadar uyum sağlayacağı sorusu her ülke gibi İngiltere’de de cevap aranan önemli sorulardan biri olmuştur. Bu meyanda, 1960’ların İngiltere’inde, hükümetlerin ve kamu kurumlarının, vatandaş şikayetlerinin çözülmesi hususunda o kadar da istekli olmadıkları görülmektedir.²⁷¹

²⁶⁸ Ombudsman Kanunu, m.27

²⁶⁹ Ombudsman Kanunu, m.18

²⁷⁰ <http://www.ombudsmen.parliament.nz/index.php?CID=100020#process> (Investigating complaints about government agencies), (Erişim Tarihi:02.09.2011)

²⁷¹ ERDENGİ, T.B. (2009), *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Ün. Sos. Bil. Enst., Ankara, s.85

İngiltere’de, idareye karşı vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi ve mevcut denetim yollarına yardımcı olması amacıyla ombudsmanlık kurumunun oluşturulması için 1961 yılında Sir John Whyatt tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda mevcut denetim yollarının yetersizliği tespit edilmiş ve yeni bir denetim mekanizması olarak ombudsmanlığın kurulması önerilmiştir.²⁷² Bu tavsiye ancak 1967 yılında çıkarılan 'Parlamento Komiserliği Kanunu (Parliamentary Commissioner Act) ile hukukilik kazanmıştır.²⁷³

Parlamento Komiserliği Yasası, 22 Mart 1967 tarihinde Kraliçe tarafından onaylanmış ve 1967 tarihinde ilk parlamento ombudsmanı görevine başlamıştır. Parlamento ombudsmanı, 1972 tarihli Ulusal Sağlık Hizmetleri Yasası ile oluşturulan İngiltere Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı görevine de atanmış ve her iki kurumun birleştirilmesi konusunda ilk adımlar bu dönemde atılmaya başlamıştır. 1993 yılına gelindiğinde, ülkede görev yapan 3 farklı sağlık hizmetleri ombudsmanı, 1993 tarihli yasa ile teke indirilmiştir ve Parlamento Ombudsmanı(PO) sağlık hizmetleri ile ilgili yetkisini bu yasadan almaya başlamıştır.²⁷⁴

Şu anda, idare için parlamento komiserinin(Parliamentary Commissioner for Administration) 1967 tarihli Parlamento Komiserliği Yasası’nda ve İngiltere için sağlık hizmetleri komiserinin (Health Service Commissioner for England) 1993 tarihli Sağlık Hizmetleri Komiseri Yasası’nda belirtilen görev ve yetkilerini kullanan ve bu iki kurumu Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı(The Parliamentary and Health Service Ombudsman) adı altında temsil eden tek bir ombudsman vardır.

Öte yandan; İngiltere’de, birçok farklı Devlet dairesi ve özel dala yönelik ombudsmanlar bulunmaktadır. Burada, sadece ilk kurulduğunda İdare için Parlamento Komiseri olarak adlandırılan ve şimdi ise Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı olarak hizmet veren ombudsmanın yapısı incelenecektir.

²⁷² **BAHADIR, O.** (2010), *Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelemesi*, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi(TAAD), S.1, s.373

²⁷³ **ARSLAN, S.** (1986), *İngiltere’de Ombudsman Müessesesi*, Amme İdaresi Dergisi, C.19, S.1, s. 158

²⁷⁴ **ERDENGİ,** a.g.tez, s.86

3.3.2.1. Atanması ve Statüsü

Ombudsman, Kraliçe tarafından parlamentoya gönderilen bir mektupla(Letters Patent) atanmaktadır.²⁷⁵ Ombudsman olarak atanan kişi, bu görevi 5 yılı aştığı takdirde; görevini yerine getiremeyecek ölçüde rahatsızlanmadığı takdirde 65 yaşına varıncaya dek yapar.²⁷⁶

İskandinav ülkelerinde ombudsmanı parlamentonun seçmesine, periyodik olarak görev süresinin yenilenmesine ve genel olarak ombudsmanın görev devresi ile parlamentonun görev süresinin çakıştırılmasına karşın, İngiltere’de ombudsmanın tarafsızlığı ve bağımsızlığı, atamanın devamlı olmasında aranmıştır.²⁷⁷

Ombudsman olarak atanan kişi; kendi isteğiyle, Parlamentonun her iki kanadının²⁷⁸ görevini yerine getiremeyeceğine ilişkin bildirisine üzerine veya sağlık sebepleri nedeniyle görevini yerine getirememesi durumunda görevden alınma istemi üzerine Kraliçe tarafından görevden alınabilir.²⁷⁹

Ombudsmanın maaşı, tazminatları ve diğer gelirleri, ombudsman olarak atanmadan önce üstlendiği görevi dikkate alınarak Avam Kamarası tarafından belirlenir. Bu gelirler aynı Kamara tarafından zaman içinde verilecek kararlar ile güncellenebilir. Maaş, tazminat ve diğer gelirler, Devlet bütçesinden karşılanır.²⁸⁰

²⁷⁵ Ombudsmanın aslında kim tarafından atandığı hususu tartışmalıdır. Bu konuda; hükümet tarafından atandığının söylenebileceği, Başbakanın tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atandığı ve bu atamanın hükümet tarafından yapılmış bir atama sayılmayacağı Letters Patent’lerin kraliyet işlemi olduğu gibi değişik görüşler için Bkz. ARSLAN, a.g.m., s.158

²⁷⁶ Parlamento Komiseri Kanunu, m.1 ve 1993 tarihli değişikli m.4 (Parliamentary Commissioner Act 1967), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/data.pdf> (Erişim Tarihi:02.09.2011)

²⁷⁷ OYTAN, a.g.m., s.200

²⁷⁸ İngiltere Parlamentosu iki kamaralı bir sisteme sahiptir. Bunlar; Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasıdır. Avam Kamarası beş yılda bir yapılan seçimle gelmiş 650 milletvekilinden oluşmaktadır. Lordlar Kamarası, bir kısmı doğuştan, bir kısmı ruhanilerden, bir kısmı ise Kraliçe tarafından atanan 830 Lordtan oluşmaktadır. <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords> (Erişim Tarihi:02.09.2011)

²⁷⁹ Parlamento Komiseri Kanunu, m.1

²⁸⁰ Parlamento Komiseri Kanunu, m.2

Ombudsman; Hazine tarafından sayı ve şartları uygun bulunması kaydıyla, belirlediği görevlileri atayabilir.²⁸¹

3.3.2.2. Görev ve Yetkileri

Parlamento komiserinin görevi, parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen, yönetim tarafından haksızlığa uğradıklarını iddia eden vatandaşların, idarenin düzgün veya adil bir şekilde işlememesi veya yetersiz bir hizmet sunması²⁸² ile ilgili şikâyetlerini incelemek, soruşturmak ve buna ilişkin raporunu her yıl parlamentoya sunmaktır. Ombudsmanın görev ve yetkileri zaman içerisinde giderek genişlemiştir. Başlangıçta yerel yönetimler ve sağlık hizmetlerini denetleme yetkisi yokken 1973 ve 1974 yıllarında yapılan değişikliklerle artık bu kurumlar da ombudsmanın denetim alanına dâhil olmuştur. 1983'te yapılan değişiklikle de 44 bakanlık, tüzel kişiliği olan veya olmayan kamu kurum ve kuruluşları da denetim kapsamına girmiştir. Bu da İngiliz halkının kurumu ne denli benimsediğinin göstergesidir.²⁸³

Yeni Zelanda Ombudsman Kanunu'nda olduğu gibi, İngiliz Parlamento Komiseri Kanunu'nda da, ombudsmanın sorumluluk alanındaki kuruluşlar sayma suretiyle kanuna ekli listede belirtilmiştir.²⁸⁴

Parlamento Komiseri Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca; ülkenin dış ilişkileri, elçilik ve konsolosluk işlemleri, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili Dışişleri Bakanı tarafından yapılan işlemler, kraliyet dominyonları ile ilgili işlemler, yargı organları tarafından yapılan her türlü adli ve cezai işlemler, mahkemelerde adli bürolarda görev yapan atanmış kamu görevlileri ile ilgili işlemler, özellikle hastane hizmetleri kapsamında yürütülen faaliyetler, idare

²⁸¹ Parlamento Komiseri Kanunu, m.3

²⁸² "...have not acted properly or fairly or have provided a poor service"

<http://www.ombudsman.org.uk/about-us/our-role/the-ombudsman> (Erişim Tarihi:02.09.2011)

²⁸³ BAHADIR, a.g.m., s.374

²⁸⁴ Ombudsmanın sorumluluk alanının, kanuna ekli listede sayılı kuruluşlarla sınırlı olmadığı yönünde Bkz. ERDENGİ, a.g.tez, s.88 (...Parlamento Ombudsmanı, Parlamento Komiseri Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca, idari fonksiyonların uygulanması esnasında, kanunun uygulama alanı içinde bulunan kurumlar tarafından veya bunlar adına yapılan herhangi bir işlem ve faaliyeti inceleyebilecektir. Dolayısıyla ombudsman, sırf 2 sayılı ekte kayıtlı kurumları değil onlar adına hareket eden ve ekte kayıtlı olmayan kuruluşlara ilişkin şikâyetleri de incelemek yetkisine sahiptir.)

tarafından yapılan sözleşme ve ticari muameleler, sivil ve askeri personele ilişkin atama, görevden alma gibi işlemler ile Kraliyet tarafından verilen şeref payesi, mükafat ve imtiyazlar, ombudsmanın görev alanı dışında tutulmuştur.

Parlamento Komiserliği Kanunu'na göre, yürütülmekte olan bir soruşturma ile ilgili ombudsman, bakan(lık)lardan, uyuşmazlığın çözümüne katkısı olabileceğini düşündüğü kamu görevlileri ve ilgili birimlerden, bilgi ve belge isteyebilir. Ombudsman soruşturmayı yürütürken, mahkemelerin sahip olduğu tanık dinleme ve belgelere erişme gibi yetkilerine aynen sahiptir.²⁸⁵

3.3.2.3. Çalışma Sistemi

İngiltere ombudsmanının çalışma sistemi, İskandinav ülkelerindeki örneklerine benzerlik göstermemektedir. Öncelikle; ombudsmana doğrudan başvuru yapılamaz. Başvurular, bir parlamenterin referansı ile incelenir. Öte yandan; parlamenter de, kendisine bir başvuru yapılmadığı sürece, doğrudan ombudsmana müracaat edemez.²⁸⁶

Parlamenter aracılığıyla yapılan başvuru üzerine, başvurunun görev alanına girip girmediği hususunda bir ön inceleme yapan ombudsman, başvuruyu kabul edilebilir bulmadığı takdirde, gerekçeli ret kararı vererek, ilgiliyi bu durumdan haberdar eder.²⁸⁷

Yine şikayette bulunabilmek için özel şartlar aranmaktadır. Buna göre; şikayet bir özel kişi veya cemiyet tarafından yapılmış olmalı, başvuru yapan kişinin İngiltere hudutları dahilinde oturması gerekmekte olup, ayrıca başvuru konusunun şikayet konusu olayda menfaatinin bulunması ve işlem veya eylemin öğrenildiği tarihten itibaren 12 ay süre geçirilmemiş olması lazımdır.²⁸⁸

²⁸⁵ Parlamento Komiseri Kanunu, m.8

²⁸⁶ http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0008/1016/Bringing-a-complaint-to-the-Parliamentary-Ombudsman.pdf (Erişim Tarihi: 03.09.2011)

²⁸⁷ http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0008/1016/Bringing-a-complaint-to-the-Parliamentary-Ombudsman.pdf (Erişim Tarihi: 03.09.2011)

²⁸⁸ OYTAN, a.g.m., s.200-201

Herhangi bir hukuk kuralı veya kanun tarafından konulmuş olsun veya olmasın Kraliçenin hizmetinde çalışan bir kişiden bilgi almasını sınırlayacak veya gizlilik dolayısıyla engelleyecek bir husus, ombudsman için söz konusu değildir.²⁸⁹ Ombudsman inceleme yaparken, ilgili kurum veya kuruluştan her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir.

Ombudsman tarafından, yapılan inceleme sonucu, idarenin haksız olduğu kanaati hasıl olursa, bu durum ilgili kuruma bildirilir. Buna rağmen şikayet konusu işlem düzeltilmezse, ombudsman bu duruma parlamentoya sunduğu raporlarda yer verebilir.

İngiltere’de mahkeme muameleleri hukuki temsiliyeti zorunlu kıldığından, bu muamelelerinin oldukça maliyetli olduğunu belirtmek gerekir. Bu nedenle ombudsman, çözüm mercii işlevini kıtanın diğer tüm yerlerinden çok daha fazla üstlenir. İdarede hata tespit edilirse, ombudsmanlar genellikle para tazminatı tavsiye etmektedir. İdari makamlar da bu tavsiyeleri çoğunlukla kabul etmektedir. Parlamento Ombudsmanları açısından, bu rakam oldukça yüksek olup, %95’e kadar ulaşmaktadır. Bu nedenle, İngiltere’de, Ombudsmanlar mahkeme işlemlerinin karşısında iyi bir alternatif olarak görülmektedir.²⁹⁰

3.4. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI

Avrupa ombudsmanlık kurumu, ilk defa 7 Şubat 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşmasıyla²⁹¹ gündeme gelmiştir. Antlaşmanın 138/e maddesine göre; Avrupa Parlamentosu, bütün birlik vatandaşlarından ya da bir üye devlette ikamet eden ya da asıl kuruluş merkezi bir üye devlette bulunan bütün özel ve tüzel şahıslardan gelecek ve yargı görevlerini icra eden Adalet Divanı ve birinci derece mahkemelerin haricinde, Topluluk kurumları ya da organlarının²⁹² faaliyetlerinde kötü idare durumlarına ilişkin şikayetleri kabul etmekle yetkili bir vekil tayin eder.

²⁸⁹ ARSLAN, a.g.m., s.170

²⁹⁰ DÜNYA BANKASI (2010), a.g.rapor, s.18

²⁹¹ <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (Erişim Tarihi: 11.11.2011)

²⁹² AB Kurumları: Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası
http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_en.htm (Erişim Tarihi: 11.11.2011)

Avrupa ombudsmanının 1996 yıllık raporunda belirtildiği ve AB Parlamentosunda kabul edilen şekliyle, kötü yönetim; AB hukukuna veya Adalet Divanı'nın bir kararına aykırı hareket edilmesi, idari usulsüzlükler, yetki tecavüzü, ihmal, kanunsuz prosedürler, yeteneksizlik, ayrımcılık, gereksiz erteleme, yanlış bilgi verme olarak sıralanabilir.²⁹³

Avrupa Ombudsmanlığının kurulmasındaki temel amaç; ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işleminde yurttaşın yardımcı olmayı temin etmek şeklinde ifade edilebilir.²⁹⁴

Maastricht Antlaşması ile AB kurumsal yapısına kazandırılmış bir kurum olan Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından yenilenebilen 5 yıllık bir süre için atanır ve bağımsızlığı da Antlaşmalarda teminat altına alınmıştır.²⁹⁵

Ombudsman, tamamıyla bağımsız ve tarafsız olarak hareket eder. Görevi süresince, başka herhangi bir görev yapamayacağı gibi ücret de alamaz. Görevlerini yerine getirirken hiçbir kurum veya kuruluş ona emir ve talimat veremez.²⁹⁶

Ombudsman, mahkemelere intikal etmiş şikayetlere bakamaz. AB Adalet Divanı ve ilk derece mahkemeleri yetkisi dışındadır. Ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimlerle ilgili şikayetlerin konusu AB ile ilgili olsa da inceleyemez. İşyerleri ya da özel kişilerle ilgili şikayetler de görev alanı dışında kalmaktadır.²⁹⁷ Yine AB Ombudsmanı, üye devletlerin milli, bölgesel ya da yerel idarecilerinin şikayetleri ile ilgilenmez. AP'nin siyasi faaliyetleri hakkındaki şikayetleri dinlemez.²⁹⁸

²⁹³ KÖKSAL, a.g.e., s.44

²⁹⁴ SÜT, H. İ. (2010), *Avrupa Birliği Ve Türkiye Bağlamında Ombudsmanlık: "Kamunun Denetimsizliği Ve Yolsuzluk"*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Ün. Sos. Bil. Enst., Sivas, s.65

²⁹⁵ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45639&l=1> (Erişim Tarihi: 11.11.2011)

²⁹⁶ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0040e8fb3/Appointment-procedures.html>

(Erişim Tarihi: 11.11.2011)

²⁹⁷ ŞAFAKLI, O. V. (2009), *Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak "Ombudsman" Ve Ab Sürecinde Kktc'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış*, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi C.11, S.2, s.171

²⁹⁸ KÖKSAL, a.g.e., s.44

Kötü idare uygulamasının farkına varıldığı tarihten itibaren iki yıl içinde Avrupa ombudsmanına konu ile ilgili şikayet iletilmelidir. Şikayetin gizli kalmasını talep etme hakkı olmakla beraber kim olduğu, hangi kurum ya da organ ve hangi sorun şikayet edildiği açıkça belirtilmelidir.²⁹⁹

Ombudsman resen soruşturma başlatabileceği gibi, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla kendisine iletilecek şikayetleri de inceleyebilecektir. Ombudsman, şikayetin doğruluğuna ilişkin bulgulara ulaştığında, 3 aylık bir süre içinde cevap verilmesi için ilgili kuruma başvuracak ve kurumun cevabını, kendi görüşünü de ekleyerek, Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma sunacaktır. Ayrıca, her yıl soruşturmalarının sonuçlarını içeren bir genel rapor da Ombudsman tarafından Avrupa Parlamentosu'na sunulmaktadır.³⁰⁰

Haklı olduğunu düşündüğü konularda idareden gerekli desteği görmediğini düşünen vatandaşların devletten soğuması yerine onu tatmin edecek bir yolun bulunmasını sağlayan ombudsmanın, hakkaniyetin sağlanması yolundaki mücadelesi, uygulandığı birçok ülkede olduğu gibi AB'de de kamu yönetiminde rahatlama sağlamıştır.³⁰¹

3.5. GENEL DEĞERLENDİRME

Bu bölümde, farklı yönetim ve hukuk sistemlerine sahip ülkelerden öne çıkan bazılarının ombudsman sistemini uygulamasına, ombudsmanların görev ve yetkilerine, seçimine, görevden alınmasına, çalışma yöntemlerine değinilmiş olup, ülkemizde de uygulamaya konulacak sistemin diğer uygulamalarıyla karşılaştırması aşağıda bir tablo şeklinde ortaya konulmuştur.

²⁹⁹ http://www.ombudsman.europa.eu/guide/pdf/en/guide_en.pdf (Erişim Tarihi: 11.11.2011)

³⁰⁰ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45639&l=1> (Erişim Tarihi: 11.11.2011)

³⁰¹ **ARIKAN, M. İ.** (2007), *Avrupa Birliği Ombudsmanı*, <http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/29say%C4%B1.pdf> (Erişim Tarihi: 11.11.2011)

Genel itibariyle ombudsmanın parlamentolar tarafından seçildiği görülmektedir. Bu nedenle, çoğu ülkede ombudsmanlar 'Parlamento ombudsmanı' olarak isimlendirilmektedir. Bunun aksi yöndeki uygulamalarda söz konusu olabilmektedir. Örneğin; ombudsman, İngiltere'de Kraliçe, Fransa'da Bakanlar Kurulu, Yeni Zelanda'da ise Genel Vali tarafından atanmaktadır.

Ombudsmanın görevden alınması da genelde, onu atayan kişi veya kurum tarafından yapılmaktadır. Ancak, bazen bunun için yüksek mahkeme üyelerinden oluşan bir Kurul'un ombudsmanı görevden alabildiği uygulamalarda mevcuttur. (Fransa)

Görev süresi ile ilgili olarak yine farklı uygulamalar karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde irdelenen ülkelerden Fransa hariç, ombudsmanın tekrar seçilebilmesi mümkündür. Görev süresi ise; genellikle 4-6 yıl arası olup, parlamentonun görev süresiyle paralel olmaktadır. İngiltere'deki uygulamada ise tamamen farklı bir durum söz konusudur. Diğer ülkelerin aksine, İngiliz ombudsmanı emekli oluncaya kadar bu görevi sürdürebilmektedir. Tabii ki, bu farklı uygulamalar ve düzenlemeler her ülkenin kendi yapısına göre şekillenmiş ve kurumun uygulandığı ülkeye adaptasyonu sağlanmıştır.

Uygulamalarda genel olarak göze çarpan bir diğer husus, ombudsman seçilebilmek için aranan şartlar yönündendir. Bu ülkelerde, ombudsman seçilebilmek için özel olarak seçilebilme şartı aranmadığı, ancak, parlamento veya yerel meclis üyesi olmama gibi kısıtlamaların bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte, teamülde hukuk öğrenimi görmüş, üst düzey yönetici veya yüksek yargıçlar arasından ve genç olmayan kişiler ombudsman olarak atanmaktadırlar.

Kurumun görev alanının kapsamında; genellikle kamu kurumları ve kamu hizmeti yapan kurum ve kuruluşlara yer verildiği görülmektedir. Bu görev alanı içinde genel olarak yasama, Bakanlar Kurulu (veya Cumhurbaşkanı), yargı organları ile askeri kurumların hariç tutulduğu uygulamalar da söz konusudur. İstisna olarak; İsveç'te adli merciler, Danimarka'da ise kabine üyeleri, ombudsmanın görev alanı kapsamında bulunmaktadır.

Ombudsmannın harekete geçme Şekli de ülkeden ülkeye deęiŐmektedir. Örneğin; İngiltere ve Fransa'da ombudsmana başvuru ancak bir parlamenter referansıyla yapılabilmektedir. Bu uygulamadan maksat ise, kurumun gereksiz baŐvurlara maruz kalarak işlevsiz hale gelmesinin engellenmek istenmesidir. Ülkelerin kendi yapısı bu noktada belirleyici olmakla birlikte, ombudsmana ulaŐmak ne kadar zor olursa aslında o kadar işlevsiz hale geleceği de muhakkaktır. Resen harekete geçme hususunda da farklı uygulamalar söz konusudur. Örneğin İngiltere'deki örneğinde, parlamenter başvurusu olmaksızın ombudsman inceleme yapamayacağı gibi, parlamenter de kendisine bir başvuru yapılmaksızın doğrudan ombudsmana müracaat edemez. Ülkemiz açısından konuya bakacak olursak; gerek 5548 sayılı Kanun gerekse 991 sayılı Kanun Tasarısı'nda kamu denetçisinin kendiliğinden harekete geçebilme yetkisi bulunmamaktadır. Kanaatimizce bu düzenleme bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bu husus 2011 Yılı İlerleme Raporu'nda da belirtilmiştir.³⁰²

Ombudsmanlık kurumunun olmazsa olmaz özelliklerinden birisi olan, bağlayıcı karar alamama yetkisi yukarıda incelenen tüm ülkeler için ortak olan bir husustur. Öte yandan; hatalı kamu görevlisi hakkında disiplin cezası teklif edebilme yetkisi uygulamalara göre deęiŐlik göstermektedir. Bazı ülkelerde; bizzat disiplin soruŐturmasını başlatma yetkisi bulunmakla birlikte(İsveç, Fransa, İngiltere), bazılarında ise sadece disiplin soruşturması açılması için öneride bulunma(Danimarka) Şeklinde yetkileri söz konusudur. Bazı uygulamalarında ise, sadece tavsiye niteliğindeki karar vermekle yetkilidir.(AB, Türkiye) Yine, birçok ülkede ombudsmannın mevzuat değişikliği önerme yetkisi bulunmaktadır.

³⁰² 2011 Yılı İlerleme Raporu s.12

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

TABLO:1

Bazı ülkeler ile AB’de Ombudsman Kurumlarının hukuki statüsü ve denetim usulleri

	Kim Seçer?	Görev Süresi	Sa yı	Aranan Nitelikler	Denetim Alanı	Denetim Alanı Dışı	Görevden Alabilme Gücü	Denetim Yöntemleri	Yaptırım Gücü
İsveç	Parlamento	4 yıl Yeniden Seçilebilir	4	Özel Nitelik Yok	Yargı dahil,tüm devlet kuruluşları	Parlamento ve hükümet üyeleri	Parlamento	Şikayet, Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu(savcı), mevzuat değişikliği teklifi
Danimarka	Parlamento	4 yıl Yeniden Seçilebilir	1	Parlamento Üyesi olamaz, hukuk eğitimi zorunlu	Bakanlar dahil, mahkemeler hariç, yerel yönetimler kısmı	Parlamento üyeleri, yargıçlar	Parlamento	Şikayet, Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu(savcı ya havale), mevzuat değişikliği teklifi
Fransa	Bakanlar Kurulu *Meclisin onayı ile C.başkanı	6 yıl, yeniden seçilemez	1	Özel nitelik yok, *Hükümet ve Meclis üyeleri seçilemez	Kamu hizmeti yapan tüm özel ve kamu kuruluşları	Adli kararlar, Memurların özlük hakları	Bakanlar Kurulu, *Meclis onayı ile C.başkanı	Parlamento üyesi aracılığıyla şikayet, Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu(savcı), mevzuat değişikliği teklifi
İngiltere	Kraliçe Kararnamesi	65 yaş (emekli)	1	Özel nitelik yok	Yargı hariç tüm devlet kuruluşları	Yargı organları, yerel yönetimler	Parlamento teklifi ile Kraliçe	Parlamento üyesi aracılığıyla	Tavsiye, disiplin suçu(savcı), mevzuat değişikliği teklifi
Yeni Zelanda	Parlamento önerisi üzerine Genel Vali	5 yıl, yeniden seçilebilir	2	Özel nitelik yok	Merkezi yerel kurumlar	Yargı organları	Parlamento teklifi, Genel Vali	Şikayet, Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu, mevzuat değişikliği teklifi
AB	Avrupa Parlamentosu	5 yıl, yeniden seçilebilir	1	Yüksek yargı organı üyesi olma	AB Topluluk Kurumları	AB Adalet Divanı, İlk derece mahkemesi	AP'nin talebi ile, Adalet Divanı	Şikayet, Resen	Tavsiye
Türkiye*	TBMM	5 yıl, bir kez daha seçilebilir	1 B. Den. 10'a kadar Den.	50-40 yaş sınırı, üst yönetici olma şartı	Kamu İdarelerinin işlem ve eylemleri	C.başkanı, yargı, TBMM, TSK	TBMM	Şikayet	Tavsiye

Kaynak: ERDENGİ, a.g.tez, s.176-177-178

* Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre derlenmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. ÜLKEMİZDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU İLE İLGİLİ YAŞANAN GELİŞMELER

4.1. GEREKÇELİ ANAYASA ÖNERİSİ – 1982

Devlet ve vatandaş arasında yeni bir ilişki türünü ifade eden ve ağır formalitelerden uzak, duruma göre bazen bireyin ve bazen de kamunun yanında yer alan, uzlaşmaya dayalı bir kurum olan ombudsmanlık (kamu denetçiliği³⁰³), Türkiye’de 1982 Anayasasının hazırlık aşamalarında ele alınmış, daha sonra Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) gibi sivil toplum örgütleri ile tartışılmaya başlanmış ve esasen yedinci ve sekizinci beş yıllık kalkınma planları ile birlikte gerekliliği vurgulanmıştır. Kurumun gerekliliği Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylık sürecinde de önemli bir konu olarak ilerleme raporlarında yer almıştır.³⁰⁴

Ombudsman kavramının Türk hukuk literatüründe tartışılmaya başlanması 1970’li yıllara rastlamaktadır. 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan "Anayasa Önerisi"nde bu kurumdan bahsedilmiştir.

³⁰³ “Kamu Denetçiliği” ifadesi literatürümüze ilk kez, Tahsin Bekir BALTA’nın, ‘İdare Hukukuna Giriş’ adlı eseriyle girmiştir.(Aktaran, **ULER**, a.g.m., s.1021) Bu ifadenin, Türk ombudsmanına karşılık olarak kullanılmaya başlandığı ve büyük ölçüde benimsendiğini, nitekim ombudsman türü bir kurum kurulmasına ilişkin Kanunun(5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu) dahi bu ifadeyle belirtildiğini görüyoruz.

³⁰⁴ **ABDİOĞLU, H.** (2007), *Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği Kurumu ve AB Sürecinde Türkiye Açısından Önemi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Y.6, S.11, s.90

Hazırlanan ‘‘Gerekçeli Anayasa Önerisi’’nin ‘‘Kamu Denetçileri Kurulu’’ başlıklı 114. maddesinde; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birinin 5 yıllık bir süre için Cumhurbaşkanı tarafından atanmak suretiyle oluşturulacak 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu’nun vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeteceği, yine, Kamu Denetçileri Kurulu’nun her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesi durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve Cumhurbaşkanı’na rapor vereceği, bu raporların resmi gazetede yayımlanacağı ve Kamu Denetçileri Kurulu’nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğine ilişkin hükümler yer almıştır.³⁰⁵

Ancak, anayasa koyucu tarafından, bu öneri dikkate alınmamıştır.³⁰⁶

4.2. TÜSİAD

Kamu denetçisi konusunda yapılan öneriler, sadece kamu kuruluşlarının çalışmaları ve akademik çevrelerin görüşleri ile sınırlı değildir. Nitekim bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) 1983 yılında yayınladığı ‘‘Kamu Bürokrasisi’’ isimli raporda; ‘‘...devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı...(için)...büroların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duyulan ihtiyaç...’’tan bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde görülen Ombudsman benzeri bir kurumun, Meclis’e bağlı olmak üzere Türkiye’de faaliyete geçirilmesinin, bürokratları, vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir.³⁰⁷

³⁰⁵ **Gerekçeli Anayasa Önerisi** (1982), AÜSBF Yayınları, Ankara, s. 137-138

³⁰⁶ 1982 Anayasasıyla kurulan Devlet Denetleme Kurulunun bir tür ombudsman vazifesi gördüğü yönünde Bkz. **ARSLAN, S.** (1992), *Yıldırım Uler’in Konuşmasına Katkı*, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Danıştay Yayınları, Ankara, s. 1044.

³⁰⁷ **TÜSİAD** (1983), *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul, s. 90.

TÜSİAD tarafından ombudsman kurumu ile ilgili olarak yapılan ikinci çalışma 1997 yılında hazırlanan ‘‘Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi’’ başlıklı rapordur. Raporda; bir kurum olarak ilk defa 1809'da İsveç'te ortaya çıkan Ombudsman'ın tanımı, faaliyet alanı, yapısı (vakaları ele alış yolları, yaptığı çalışmalar, sonuçlandırma alanları) hakkında bilgiler yer almış; İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Norveç'in detaylı olarak ele alındığı Ombudsman kurumu karşılaştırmaları ve uygulamadaki önemli noktalara değinildikten sonra Türkiye'de bir ombudsman kurumu uygulamasının başlatılmasına cevap aranarak toplam kalite yönetimi yaklaşımının devlette uygulamaya başlanması için ombudsman bir araç olarak önerilmiştir.³⁰⁸

TÜSİAD'ın bu konuda hazırladığı ve TBMM'ye de sunulan 1997 tarihli ‘‘Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri’’ isimli diğer bir raporda ise; Türkiye'de idare ile onun denetimi arasında boşluk bulunduğu, denetimin yargısal yollarının mevcut olduğu; fakat bunların kullanılması ve kısa zamanda sonuç alınabilmesinin zor olduğuna değinilmiş, bu boşluğun giderilmesinde ise, ombudsman ya da mediateurun akla gelebilecek seçenekler olduğu, bunların avantajının, basit ve sözlü şikayetle bile harekete geçebilme olanağına sahip bulunmaları ve denetimlerini genellikle zaten kendilerini seçmiş olan yasama organı adına yapmaları hususu vurgulanmıştır.³⁰⁹

4.3. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI GENEL RAPORU (KAYA-1991)³¹⁰

Devlet Planlama Teşkilatının(DPT) talebi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü(TODAİE) tarafından 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu'yla, yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmalar ve bunların uygulanma durumları ile var olan sorunlarının saptanması ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymak amaçlanmıştır.

³⁰⁸ http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/ombudsman.pdf (Erişim Tarihi: 15.09.2011)

³⁰⁹ TÜSİAD, (Ocak 1997), *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul, s. 162-163.

³¹⁰ TODAİE (1991), Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA), TODAİE Yayınları No:238, Ankara, s.43

Raporda; kamu yönetiminin işleyişi ve karşılaşılan sorunlara değinildikten sonra, bu sorunların çözümü hususunda öneriler getirilmiştir. Ülkemizdeki denetim sistemi açısından da değerlendirmeler yapılarak, bu alandaki aksayan yönler dikkat çekilmiştir. Ombudsman sistemi ile ilgili olarak ise; Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi gerektiği yönünde öneriler sunulmuştur.

4.4. KALKINMA PLANLARI

Resmi olarak ombudsman kurumu ile ilgili getirilen ilk önerilerden bir tanesi de kalkınma planlarında yer almıştır. Buna göre; Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu 5 Yıllık Kalkınma Planlarında ombudsmanlık kurumuyla ilgili tespit ve hedeflere yer verildiğini görüyoruz.

4.4.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)³¹¹

DPT tarafından hazırlanan ve 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci 5 yıllık Kalkınma Planı'nın, "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması Projesi" başlıklı bölümünde; kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme ihtiyacının artarak devam ettiği, bu çerçevede; devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi, dengesiz istihdamın düzeltilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği üzerinde durulmuştur.

Bu bağlamda; yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

³¹¹ DPT (1995), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, s.119-121
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

4.4.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Ombudsmanlık kurumuyla ilgili Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu başlıklı Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Raporundaki açıklamalara aynen değinilmiştir.

Ayrıca konuyla ilgili ‘‘Kamu Yönetiminin İşleyişi’’ bölümünde ‘‘Denetim’’ başlığı altında; yönetim vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan, halkın şikayetleriyle ilgili bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulmasının sağlanması gerektiği, ancak yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapının oluşturulması ve sistemin istisnasız tüm kurumları kapsamına alması hususları vurgulandıktan sonra, ‘‘yakınma hukuku’’nun tekrar gözden geçirilmesi gerektiği ve mevcut denetim birimlerinin bu sisteme uyumu ve özerkliklerinin sağlanması konuları üzerinde durulmuştur.³¹²

Söz konusu Rapor incelendiğinde öncelikle akla ombudsman sistemi kurulması amacıyla geçen dönemden bu yana herhangi bir gelişme sağlanmadığı gelebilecektir. 1996 – 2000 yılları arasında ve özellikle 57. Hükümet döneminde, mevzuatın hazırlanması amacıyla dönük bazı gelişmeler olmuştur, fakat nihai olarak konuya ilişkin herhangi bir mevzuatın o dönem içinde yayımlanamadığı görülecektir. İlginç olan husus; aynı durumun, 8. Kalkınma Planı dönemi içinde de benzer tavsiye yapılmış olmasına rağmen geçerli olması ve herhangi bir yasanın çıkarılmamış olmasıdır.³¹³

³¹² DPT (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu*, Ankara, s. 43-44, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

³¹³ ERDENGİ, a.g.tez, s.191

4.4.3. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planında, daha önceki planların aksine, ombudsman ayrı bir başlık altında irdelenmiş ve kurumunun tarihçesi, işleyişi, yapısı, görev ve yetkileri gibi hususlarda geniş bilgiye yer verilmiştir.³¹⁴

Öte yandan; Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) bir an önce hayata geçirilmesi, Kamu denetçisi olacak kişinin ehil kişiler arasından doğru seçilmesi, hukukun üstünlüğü ve yönetimin hukuka bağlılığı önündeki temel engeller aşılarak, siyasal ve yönetsel kadroların eylem ve işlemlerine bu ilkelerin yön vermesi sağlanması, kamu denetçisinin kendi inisiyatifi üzerine harekete geçebilmesi, yaptırım yetkisinin olmaması nedeniyle kamu denetçiliği kurumunun anayasal dayanağı olması; ayrıca, yerel yönetim ombudsmanları kurulmadan önce ulusal ombudsmanın kurulmasının sağlanması yönünde geleceğe yönelik stratejilerde alınması gereken öncelik ve tedbirler değerlendirilmiştir. Diğer taraftan; Kamu denetçiliği kurumunun kurulması halinde TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Üst Kurulunun varlık ve işlevlerinin de gözden geçirilmesi ve Kamu Denetçiliği kurumunun büyük ve karmaşık bir örgüt yapısına sahip olmasından kaçınılarak, gereksiz bürokratik formalitelerin oluşturulmamasına dikkat edilmesi gerektiği yönünde önerilere bu raporda yer verilmiştir.³¹⁵

4.5. AB İLERLEME RAPORLARI

Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki süreç ilk olarak; AET(Avrupa Ekonomik Topluluğu) ile imzalanan 1963 tarihli Ankara Antlaşması'yla başlamıştır. Aralık 1999 Helsinki AB Konseyi'nde Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmiştir. Katılım müzakerelerine ise Ekim 2005 tarihinde başlanmıştır.

³¹⁴ DPT(2007), *Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim ÖİK Raporu*, Ankara, s.11-13, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/öik674.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

³¹⁵ DPT(2007), *Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim ÖİK Raporu*, Ankara, s.37, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/öik674.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

Avrupa Komisyon'u; Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesine uygun olarak, Türkiye'nin üyeliğe hazırlanma yönünde yaptıkları ilerleme konusunda Konsey ve Parlamento'ya düzenli olarak rapor sunmaktadır.

Raporlar da:

- Birlik ve Türkiye arasındaki ilişkilere kısaca değinilmekte;
- Üyelik için karşılanması gereken siyasi ve ekonomik kriterler açısından Türkiye'deki durum incelenilmekte;
- Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini, diğer bir ifadeyle, Antlaşmalar, ikincil mevzuat ve Birlik politikalarından oluşan AB müktesebatını üstlenme kapasitesi gözden geçirilmektedir.

Bu açıklamalar ışığında; AB İlerleme Raporları Türkiye'nin Birlik kriterlerine uyum noktasında ne ölçüde gelişme gösterdiğini belirtmesi bakımından ülkemiz açısından önemli bir yere sahiptir. Siyasi irade tarafından da bu Raporlar'a değer verilmekte ve eleştirilen hususlarda düzenlemelere gidilmeye çalışıldığı gözlemlenmektedir.

Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nın konumuz açısından önemi ise; ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç olduğu hususunun sıklıkla vurgulanması ve kurulma sürecinin Komisyonca yakından takip edilmesi karşısında, siyasi anlamda ombudsmanlık kurumu kurulmasına yönelik adımların AB'ye uyum sürecinde yol gösterici mahiyetteki İlerleme Raporları değerlendirilerek atıldığı noktasındadır.

Şimdi, İlerleme Raporları'nda ombudsman ile ilgili getirilen tavsiye ve eleştirilere değinelim. İlki 1998 yılında hazırlanan İlerleme Raporunda ombudsmanlık kurumuna değinilmiş olup, 1999-2003 yılları arasında bu konu ile ilgili bir yorum yapılmamıştır.

4.5.1. 1998 Yılı İlerleme Raporu³¹⁶

Rapor'un, "İnsan hakları koruma araçları" başlığı altında; bağımsız bir ombudsman atanması hususunun uzun zamandan beri TBMM tarafından tartışılmakta olduğu, bu düzenlemenin benimsenmesi halinde, Türkiye'de insan haklarının korunmasının çok büyük ölçüde iyileşeceği vurgulanmakta olup, ombudsman; kamu organ ve kurumlarının kötü işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemekle görevli kişi olarak tanımlanmaktadır.

4.5.2. 2004 Yılı İlerleme Raporu³¹⁷

2004 yılı için hazırlanan Rapor'un 'Topluluk Yardımı' başlıklı kısmında; Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım Programı, Türkiye'ye yardım sağlamak üzere tahsis edilmiş bir katılım öncesi mali yardım aracı olarak tanımlanmış, bu Program ile sağlanan desteğin, Türkiye'nin üyelik kriterlerini karşılmasına yardım etmeyi amaçlayan Katılım Ortaklığı önceliklerine odaklandığı vurgulanmıştır. 2004 Ulusal Programı için tahsis edilen tutar ise 235,6 milyon Euro olarak açıklanmıştır.

2004 Ulusal Programı için odaklanılan öncelikler arasında; Kopenhag siyasi kriterlerine uyum kapsamında, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığınca kabul edilen son uyum paketlerinin geliştirilmesi amacıyla önemli katkı sağlanacağı belirtilmiş, ayrıca bir ombudsman birimi kurulmasını desteklemek amacıyla yapılan faaliyetlerin mevcut olduğuna değinilmiştir. Söz konusu faaliyet, Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan 2003 tarihli "Ombudsman Sisteminin Kurulmasına Destek Projesi"dir. AB'nin söz konusu projeye tahsis ettiği tutar ise 1,170 milyon Euro'dur.³¹⁸ Projenin ön şartı ombudsman kurumu oluşturulması olduğu için, 2005 Temmuz ayında uygulamaya konulacak iken, kurum oluşturulmadığından bu proje iptal edilmiştir.

³¹⁶http://www.abgs.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_2_adaylik_sureci/2_2_1_duzenli_ilerleme_raporlari/turkiye_ilerleme_rap_1998_tr.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

³¹⁷http://www.abgs.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_2_adaylik_sureci/2_2_1_duzenli_ilerleme_raporlari/turkiye_ilerleme_rap_2004_tr.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

³¹⁸www.abfonlari.gov.tr/doc/adaylikdonemimaliyardimlar.doc (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

4.5.3. 2005 Yılı İlerleme Raporu³¹⁹

2005 yılı İlerleme Raporu'nda; öncekilerden farklı olarak kurumun oluşturulmasına yönelik tavsiye şeklindeki görüşlerden çok, eleştirel bir bakış açısıyla; “Ombudsman” kurulması konusunda hiçbir gelişmenin olmadığı belirtilmiştir. Devamında ise; bu makamın, kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve suiistimalin ortaya çıkarılmasında kilit bir kurum olacağı ifade edilmiştir.

Nitekim bu Rapor, ülkemizde Kurumun oluşturulmasına yönelik somut adım atılmasına sebep olmuş ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmasına ilişkin çalışmalar bu dönemde hız kazanmıştır.

4.5.4. 2006 Yılı İlerleme Raporu³²⁰

2006 yılı İlerleme Raporu'nda; Kurum ile ilgili Kanun'un Meclis'te kabul edilmesi olumlu bir gelişme olarak görülmüştür. Rapor'un ‘Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü’ üst başlığı altında ‘‘Kamu Yönetimi’’ne ilişkin bölümde bu husus şu şekilde ifade edilmiştir: *TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin Kanunu kabul etmiştir. Ombudsman gerçek ve tüzel kişilerin idari uygulamalara ilişkin başvurularıyla ilgilenecektir. Bu Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan bir önceliktir ve önemli bir ilerlemedir, zira Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin izlenmesi için kurumsal çerçeveyi oluşturmaktadır.* Yine; Yargı ve Temel Hakların değerlendirildiği bölümde de bu yaklaşım devam etmiş ve *Kamu Denetçiliği* ihdas edilmesine dair yasanın kabulünün memnuniyetle karşılandığı, bu yeni kuruluşun kamu sektörü faaliyetlerinin şeffaflığına ve hesap-verilebilirliğine katkıda bulunmasının beklendiği ifade edilmiştir.

³¹⁹http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

³²⁰http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

Tabii ki bu Rapor yayımlandığı tarihte Anayasa Mahkemesi iptal süreci daha başlamadığı için, 2007 İlerleme Raporu'nda bu sürece değinilecektir.

4.5.5. 2007 Yılı İlerleme Raporu³²¹

2007 yılına ilişkin Rapor'da; Kamu Denetçiliği kurulmasına ilişkin sürecin cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki gergin ilişkiler nedeniyle sekteye uğradığı, öte yandan bu nedenle siyasi reform çabalarının yavaşladığına vurgu yapılmıştır.

Yine Anayasa Mahkemesi'nde açılan davaya da değinilerek; Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına dair Kanun'un, Kasım ayında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine hala Anayasa Mahkemesinin önünde olduğu, Anayasa Mahkemesi'nin Kanun'un yürütmesini durdurmuş olmakla birlikte, henüz kararını vermediği belirtilmiştir.

Öte yandan; insan haklarını izleme ve geliştirmeye sorumlu kurumlar alanında ilerleme olmadığı, İnsan Hakları Başkanlığı gibi, bu kurumların bağımsızlıktan ve kaynaklardan yoksun olduğuna da ayrıca dikkat çekilmiştir.

4.5.6. 2008 Yılı İlerleme Raporu³²²

2008 yılı Rapor'unun, 'Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü' üst başlığı altında yer alan İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması başlıklı bölümünde, ombudsmanlık kurumu kurulmasına ilişkin süreç açıklanmıştır.

Ombudsman sisteminin kurulması sürecinde, eski Cumhurbaşkanı Sezer'in 2006 yılında bu konudaki Kanun'un bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı başvurudan bu yana bir ilerleme sağlanamadığı, Anayasa Mahkemesi'nin, Kanun'un yürürlüğe girişini bu konudaki kararının açıklanmasına kadar askıya aldığı hususları açıklanmıştır. Devamla, ombudsman sisteminin yokluğunda, insan haklarına saygı, özgürlükler, hukuk ve adalet bağlamında

³²¹http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_ra_p_2007.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

³²²http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_ra_p_2008.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

merkezi ve yerel düzeyde verilen idari kararlara karşı yapılan Şikâyetlerin soruŐturulması için yargı yoluna gitmekten başka çarenin kalmadığı belirtilmiş ve ombudsman yoluyla bir tetkik mekanizmasının kurulması, hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ile bireysel hakların korunmasıyla toplumun değişik kesimleri arasındaki gerilimin yatıŐtırılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Öte yandan; insan haklarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesine ilişkin kurumların bağımsızlık ve kaynaklardan yoksun olduğuna bir kez daha dikkat çekilmiştir. Ombudsman sisteminin geciktiği açıkça belirtilerek, bu kurumun toplumdaki gerilimleri önlemek için kilit önemde olduğu belirtilmiştir.

4.5.7. 2009 Yılı İlerleme Raporu³²³

Bu Rapor'da; 2006 yılında kabul edilen Ombudsmanlık Kanunu'nun, Anayasa Mahkemesi tarafından, Anayasanın bu tür bir kurumun TBMM ile iliŐkilendirilmesine izin vermediği gerekçesiyle iptal edildiği, dolayısıyla, Ombudsmanlık sisteminin oluşturulması için Anayasada değişiklik yapılmasının gerekmekte olduğu belirtilmiş, ancak bunun için gerekli mutabakatın TBMM'de sağlanamadığı da ifade edilmiştir.

Ayrıca; Ombudsmanlık kurumunun kurulması bağlamında, insan haklarına ilişkin kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi için daha çok çaba gösterilmesine ihtiyaç bulunduğu da hatırlatılmıŐtır.

4.5.8. 2010 Yılı İlerleme Raporu³²⁴

Bu Rapor'da; Anayasa değişikliğine ilişkin yapılan referandumdan bahsedilmiŐ, ayrıca bu değişiklikle yapılan reformların doğru yönde atılmış bir adım olduğu belirtilmiştir.

³²³http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_ra_p_2009.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

³²⁴http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_ra_p_2010.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

Anayasa reformunun, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması için zemin teşkil ettiği ve bu yönde ilerlemelerin kaydedildiği, ancak bu konuda daha fazla çaba gösterilmesi önerilmektedir.

4.5.9. 2011 Yılı İlerleme Raporu³²⁵

2011 yılı İlerleme Raporu'nda; Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına imkan veren yeni Anayasa hükümlerine uygun olarak, Ocak 2011'de TBMM'ye bir kanun tasarısının sunulduğu ancak, Tasarının henüz yasalaşmadığı, bu bağlamda Kurum'un kurulmasına önem verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Yine Rapor'da, Tasarı'da yer alan hükümlere değinilmiştir ve eksik veya AB ülkelerindeki uygulamalarına nazaran farklı hususlara dikkat çekilmiştir. Başlıca 4 farklı konuyu eleştiren ifadeleri şu şekilde sıralayabiliriz:

1) *Tasarı, Kamu Baş Denetçisi'nin TBMM tarafından seçilmesini öngörmektedir. Oylama en fazla dört turlu olabilmekte ve dördüncü turda Kamu Baş Denetçisi basit çoğunlukla seçilmektedir. Kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle, Kamu Baş Denetçisi'nin toplum tarafından saygı duyulan, tarafsız, adil, objektif ve makul bilinen biri olması gerekmektedir. Bu çerçevede, AB üyesi devletlerdeki uygulamalar, mutabakatı ve dolayısıyla kamu denetçisi seçiminde parlamentolarda büyük çoğunluğun sağlanmasını gerektirmektedir.*

2) *Tasarıda, kamu denetçisinin yetki alanına, ordunun askeri nitelik taşıyan işlemlerinin girmemesi öngörülmektedir. AB üyesi devletlerin çoğundaki uygulama, kamu denetçisinin orduyu bir şekilde denetlemesi yönündedir.*

3) *Kamu denetçisinin kendi inisiyatifıyla soruşturma yürütmesine imkan veren bir hüküm bulunmamaktadır.*

4) *Son olarak, tasarı Türk vatandaşlarına şikâyetlerini, kamu denetçisine bildirmeleri için azami 90 günlük süre tanımaktadır. Bu süre, AB'deki uygulamaya göre kısadır.*

³²⁵http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

4.6. 5548 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KANUNU

Ülkemizde Ombudsmanlık Kurumu, 59. hükümet döneminde kamuoyu gündemine 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısı ile gelmiştir. 5521 sayılı yasa TBMM’de kabul edilerek Cumhurbaşkanına gönderilmiş, Cumhurbaşkanı da bazı maddeleri tekrar görüşülmek üzere kanunu meclise geri göndermiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 5548 sayılı Kanun ile mecliste tekrar kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı ve Ana muhalefet Partisi tarafından, Kanun’un tümünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’nde dava açılmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 01.11.2006 tarihli ve 26333 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 27.10.2006 tarihli ve E. 2006/140, K. 2006/33 sayılı kararıyla söz konusu Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşunu düzenleyen Geçici 1. maddesinin yürürlüğü durdurulmuş, daha sonra Mahkemenin 25/12/2008 karar tarihli ve E:2006/140, K:2008/185 nolu, 04/04/2009 tarih ve 27190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan kararıyla Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun tümü oybirliğiyle iptal edilmiştir.

5548 sayılı Kanun iptal edildiğinden dolayı uygulanabilirliği kalmamış ve halihazırda 05/01/2011 tarihinde TBMM’ye sunulan Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısıyla farklı hükümler içermesi ve bu tasarının güncel olması nedeniyle bu bölümde, 5548 sayılı Kanun’un önemli bazı maddelerine değinilecek olup, ilerleyen bölümde bu Kanun ile TBMM’de bulunan tasarı arasındaki farklar irdelenecektir.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanun’un ‘Amaç’ başlıklı 1. maddesinde; ‘*gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*’ hükmü yer almakta; ‘Görev’ başlıklı 9. maddesinde ise, Kurumun görevi; ‘*idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri*

çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde’’ bulunmak olarak belirlenmiştir.

Kanun’un 4. maddesinde, *kurumun TBMM’ ye bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezinin Ankara’da bulunduğu hükümleri getirilmektedir. Bu yönüyle kuruma tüzel kişilik verilerek bağımsızlığı sağlanmayı amaçlanmıştır. Yine; Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelin görev yapacağı ve Kurum’un gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği hükme bağlanmıştır. Bu hükümle, merkezden yönetimin sakıncaları giderilmeye çalışılarak, Kurum daha etkin ve işlevsel hale getirilmek istenmiştir.*

Görev Süresi

- *Başdenetçi ve denetçiler 5 yıllık bir süre için TBMM Genel Kurulunca seçilmektedirler. (m.14) 5548 sayılı Kanun’un çıkarıldığı tarihte, milletvekili genel seçimlerinin süresi de 5 yıl idi. Ancak daha sonra yapılan Anayasa değişikliğiyle bu süre 4 yıla düşürülmüştür. Ombudsmannın bağımsızlığını sağlama yönündeki araçlardan biri de, görev süresinin parlamentonunkiyle paralel olmasıdır. Bu yönüyle, ülkemizdeki kamu denetçisinin görev süresi parlamentonunkiyle çakıştırılarak, onun bağımsızlığını sağlama amacıyla hareket edildiği söylenebilir.*
- *Bir dönem başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha başdenetçi veya denetçi olarak seçilebilmektedir. (14/3) Bu düzenlemenin ne derece sağlıklı olduğu tartışmaya açıktır. Ombudsman olarak seçilecek kişinin kişisel kariyer ve gelecek endişesi taşımayan, yeterli derecede olgunluğa erişmiş, bilgi ve görgüsü bakımından tekemmül etmiş biri olması onun etkinliği ve bağımsızlığı açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, bir defa daha seçilebilme yönünde oluşacak kaygı, ombudsmannın bağımsızlığı ve tarafsızlığı hususunda ciddi tereddütler oluşturabilecek bir mahiyettedir.*

Bağımsızlık

- *Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.(m.12) Denetçilere bu yönüyle hakimlik teminatı gibi korunma sağlanmış, görevini yürütürken bağımsızlığı sağlanmaya çalışılmıştır.*

Yetkileri

- *Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren **otuz gün** içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar. (m.18) Kurumun bilgi ve belge isterken kanunen dayanabileceği bu düzenlemeyle, bilgi belge istenen ilgili kurumun keyfiligi önlenmeye çalışılmıştır. Açıkçası bu düzenleme gayet isabetli bir düzenlemedir. İstenilen bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda, ilgililer hakkında disiplin soruşturması açılması için yalnızca başvurunun yeterli olması Kurumun elini güçlendiren bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.*
- *İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilmektedir.(m.19) Yazılı evrak üzerinden tam anlamıyla aydınlatılamayan hususlarda bu yöntemle müracaat edilmesi, inceleme konusu uyuşmazlığın açıklığa kavuşturulması bağlamında olumlu bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.*
- *Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlar. (22/1) Bu rapor Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.(m.22/2) Dünya genelindeki uygulamalara paralel olarak getirilen bu düzenleme ile kamuoyunun bilgilendirilmesi ve kötü yönetim hakkında önerilerin dikkate alınması sağlanmaktadır.*

Harekete Geçme Şekli

- 5548 sayılı Kanun bir bütün olarak incelendiğinde; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevinin... *idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri... incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak* olarak belirlendiği görülmektedir. Bu nedenle Kurum'un, idarenin işleyişi ile ilgili konularda res'en harekete geçemeyeceği sonucu ortaya çıkmaktadır ki, bu düzenleme isabetli bir düzenleme değildir. 991 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nda da, aynı şekilde Kurum'a resen harekete geçebilme kabiliyeti verilmemiştir. Diğer taraftan, bu husus 2011 yılına ilişkin olarak Avrupa Komisyon'u tarafından hazırlanan İlerleme Raporu'nda da açıkça eleştirilmiştir.³²⁶

Başvuru Usulü

- *Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır. Başvuru; dilekçe ile yapılabileceği gibi elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.*(m.17) Başvuruların herhangi bir şekil şartına bağlı olmaması, her türlü imkanların kullanılabilmesi, aracısız olması gibi hususların yer aldığı bu madde nedeniyle gereksiz birçok başvurunun yapılabileceği beklense de, olumlu bir düzenlemedir.

Süre

- *Kuruma, idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden **doksan gün** içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan **dava açma süresini durdurur.***(m.17/6-7) Sürenin 90 gün olarak

³²⁶ Kamu denetçisinin kendi inisiyatifiyle soruşturma yürütmesine imkan veren bir hüküm bulunmamaktadır. 2011 Yılı İlerleme Raporu s.12
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

belirlenmesi karışıklıklara yol açabilir. Şöyle ki; idari işlemin tebliğ edildiği tarihten sonra örneğin 65. gün Kurum'a başvuran bir kişi, Kurum'un ret kararının tebliği üzerine dava açmak isterse, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda belirtilen 60 günlük(Vergi davalarında 30) genel dava açma süresine ilişkin düzenlemeyi dolanmış olacaktır. Öte yandan yalnızca "öğrenme tarihi" muğlak bir düzenleme olup, bu hususta kötü niyetli başvuruların artması muhtemeldir. Yine, öğrenme üzerine yapılacak başvuru için herhangi bir üst süre sınırı da bulunmamaktadır. Bu yönüyle bu maddenin eksikliği karşımıza çıkmaktadır.

- *Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.(m.21)* Bu yolla ilgilerin, Kurum'a başvurusuyla dava açma yolu kapanmamış olmaktadır. Nitekim Kurum'un verdiği bir kararı uygulamak istemeyen idareye karşı, yargı yolu açık tutulmak suretiyle, vatandaşın mağduriyetinin önüne geçilmesi istenerek isabetli bir düzenleme yapılmıştır
- Kurum, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren en geç *altı ay* içinde sonuçlandırır. İnceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirerek, 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.(m.20)

Baş denetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:(m.10)

1. Türk vatandaşı olmak.
2. Seçimin yapıldığı tarihte baş denetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak.
3. Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.
4. Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak.
5. Kamu haklarından yasaklı olmamak.
6. Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak.
7. Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak.
8. 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, millî savunmaya, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunmamak.

Yapılan başvurulardan;

- a) Belli bir konuyu içermeyenler,
- b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar. Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,
- c) Daha önce incelenmiş olup da sebebi, konusu ve tarafları aynı olanlar,
- d) Daha önce sonuçlandırılan olaylar incelenmezler.

- e) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,
- f) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- g) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.

4.7. ANAYASA MAHKEMESİNİN 5548 SAYILI KANUN'U İPTALİ ÜZERİNE

Yukarıda da belirtildiği üzere, 28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun yürürlüğe ilişkin Geçici 1. maddesinin Anayasa Mahkemesinin 27.10.2006 tarihli kararıyla yürürlüğü durdurulmuş, daha sonra 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 nolu kararla da Kanun'un tümü iptal edilmiştir.

Cumhurbaşkanı ve Ana muhalefet Partisi tarafından dava dilekçelerinde öne sürülen savları şu şekilde özetleyebiliriz:

(...) Dava dilekçelerinde,

- Anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip araştıran Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasına olur vermediği,
- Bu nitelikteki bir kurum öngörülmesinin anayasal sistemde değişiklik gerektirdiği,
- Yasamanın yürütmeyi denetlemesinin yalnız siyasal denetimi kapsadığı ve siyasal denetim yollarının Anayasa'nın 98. ve 100. maddeleri arasında düzenlendiği,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 87. maddesinde idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılmasının yer almadığı,

- Anayasa'nın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulduğu, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılmasının ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleriyle olanaklı olduğu,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasını öngören düzenlemenin erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmediği,... ileri sürülmüştür.³²⁷

Mahkeme, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün iptalinin istenilmesi nedeniyle, esas incelemesini öncelikle Kanun'un tümüne yönelik olarak yapmış, Kanunun, Anayasa'nın 6, 87, 123. maddelerine aykırı olduğu kanaatine vararak, kararını şu üç temel üzerine şekillendirmiştir. Buna göre;

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

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

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

³²⁷ A.M.K., E.2006/140; K.2008/185, Karar Tarihi:25.12.2008, (<http://www.anayasa.gov.tr>) (Erişim Tarihi: 28.11.2011)

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

2) ...5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki *organik bağı* göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağılılığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır.

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

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

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

Yukarıda özetlenen 3 temel gerekçeye dayanarak, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiğinden bahisle tümüyle iptal edilmiştir.

Şimdi sırasıyla bu 3 gerekçeyi değerlendirelim.

1) Anayasanın 123. maddesinde; *idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*, hükmü yer almaktadır. Mahkeme Kurumun Anayasal düzlemdeki yerini değerlendirirken, Kurumun idarenin bütünlüğü içerisinde yer alması gerektiğini, her ne kadar Anayasa'da kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı öngörülse de Yasamanın bu noktada sınırsız ve mutlak bir takdir yetkisinin bulunmadığı sonuç ve kanaatine varmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 5548 sayılı Kanun'u iptal ederken dayandığı gerekçeler, yasama faaliyetinin asli yetki olmasına ve yasama organının takdir yetkisi bulunmasına karşın, bu yetkinin Anayasa hükümleriyle bağdaşmayacak şekilde sınırlandırıldığı yönünde eleştirilere konu olmaktadır.³²⁸

³²⁸ Bu konudaki eleştiriler için Bkz. ÖZBUDUN, E., *Kamu denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi*, Zaman Gazetesi, 27.03.2009 tarihli nüshası.; HAKYEMEZ, Y. Ş. (2010), *2010 Anayasa Değişiklikleri Ve Demokratik Hukuk Devleti*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.14, S.2, s.394

Hakikaten de; TBMM'nin herhangi bir Anayasa hükmüne aykırı olmadıkça dilediği şekilde kanun yapma yetkisi var mıdır? Kanun ile Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısının dışına çıkarak yeni bir kurum ihdas edilebilecek midir?

Kanaatimizce, Mahkemenin bu gerekçesi, her ne kadar eleştirilere konu olsa da, Anayasal bağlamda değişiklik gerektiren bir hususun kanunla düzenlenmesi ve idari teşkilat yapısı dışında Anayasa'da öngörülen hangi teşkilat yapısı içerisinde yer aldığı belirsiz olan³²⁹ Kurumun bu şekliyle kurulmasının sağlıklı bir zemine oturtulmaması hususları dikkate alındığında haklı ve yerinde bir gerekçedir.

Öte yandan, Anayasal bağlamda değişiklik gerektiren bir konunun yasa ile düzenlenmesindeki ısrarın neden kaynaklandığı akla gelebilir. SAYGIN'a³³⁰ göre bunun temel sebebi; Kanunu, Avrupa Birliği İlerleme Raporu açıklanmadan önce bir an evvel çıkarma çabası olarak açıklanmaktadır:

“...AB yolunda somut adımlar atma çabaları, hükümetin aynı zamanda bu kurumu Anayasa değişikliği yapmaksızın kurma tercihi, kurumun anayasallığı tartışmalarını gündeme taşımıştır... Ombudsman Kanunu 2001 Şubat ayından itibaren özellikle Anayasa değişiklikleri olarak ortaya çıkan Uyum Paketlerinden birisinde yer almaktadır. Hükümet 9. Uyum Paketi olarak adlandırılan çalışmasını TBMM'nin çalışmaya ara vereceği 3 Temmuz 2006 ile 1 Ekim 2006 tarihinden önce çıkarmak istemiştir. Bu amaçla ilk deneme olan Kanun 15 Haziran 2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir. 1 Temmuz 2006 tarihinde ise Cumhurbaşkanı'nın Kanunu görüşülmek üzere bir kez daha TBMM'ne yollaması üzerine, 148 milletvekilinin yazılı başvurusu neticesi TBMM Başkanı Meclisi toplantıya çağırması ve 26 Eylül 2006 tarihinde TBMM Kanunu bir kez daha kabul ederek Cumhurbaşkanı'na yollamıştır. Bu noktada 9. Uyum Paketinin zamanlaması gerçekten dikkat çekicidir. Şöyle ki, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye hakkındaki ilerleme raporunu 24 Ekim 2006 tarihinde açıklaması beklenilmekte idi. Hükümetin Avrupa Komisyonu ilerleme raporundan evvel kurumu yasal olarak oluşturma

³²⁹ TBMM'ye bağlı olması hususu, ilerleyen gerekçe değerlendirmelerinde irdelenecektir.

³³⁰ SAYGIN, a.g.m., s. 1064

çabaları, zaman alıcı ve daha sıkı şekil şartlarına bağlı Anayasa değişikliğinden kaçınmasına yol açmış, bununla da Kanunun anayasallığı tartışmalarına davetiye çıkarmıştır.”

2) Kanun iptal edilirken dayanılan ikinci temel gerekçe; yukarıdaki gerekçeye paralel olarak, Anayasa’da öngörülen idari teşkilat yapısı içerisinde bulunması gereken bir kurumun Yasama’ya bağlanmasının, Anayasa’nın 6. maddesinde belirtilen *hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz*, kuralıyla ne ölçüde örtüştüğü noktasındadır.

Mahkemenin bu gerekçelerde dayandığı temel argüman; Kurumu, Anayasal düzeyde bir yere oturtma çabasından kaynaklanmaktadır. Mahkemeye göre bir kamu tüzel kişiliği kurulacaksa bu; sadece merkezi idare veya yerel yerinden yönetim kuruluşları içerisinde bulunması gerekmekte iken, bu teşkilat yapısının içinde yer almayan Kurumun, arasında herhangi bir *organik bağı* da bulunmayan TBMM’ye bağlanması olanaksız görülmüştür. Bu yorum, Kurum’u idari teşkilat yapısının içinde görme kanaatinden kaynaklanmaktadır.

3) Son olarak dayanılan 3. temel gerekçe ise; Kurumun, Anayasanın TBMM’nin görev ve yetkilerini belirleyen 87. maddesi karşısındaki konumudur. Mahkemenin, daha önceden vermiş olduğu, TBMM tarafından RTÜK’e üye seçilmesi³³¹ ve Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçilmesi³³² ile ilgili kararlar birlikte değerlendirildiğinde; TBMM’nin Başdenetçi ve denetçileri seçme ve Kurumla ilişkili diğer görevlerinin; ya Anayasa’nın 87. maddesinde sayma suretiyle belirtilmesi ya da bu şekilde belirtilmese dahi ilgili Kurum ile TBMM arasında Anayasadan kaynaklanan doğal bir ilişkinin söz konusu olması gerekmektedir.

³³¹ A.M.K., E.2002/100; K.2004/109, Karar Tarihi: 21.09.2004, (<http://www.anayasa.gov.tr>) (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

³³² A.M.K., E.1990/39; K.1991/21, Karar Tarihi: 11.07.1991, (<http://www.anayasa.gov.tr>) (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

Bu gerekçeden de anlaşılacağı üzere Mahkemenin; Anayasada TBMM'nin görevleri arasında sayılmayan bir konunun bir yasa ile Meclis'e verilmesinin Anayasaya uygunluğu hususundaki görüşünün devam ettiği 5548 sayılı Kanun ile bir kez daha görülmektedir.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi kararında, 5548 sayılı Kanun'un maddelerini tek tek ele alarak esasa ilişkin bir değerlendirme yapılmamıştır. Kanun'un tümünün iptali istenmesi nedeniyle, bir bütün olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Anayasal zemindeki yeri tartışılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin; kamu tüzel kişiliği olarak kurulacak bir kurumun idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca idari teşkilat yapısı içerisinde bulunması gerektiği yönündeki görüşü nedeniyle ülkemizde böyle bir Kurum kurulması için Anayasa değişikliğinin gerektiği sonucu ortaya çıkmış ve nitekim 2010 yılındaki değişiklikle Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasadaki yerini almıştır.

4.8. 2010 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN GETİRDİKLERİ

Toplam 24 madde ve 2 geçici maddede değişik konulara ilişkin yenilikler getiren 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Anayasa değişikliklerine ilişkin Kanun, TBMM tarafından kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından referanduma sunulmuş, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylaması sonucunda ise %57.88 Evet ve %42.12 Hayır oyu çıkararak anayasa değişiklikleri kabul edilmiştir.³³³

Konumuzla ilgili olarak, 5982 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle yapılan değişiklikle, Anayasa'nın 74. maddesinin kenar başlığı; '*Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*' olarak değiştirilmiştir. Anılan maddeye aşağıdaki hükümler eklenmiştir:

"Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

³³³http://tr.wikipedia.org/wiki/2010_T%C3%BCrkiye_anayasa_de%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi_referandumu (Erişim Tarihi:02.12.2011)

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin isleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

Kamu başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

1) Bu değişiklikle birlikte, öncelikle; Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa Mahkemesinin kararında da vurguladığı üzere, *anayasal bir temele* dayandırılmıştır.

2) Kurum, doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlanarak, Kurum ile TBMM arasında *Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki* kurulmuştur.

3) Kamu başdenetçisinin görev süresi, 5548 sayılı Kanun'daki³³⁴ düzenlemenin aksine dört yıl olarak belirlenmiş, seçimde birinci oylamadan sonra üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan aday değil³³⁵, ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunu alamayan adayın üçüncü oylamada üye

³³⁴ Anılan Kanun'da, Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi **5 yıl** olarak öngörülmekteydi.(5548 sayılı Kanun m.14)

³³⁵ Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanmadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.(5548 sayılı Kanun, m.11/5)

tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilebileceği öngörülerek, Kamu başdenetçisi seçiminin demokratik meşruiyet kazanması pekiştirilmeye çalışılmıştır.

4) Nihayet, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar(ın) Kanun'la düzenleneceği, belirtilerek, madde 5548 sayılı Yasa'nın iptali istemiyle dava açan davacıların öne sürdüğü gerekçeler³³⁶ dikkate alınarak düzenlenmiştir.

Bu Anayasa değişikliğiyle, Kurum Anayasal temele kavuşmuş olup, artık Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasında Anayasal bir engel kalmamıştır. Nitekim Anayasa değişikliğinin ardından 05.01.2011 tarih ve 991 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile somut bir adım atılmıştır. Tasarı halen Meclis gündemindedir. Böylece bugün dünyanın 100'den fazla ülkesinde bulunan, uygulandığı ülkelerdeki olumlu gelişmeler göz önüne alındığında, insan hakları ve demokrasinin gelişimine çok büyük katkıları olacağına inanılan ve aslında tarihi kökenlerine baktığımızda Osmanlı'dan esinlenen bu kurum, uzun bir aradan sonra ülkemizde de uygulanmaya başlayacaktır.

4.9. 05/01/2011 TARİH ve 991 SAYILI KANUN TASARISI³³⁷

Yukarıda ayrı başlık altında incelenen 5548 sayılı Kanun'un iptal edilmesinden sonra, Anayasada yapılan değişiklikle anayasal bir temele kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili hazırlanan 05/01/2011 tarih ve 991 sayılı Kanun Tasarısında farklı hükümler dikkat çekicidir. Bu tasarının temelini büyük ölçüde 5548 sayılı Kanun oluştursa da, Anayasa Mahkemesinin iptal

³³⁶ ... Yürütmenin, Anayasada belirtilen ayrık durumlar dışında düzenleme yetkisi aslı değil, ikincildir; yani, yasayla çizilmiş bir alandadır. Önce, yasama, bir alanı temel ilkeleriyle belirler, düzenler; ondan sonra da, yürütme, bu çerçevesi çizilmiş alanda düzenleyici birtakım işlemler yapabilir. Anayasanın 7 nci maddesine göre yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir ve bu yetki devredilemez.

... Bu durumda, Kurum'da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışma ilke ve yöntemlerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, bu konuların yönetmeliğe bırakılması Anayasanın 128 inci maddesiyle bağdaşmamaktadır.[A.M.K., E.2006/140; K.2008/185, Karar Tarihi:25.12.2008, (<http://www.anayasa.gov.tr>) (Erişim Tarihi: 28.11.2011)]

³³⁷

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=88231
(Erişim Tarihi: 22.02.2012)

gerekçelerinin önemsendiği gözden kaçmamaktadır. Nitekim bu husus Tasarı Genel Gerekçesi'nde de; *Anayasa Mahkemesinin iptal kararında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak...5982 sayılı Kanun ile Anayasanın 74. maddesinde bu yönde değişiklik yapıldığı* belirtilmiştir.

Bu bölümde; bu tasarının 5548 sayılı Kanun'dan ayrılan yönleri ve önceki bölümlerde eleştirdiğimiz bazı hususların ne şekilde düzenlediği irdelenecektir.

Görev Alanı

Tasarının 'Kurumun Görevleri' başlıklı 5. maddesinde, kurumun görev alanı dışında bırakılan hususlar 5548 sayılı Kanun'a göre genişletilmiştir. Öncelikle; *'Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri'* 5548 sayılı Kanun'la açıkça kurumun görev alanı dışında sayılmışken, Tasarıda bu ifade yer almamaktadır. Bu düzenlemeyle; salt askeri hizmete ilişkin dahi olsa Kurumun Türk Silahlı Kuvvetleri'nin işlem ve eylemleri üzerinde de denetim yetkisinin getirildiğini görmekteyiz. Kurumun uygulandığı ülkelerden bazılarında Silahlı Kuvvetler için ayrı bir ombudsman bulunmakla birlikte, böyle bir ayrıma gidilmeksizin tüm devlet organları üzerinde denetim yetkisine sahip ombudsmanlar da görülmektedir. Öte yandan; Tasarının Anayasa Komisyonu'na görüşülmesi neticesi düzenlenen 02.02.2011 tarih ve 21 karar sayılı Anayasa Komisyonu Raporu'nda; Kurumun görevlerini düzenleyen 5. maddesi üzerinde verilen...önergenin kabulü ile; maddeye "ç" bendi eklenerek "Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri" Kurumun görev alanı dışına çıkarılmıştır. Bu husus, 2011 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu'nda eleştiri konusu yapılmıştır.³³⁸

³³⁸http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2012)

İkinci olarak 5548 sayılı Kanun ile Kurumun görev alanı dışında bırakılan “*Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri*” şeklindeki ifade, “*Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*” olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklik de olumlu bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Yargı mensubunun işlem ve eylemi kavramı çok muğlak bir ifadedir. Salt yargı mensubu olunması hasebiyle nasıl bir işlem tesis edileceği merak konusudur. Bu açıdan; Tasarıyla bu çelişkiler giderilmiş olup, yargı açısından kurumun görev alanı netliğe kavuşturulmuştur.

İdari Başvuru Yolu

Tasarının ‘Başvuru ve Usulü’ başlıklı 17. maddesinde, 5548 sayılı Kanun’dan farklı olarak; *Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesinin zorunlu olduğu* hükme bağlanmıştır. Öncelikle bu düzenlemenin Kurumdan beklenen amaca uygun düştüğü söylenemez. Ombudsmanlık kurumuna duyulan ihtiyacın en önemli sebeplerinden biri de, hızlı ve etkin bir değerlendirmenin yapılması sağlanarak idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlığın çözümü noktasındadır. Ancak, idari başvuru yolunun tüketilmesi zorunluluğu ile uyuşmazlığın çözüm süreci uzatılacaktır. Her şeyden önce, ülkemizdeki idari işleyiş sisteminin aksaklıkları ve idarelerin farklı nedenlerle inisiyatif almama yolunu tercih etmeleri nedeni ile 2577 sayılı Kanun’da öngörülen idari başvuru yolu uyuşmazlıkların çözümünde etkisiz bir araçtır. Madde gerekçesinde; *bu yolla idarenin işlemlerini gözden geçirmesi ve düzeltmesi imkanı sağlanmakta, dolayısıyla ilgililerin Kuruma veya mahkemeye başvurmadan sorunlarının giderilmesinin amaçlandığı* belirtilmiştir. Ancak; idarenin bu gözden geçirme ve düzeltme işlevini yerine getirmediğinden dolayı ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç duyulduğu dikkate alındığında, bu hükmün zaman kaybından başka bir şeye yol açmayacağı ortadadır.

Süre

Kuruma başvuru sürelerine ilişkin 5548 sayılı Kanunda düzenlenen karışıklık Tasarının Meclise sunulan son haliyle çözümlenmiş, 90 gün olarak öngörülen başvuru süresi ortadan kaldırılarak olumlu bir adım atılmıştır. Ancak yukarıda da değinildiği gibi Kuruma başvuru yapabilmek için 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen ön karar alınması mecburiyeti getirilmiştir. Bu husus, ülkemizdeki idari işleyiş göz önünde bulundurulduğunda Kuruma başvuru sürecinin uzamasına sebebiyet vermekten başka hiçbir işe yaramayacaktır.

Yine 5548 sayılı Kanun'dan farklı olarak idari eylem, tutum ve davranışlar hususunda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Bu noktada; idari eylemler üzerine Kuruma başvuruda bulunulurken azami bir sürenin öngörülmemesi de Tasarısının bir eksiği olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.10. GENEL DEĞERLENDİRME

İkinci Dünya Savaşından sonra dünya genelinde hızla yayılmaya başlayan ombudsmanlık kurumu, ülkemizde 1970'li yılların başında tartışılmaya başlamasına rağmen, o günden bu güne 2006 yılındaki Kamu Denetçiliği Kanunu'na dek önerilerin ve hedeflerin dışında somut bir ilerleme kaydedilememiş, atılan bu adım da Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararıyla sekteye uğramıştır. Gerek sivil toplum kuruluşlarının, gerekse bazı kamu kurumlarının hazırlamış olduğu çalışmalarda kurumun gerekliliği üzerinde durulmuş, ülkemizde uygulanmasının büyük faydalar sağlayacağı hususuna vurgu yapılmıştır.

Diğer taraftan, kamuoyu nezdinde, ombudsmanlık kurumu ile ilgili algının nasıl olduğu konusuna gelince; durumun hiç o kadar da iç açıcı olduğu söylenemez. Dünya genelinde 120'den fazla ülkede yıllardan beri uygulanan bu kurum ülkemizde daha yeni yeni tanınmaya başlamıştır. Özellikle, eski Cumhurbaşkanlarımızdan birinin ombudsman olarak görülmesi ve bu konuda medyada çıkan haberlerle ülkemizde bir ara gündeme gelen ombudsmanlık

kurumu hakkında yeterli ve doğru bilgiye sahip olmayışımız kurumun faaliyete geçmesini de geciktirmiştir. 5548 sayılı Kanunun hangi arada çıkarıldığı, ne gibi düzenlemeler içerdiği hususlarındaki haberler, medyada o dönemde yer almış, ardından en son Anayasa değişikliğine kadar bu süreç sürüncemede bırakılmıştır.

Öte yandan; ombudsmanlık kurumunun kurulması yönündeki çalışmaların, AB katılım sürecindeki yükümlülüklerin yerine getirilmesi kapsamında gündeme geldiği ve bu konudaki faaliyetlerin yürütüldüğünü söylemek güç olmaz.

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğine ilişkin referandumla, bu kurum Anayasal zeminde düzenlenmiş olup, uygulanmaya başlaması için sadece ilgili Kanun'un yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

5. İDARİ YARGI İLE İLİŞKİSİ VE ETKİSİ

5.1. HALİ HAZIRDAKİ DURUM

Ombudsmanlık kurumu, İskandinav ülkelerinde uzun yıllar boyunca sessiz sedasız uygulandıktan sonra, özellikle Danimarka'nın etkisiyle dünya geneline yayılmaya başladığında, her ülke kurumu incelemiş ve kendi yönetim sistemine adapte ederek kurumu uygulamaya koymuştur.

Kurumun yargı ile ilişkisi ve etkisi üzerinde, ayrı bir idari yargı düzeni olmayan ülkelerde, idari yargı sistemine sahip ülkelerdeki kadar durulmamıştır. Bu noktada karşımıza Fransız örneği çıkmaktadır ki, idari yargı denildiğinde ilk akla gelen ülkedir. Profesyonel bir idari yargı sistemi geliştirerek uygulamaya koyan ve idari yargı sisteminin kurucusu olarak görülen bu ülkede, ombudsman kurumu kurulmasına ilişkin öneriler getirilmeye başlandığı sıralarda büyük tartışmalar yaşanmıştır. Ancak uzun tartışmalar sonucu, kendine has bazı özelliklerde katılarak "Mediator(Arabilucu)" sistemi uygulamaya konulmuştur. Gün geçtikçe, bu yeni kurulan kurumdan olumlu neticeler alınmaya başlandığı görülmekle, bu hususun, sadece Fransa için yararlı olmadığı, diğer ülkelere de bir emsal konumuna geldiğini görmekteyiz. Bu bağlamda Fransa, idari yargı sistemi ile ombudsmanlık kurumunun bir arada işlemesi ve birbirine rekabetten çok destek olması suretiyle vatandaş-devlet ilişkilerinin geliştirilmesini göstermesi bakımından, diğer ülkelere bir örnek model teşkil etmiştir.

Ülkemizde de ayrı bir idari yargı düzeni mevcuttur. Tanzimat döneminde Şuray-ı Devlet adı altında kurulan Danıştay 1982 yılına kadar idari uyuşmazlıkları çözmek üzere görevli yargılama mercii olarak faaliyet göstermekteydi. Özellikle 1982 Anayasası'ndan sonra; bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinin

kurulmasıyla, Danıştay'ın bir temyiz ve içtihat mercii olarak görev yapması ve artık ilk derece olarak –istisnalar hariç- uyuşmazlıkların çözümünde faaliyet göstermemesi öngörülmekteydi. Ancak, dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de devlet teşkilatı ve yönetsel sistemlerde değişiklik ve gelişmeler medyana gelmiş, halkın bilinçlenmesi ve kültür seviyesinin artması, nüfus ve ekonomik sebepler gibi birçok faktör, idari yargı mercileri önüne getirilen uyuşmazlıkların sayısını arttırmıştır. Bir süre sonra ise bu kurum, bir içtihat mahkemesi olmaktan çok, dosyaları ilk derece inceleyen bir mahkeme gibi ağır işyükü altında ezilmeye başlamıştır.

5.2. ÜLKEMİZDE İDARİ İŞLEYİŞİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Devlet ile bireyler arasında çıkan uyuşmazlıkların başlıca sebeplerini açıklamak için öncelikle idari işleyişin ve idare ile vatandaş arasındaki ilişkilerin ele alınması gerekmektedir. Bu bağlamda; idarenin otoriter davranışı ve her durumda kendi görüş ve iradesini dayatma eğilimi, yaptığı veya yapmayı planladığı muameleler hususunda gizliliği korumaya büyük bir önem vermesi, almış olduğu kararları gerekçelendirme gereği duymayışı, gereksiz bürokratik işlemlerin esasın önüne geçmesi bu nedenle ortaya çıkan zaman kaybı gibi hususlar işleyiş noktasındaki temel aksaklıklardan bazılarıdır.

Günümüzde herhangi bir kamu kurumunda bir iş yaptırmak kadar zor bir şey yoktur. Sade bir vatandaş olarak herhangi bir taleple bir kuruma müracaat edildiğinde yalnızca evrakın işleme alınabilmesi bile bin bir türlü prosedüre bağlı olup “bugün git yarın gel” sözü bu hususu vurgulamak maksadıyla kültürümüzde yer edinmiş önemli bir tespitin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Aslında Osmanlıdan günümüze kadar önemli ölçüde değişim gösterse de, durumun ne kadar değiştiği tartışma konusudur. Osmanlı devlet işleyişini inceleyen yabancı bir yazarın gözlemleri incelendiğinde bu husus açıklığa kavuşacaktır:

“Bir vilayet dairesine arzuhalini sunacak olan kimse, bunu doğrudan idare amirine ya da en azından özel kalemine mensup bir memura vermeye çalışıyor ve ancak bunu başaramazsa ilgili kısma veriyordu. Arzuhal buradan kaydedilmek üzere evrak odasına gidiyor ve arzuhal sahibine 20 para karşılığında bir evrak numarası veriliyordu. Kayıt memuru konunun

önemli olması halinde arzuhali doğrudan ilgili memura, aksi halde 'mektubcu' olarak da bilinen tahrirat müdürüne gönderiyordu. Tahrirat müdürü de uygun kısmın başındaki kişiye havale edilmesi için arzuhalin üzerine bir not düştüktan sonra bunu evrak odasına geri gönderiyordu. Evrak odası bir özetini sicil defterine yazdıktan sonra arzuhali adı belirtilen memura iletiyordu. Arzuhale ilişkin karar genellikle kenarına bir not düşme (derkenar) biçiminde yazılıyordu. Daha önemli durumlarda kıdemli bir katip yeni bir evrak hazırlıyor, daha sonra başka bir katip bunun temiz nüshasını çıkartıyor ve arzuhale iliştiyordu.

Başvuruların büyük bölümü çoğu kez anlaşılabilir nedenlerle çeşitli kalemlerden geçtiği için, sonunda genellikle birbirine ekli, elde taşınması güç ve sarılıp açılmaktan kirlenip yıpranmış bir evrak takımı ortaya çıkıyordu. Arzuhal en sonunda önemine bağlı olarak idare amirine ya da tahrirat müdürüne sunuluyordu. Bu aşamada, üzerine, meselenin çözümüne ilişkin bir not düşülüyor ve kararın bir sonraki gelişinde başvuru sahibine bildirilmesi için evrak memuruna gönderiliyordu. Arzuhal sahibine sonucu bildirmek için hiçbir resmi girişimde bulunulmuyordu.³³⁹

Şimdi; ülkemizdeki idari işleyişin kamu görevlisi, vatandaş üzerindeki sonuçlarını inceleyelim.

Kamu görevlileri açısından sonuçları

Ülkemiz idari yapısında herhangi bir kamu kuruluşuna bir talep iletildiğinde, inisiyatif ve sorumluluk alma hususunda gayet isteksiz davranıldığı ve bir müfettiş raporu, mahkeme kararı veya amirin emri olmaksızın talep meşru, haklı ve bu hususta ilgili kamu görevlisi ikna olsa dahi, ileride herhangi bir sorumluluk doğuracağı endişesi ile başvuranın talebinin reddedildiği gözlemlenmektedir.

³³⁹ HEİDBORN, A. (1908-1912), *Manuel de Droit Public et Administratif de L'Empire Ottoman*, Viyana-Leipzig, s.167 (Nakleden; FİNDLEY, C.V. (1996), *Kalemlieden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, Numune Matbaacılık, İstanbul, s.232-233)

Bu isteksizliğin ve ‘işi yokuşa sürmenin’ öncelikli sebebi; etkisiz ve verimsiz, hayatın gerçeklerinden uzak teftiş sistemleri, kamu mali yönetimi ile ilgili ise Sayıştay denetimidir. Bu konuda bir denge yakalanabilmiş de değildir. Şöyle ki; ilgili kamu görevlisine takdir yetkisi verilse ve bu yetkiyi vatandaş lehine kullansa, kamu görevlisi hakkında bundan bir çıkar sağladığı düşüncesi ve yaklaşımının oluşma ihtimali personelin bu yetkiyi kullanmasının önüne geçmektedir. Diğer türlü ise; en basitinden en çetrefillisine bütün işlemlerin tesisi için Mahkeme kararı veya bir üst birimden yazı gelmesi beklenmektedir. Bu yönüyle; idari işleyiş sorunu yargı mercilerinin iş yükünü doğrudan etkilemekte olup, çok kolay bir şekilde idare nezdinde çözümlenebilecek bir konu dahi, idare tarafından çözüme yönelik değil sorun yaratmaya yönelik olarak geliştirilmektedir. Haklı olunup olmadığı irdelenmeksizin, mahkemeler ve temyiz mercileri tarafından sadece şahısları farklılık arz eden aynı nitelik ve kapsamdaki uyuşmazlıklar hakkında verilen kararlar gözetilmeksizin, vatandaş lehine çözüme yönelik herhangi bir adım atılmamakta, idare aleyhine olan her karar istisnasız itiraz/temyize, yine kanunda sınırlı koşulların oluşması durumunda başvurulabilecek bir yol olan karar düzeltme kanun yoluna konu olmaktadır. Tabi ki idare tarafından inisiyatif alınarak Kanun’da öngörülen kanun yolları tüketilmediği takdirde, ilgili kamu görevlisi sorumlulukla karşı karşıya kalmaktadır.

Bu yönüyle; idari işleyiş sorunu yargı mercilerinin iş yükünü doğrudan etkilemekte ve bu işlemez hale gelen sistem çözülmeksizin, yalnız başına yargı alanında yapılan reformlar etkisiz olmaktadır.

Vatandaş Açısından Sonuçları

İdari işleyişin yavaş oluşu, gereksiz ve zaman alıcı bürokratik işlemlere takılması, bilgi ve belge vermeme hususunda gayet kararlı olması, idari karar alma sürecine vatandaş katmaması gibi sebepler, vatandaş açısından değerlendirildiğinde, vatandaşın idare karşısında aciz bir konumda bulunduğu göstermesi açısından yeterlidir.

Kamu kurumları tarafından hakkında tesis edilen bir işlem veya eyleme karşı yargı yoluna müracaat etmeksizin tatminkar bir sonuç alamayan bireyler dava açma haklarını kullanmaya sıcak bakmamakta, yavaş işleyen, pahalı, kendine has usul kuralları bulunan yargılama faaliyetleri ile kamu idaresinin açıkça hatalı olmasına rağmen çözüme yönelik herhangi bir adım atmaması, vatandaşların devlete küsmesine neden olmakta, kamuoyu nezdinde devlet kurumlarına karşı güvensizlik oluşmaktadır.

5.3. İDARİ YARGININ AĞIR İŞ YÜKÜ

İş yükünün artmasında, en önemli faktörlerden biri de, kamu yönetiminin işleyişinden kaynaklanmaktadır. Çok kolay bir şekilde idare nezdinde çözümlenebilecek bir konu dahi, idare tarafından çözüme yönelik değil sorun yaratmaya yönelik olarak geliştirilmektedir. Haklı olunup olmadığı irdelenmeksizin, mahkemeler ve temyiz mercileri tarafından sadece şahısları farklılık arz eden aynı nitelik ve kapsamdaki uyuşmazlıklar hakkında verilen kararlar gözetilmeksizin, vatandaş lehine çözüme yönelik herhangi bir adım atılmamakta, idare aleyhine olan her karar istisnasız itiraz/temyize konu olmaktadır. Bu hususu vurgulamak üzere uygulamadan bir örnek verelim. Vergi mevzuatı uyarınca bazı mükellefler tarafından belli bir dönemde alım ve satımı yapılan mal ve hizmetleri gösteren ve mükelleflerce doldurularak bağlı olunan vergi dairesine (internet üzerinden veya diğer yollarla) verilmesi gereken bir form olan Ba-Bs formlarının verilmemesi halinde ilgililere önceden herhangi bir yazılı bildirim yapılmaksızın 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre kesilen özel usulsüzlük cezaları; Kanun'un Mükerrer 355. maddesinde yer alan, ... *bu hükmün uygulanması için, bilgi ve ibraz ödevinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yapılacak tebliğlerde bilginin verilmesi için tayin olunan sürede cevap verilmemesi, eksik veya yanıltıcı bilgi verilmesi ...durumunda haklarında Kanunun ceza hükümlerinin uygulanması cihetine gidileceğinin ilgililere yazılı olarak bildirilmesinin şart olduğuna ilişkin hüküm nedeniyle vergi mahkemeleri tarafından iptal edilmesine, bu kararlara yönelik olarak yapılan kanun yolu başvurularının idare aleyhine ret ile sonuçlanmasına ve bu konuda sayısız karar verilmesine rağmen, verilen bu kararlar ne Maliye Bakanlığı ne de uygulama yapan vergi daireleri tarafından dikkate alınmayarak, yazılı bildirim şartı yerine getirilmeksizin özel usulsüzlük cezaları kesilmesi yönündeki uygulamalar uzun*

bir süre devam etmiş, ceza kesilen kişiler tarafından dava açılması durumunda verilen kararlar istisnasız temyiz edilmiş, temyiz sonucu verilen kararlar da, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda belirtilen ve ancak istisnai hallerde başvuru "kararın düzeltilmesi" kanun yoluna konu edilmiştir. Bu uygulama, 2009 yılında Vergi Usul Kanunu'nun Mük. 355. maddesine eklenen, *ancak, bu ödevlerin yerine getirilmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca yapılan düzenleyici idari işlemlerle duyurulması halinde, ilgililere ayrıca yazılı olarak bildirilme şartı aranmayacağına* ilişkin hükme kadar devam etmiştir.

Yukarıda aktarılan olay, idari yargının iş yükünün nasıl gereksiz yere ağırlaştığını göstermesi bakımından, uygulamadaki birçok örnekten sadece bir tanesidir. Salt bu ve bu gibi nedenlerle, mahkemelerde görülmekte olan dosya sayısı kabarmakta, zaten yetersiz olan hakim-savcı ve personelin bakmakta olduğu iş sayısının artmasına paralel olarak mahkemelerde verilen kararların niteliği ve yazımı hususunda problemler yaşanmakta, öte yandan, verilen kararların basıldığı kağıt harcanan mürekkepten tebligata yönelik posta masraflarına, idare aleyhine hükümlenen vekalet ücretlerinden mahkeme harçlarına kadar bir çok farklı açıdan ülke ekonomisine zarar verilmektedir. İşyükünü gereksiz yere arttıracak uygulamaların; idarenin işleyiş yapısı, vatandaşa yaklaşımı, uyuşmazlıkları çözümlemede alacağı sorumlulukla giderilmesi yönünde adımlar atılması gerekmektedir.

5.4. OMBUDSMANIN İDARİ YARGININ İŞ YÜKÜNÜN HAFİFLETİLMESİ YÖNÜNDEKİ KATKISI

Genel olarak ombudsman; kendiliğinden veya başvuru sonucu idarenin eylem ve işlemleri üzerinde araştırma ve soruşturma yaparak, olumsuz bir durum tespit etmesi halinde, kendi görüşünü bir rapor, bilgi yazısı, tavsiye kararı gibi şekillerde ilgili kamu idaresine iletmek suretiyle, anlaşmazlıkları çözümlemeye çalışmaktadır. Bu noktada; harekete geçmesi için sıkı şekil kuralları mevcut olmayıp kendiliğinden dahi araştırmayı başlatabilmesi, yapmış olduğu incelemenin hızlı, basit ve öze yönelik çözüm getiren uygulamalar içermesi ve vermiş olduğu kararların bağlayıcı olmayışı onun etkinliği hususunda önemli faktörlerdir.

Uygulandığı ülkelerde ombudsmanın kararları bağlayıcı olmamasına rağmen, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından büyük oranda bu kararlar doğrultusunda hareket edildiği görülmektedir. Ülkemizde de bu yönde bir gelişme olacağı düşünülmektedir. Şöyle ki; takdir yetkisini kullanmaktan çekinen veya çekilmek zorunda bırakılan ve uyuşmazlıkların çözümünde ancak bir üst mercii ya da yargı mercileri tarafından verilen karar doğrultusunda hareket eden idare, ombudsman tarafından verilen kararlara da aynı kapsamda yaklaşacak olup, gerek kamuoyu gerekse parlamento nezdinde hukuka veya kanuna aykırı işlem ve eylemleri yönüyle ifşa olmaktan kaçınma yolunu tercih edecektir. Tabii, bunun aksi yönde bir uygulama da söz konusu olabilir. Bu nedenle, idarenin ombudsmana yaklaşımı büyük önem arz etmektedir.

5.5. OMBUDSMANIN İŞ YÜKÜ

Daha henüz oluşturulmadan bir kurumun iş yükünden söz etmenin ne kadar doğru olduğu tartışmaya açıktır. Ancak ülkemizdeki idari işleyiş, ombudsmanın iş yükü hususunda ciddi tereddütlere neden olmaktadır.

Yukarıdaki bölümlerde de değinildiği üzere, ülkemizde idarelerin inisiyatif alma noktasında büyük ölçüde çekinmesi yargının iş yükünün arttırılmasında en önemli etkenlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Açıkça hukuka aykırı bir idari işlem tesis edildikten sonra onu kaldırma, geri alma veya değiştirme ancak yargı kararı üzerine söz konusu olabilmektedir. Bu noktada, işlemin mahiyeti, daha önce benzer nitelikte çıkan uyuşmazlıklar üzerine verilen yargı kararları, içtihatlar vs. dikkate alınmamaktadır. Bu da yargının iş yükünü olağanüstü ölçüde arttırmakla kalmayıp, işlemin muhatabını da çileden çıkarmaktadır.

İşte bu ve bunun gibi nedenlerle, çalışmamızda, ombudsmanın da iş yükü altında kalacağı şüphesiyle bu konuyu irdelemek gerektiği düşünülmüştür.

Ülkemizdeki teftiş sistemleri de, idari işleyiş kadar sorun çözmeye matuf değildir. Özellikle mali yönden denetim yapan Sayıştay çekincesi nedeniyle, mali meseleleri ilgilendiren hususlarda hiçbir inisiyatif alınmamaktadır. Temel mantık ise, yarın bir gün denetim olduğunda, bu işlemin tesis gerekçesinin sorulması ve herhangi bir yargı kararı vs. olmaksızın bu işten çıkar sağlandığı yönünde düşünce oluşması hususlarıdır.

Günümüzde yargı organları tarafından çözümlenen bir çok iş aslında çok kolay ve zahmetsiz bir şekilde idari birimler içerisinde çözümlenebilecekken, idarenin pasifize konumda bulunması nedeniyle yargının iş yükü artmakta olup, ombudsman sistemiyle, bu nitelikteki uyuşmazlıkların yargı mercilerinin önüne gelmeden, gerek vatandaş gerek devlet açısından olumlu şekilde sonuçlanması sağlanacaktır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus; yargı mercilerinde olduğu gibi, konusu, niteliği, kapsamı aynı olup da yalnızca tarafları farklılık arz eden uyuşmazlıklar söz konusu olduğunda, idarenin her uyuşmazlık için ombudsman tarafından verilecek ayrı bir kararı beklemesi, ombudsmanlık kurumunu da ağır iş yüküne maruz bırakacak, bir süre sonra kurum kırtasiyecilikle uğraşmaktan asıl fonksiyonunu yerine getirmekte zorlanacaktır. Bunun önüne geçilmesi için ise, ombudsman tarafından verilen kararların idare nezdinde ayrı bir birim tarafından gözden geçirilerek tetkik edilmesi, bu kararlar dikkate alınarak aynı yanlışlıkların tekrarının engellenmesi ve uygulama birliği sağlamak amacıyla düzenleyici işlemler tesis edilmesi gerekmektedir. Ancak bu şekilde bir uygulama söz konusu olduğunda ombudsman kendisinden beklenen görevi ifa edecektir.

Ombudsman tarafından verilen kararlar doğrultusunda idare nezdinde bir uygulama birliği sağlanması durumunda, yargı mercilerindeki seri davalarda azalma olacak ve gerek niteliği itibarıyla gerekse hukuki isabetliliği noktasında verilen kararlarda bir değişim gözlenecektir.

5.6. YARGI REFORMUNUN GETİRDİKLERİ VE BEKLENEN GELİŞMELER

2011 yılının başlarına gelindiğinde ülkemizde yargı alanında büyük bir adım atılmış, gerek adli yargı gerekse idari yargının ağır iş yükünü hafifletmek üzere yüksek mahkemeler açısından bir takım değişikliklere gidilmiştir. Bu bağlamda; 09.02.2011 tarihinde yasalarak Cumhurbaşkanı tarafından onanan 6110 sayılı Kanun ile yargı alanında reform olarak nitelendirilebilecek yenilikler getirilmiştir.

Yargıtay Kanunu'nun ilgili maddesinde değişiklik yapan bu yasa ile, Yargıtay'ın 21 olan Hukuk Daire sayısı 23'e, 11 olan Ceza Daire sayısı ise 15'e çıkarılmıştır. Yani toplamda 32 olan daire sayısı 38 'e çıkarılmıştır. Yargıtay'ın üye sayısı ise 137 yeni üye eklenerek 250 üyeden, 387 üyeye çıkarılmıştır.³⁴⁰

Bu değişikliğin idari yargıya bakan yönü ise, Danıştay'ın yapısıyla ilgilidir. Buna göre; Danıştay'da bulunan 12 olan dava dairesi sayısına 2 daire daha eklenerek Danıştayın toplam 14 dava dairesinden oluşması öngörülmüştür. Öte yandan buna paralel olarak, Danıştayın üye sayısında da artış yapılmış ve 95 olan üye sayısına 61 üye daha eklenerek toplam üye sayısı 156'ya çıkarılmıştır.³⁴¹

Bu değişikliklerle birlikte, Danıştayda birikmiş olan³⁴² dosya sayısının, personel sayısının arttırılması suretiyle giderilmesi amaçlanmaktadır. Kısa vadede, bu amaca ulaşılabileceği ve dosya sayısının eskisine nazaran düşebileceği öngörülmekle birlikte, uzun vadede bu adımın etkili bir çözüm olmayacağı açıktır. Nitekim, Yargıtay Başkanı tarafından yapılan bir açıklamada bu hususa vurgu yapılmış olup; daire ve üye sayılarını arttırmanın kalıcı bir önlem olarak yeterli olmayacağı, Yargıtaya incelenmek üzere gelen dosya sayısı sınırlandırılmadıkça yeni kurulan dairelerin de kısa bir süre sonra artan dosya sayısı karşısında çaresiz kalacağı, uyuşmazlıkları önleyici nitelikteki tedbirlerin etkin hale getirilmesi ve alternatif çözüm yollarının bir an önce gerçekleşmesi gerektiği belirtilmiştir.³⁴³

Bu bağlamda, yargı organlarına gelen uyuşmazlık sayısı azalmadıkça personelin arttırılması geçici bir çözümden öte gidemeyecektir. Bu nedenle; ombudsmanlık kurumunun faaliyete geçirilmesi, yargı organlarının iş yükünü hafifletme noktasında beklenen en önemli gelişmelerden biridir. Ombudsman ile birlikte, bir çok uyuşmazlık kaynağında çözüme kavuşacak; emek, zaman, masraf ve diğer bir çok kayıpların önüne geçilecektir.

³⁴⁰ <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?ArticleID=1037730&CategoryID=77&Date=24.01.2011> 1&aType=RadikalDetayV3 (Erişim Tarihi: 30.11.2011)

³⁴¹ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6110.html> (Erişim Tarihi: 30.11.2011)

³⁴² Temmuz 2011 itibarıyla Danıştayda bekleyen dosya sayısı 216.95'tir. <http://www.cnnturk.com/2011/turkiye/07/06/danistay.baskani.artik.hicbir.sey.eskisi.gibi.olmayaca/k/622228.0/index.html> (Erişim Tarihi: 30.11.2011)

³⁴³ <http://www.haberyolcusu.com/gundem/nazim-kaynak-insan-haklari-lutuf-degildir-h26096.html> (Erişim Tarihi:30.11.2011)

Öte yandan; yalnızca yargı alanında gerçekleştirilen reformlar eksik olarak kalacak, bu reformlar idari yapıda ve teftiş sistemlerinde yapılacak reformlarla desteklenmediği sürece, devam ede gelen problemlerin köklü bir şekilde çözümü hususunda atılan bu adımlar yeterli olmayacaktır.

GCCRIIS

SONUÇ

Günümüzde 100'ü aşkın ülkede uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu, vatandaşlar açısından çok olumlu karşılanmış ve insan haklarının gelişimi yönünde pozitif olanaklar sağlamıştır. Bu uygulamalar göstermektedir ki; artık geleneksel denetim sistemleri ile devlet karşısında insanların haklarını korumak yeterli olmamaktadır. Yargısal denetim ise mutlak anlamda uyuşmazlıkları çözüme kavuşturma hususunda etkili olsa da; ağır işlemesi, şekilci olması, masraflı oluşu gibi birçok sebepten ötürü ancak mecbur kaldığında son çare olarak başvurulabilecek bir mercii haline gelmiştir. Öte yandan; idarenin işlem ve eylemlerine karşı etkili denetim sistemleri mevcut olmayan ülkelerde ise, yargı son çare olarak değil, ilk olarak başvuru bir mercii konumunda kalmaktadır. Bu durum da, iş yükü hususunda olumsuz etkiler doğurmakta ve idare karşısında hakkı zedelenen bir bireyin hakkına kavuşması çok uzun zaman aldığı gibi meşakkatli ve masraflı bir yol haline gelmektedir. Doğal olarak, idare karşısında bu konumda olan insanların, idareye olan güveni zayıflamakta ve kamuoyu nazarında devlete karşı bir küskünlük algısı hakim olmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, idare ile uyuşmazlık yaşayan bireyler için başvurulabilecek ve sonuç alma noktasında etkili olan önemli bir kurumdur. Ombudsmanın, idare ile müzakere olanağının bulunması, toplum nazarında prestijli bir konumda bulunması, medya ile olan sıkı ilişkileri ve kamuoyu üzerindeki etkisi onun başarısında rol alan önemli faktörlerdendir. Ombudsman, sahip olduğu bu tür olanakları kullanarak birey-devlet arasındaki uyuşmazlıkları, zaman almadan ve her iki tarafı da tatmin ederek çözüme kavuşturma hususunda başarılı örnekler sergileyecektir.

Ülkemizde kurulma aşamasında olan ombudsmanlık kurumunun etkinliği için bazı hususlara değinmekte yarar olacaktır. Öncelikle; bu kurumun toplumumuzda yeterince tanınması onun ilk başlarda dezavantajı olacaktır.

Fakat zamanla kamuoyu tarafından tanınmaya başladığında, insanlar yargı organlarına gitmeden önce, bu kuruma müracaat etme yolunu tercih edeceklerdir.

Ombudsmannın statüsü ve ombudsman olarak atanacak kişinin niteliği de kurumun başarısı açısından önem arz etmektedir. Şöyle ki; vatandaşlar, tam anlamıyla bağımsızlığı ve tarafsızlığı teminat altına alınmayan bir ombudsmana başvurma hususunda tereddüt içinde olacaklardır. Ombudsmannın başarısını sekteye uğratacak en önemli sebeplerden biri; onun uyuşmazlık yaşanan idareyi koruyan ve bir nevi idare içerisinde oluşturulmuş bir iç itiraz mercii şeklinde algılanması olacaktır. Bu noktada, ombudsman olarak atanacak kişinin seçiminde de dikkatli olunması gerekmektedir. Bazı ülkelerdeki örneklerinde, kurumun yapı itibarıyla zayıf bir biçimde düzenlenmesine rağmen, ilk ombudsman olarak atanan kişinin karakteri ve etkinliği, ombudsmanlığın gelişimi ve vatandaşlar tarafından güvenilir bir kurum haline gelmesinde önemli bir rol oynadığı gözlemlenmiştir. Bu bağlamda; ülkemizde de seçilecek ilk ombudsmannın; kariyer düşüncesinden uzak, sempatik, hukuk ilmine ve kamunun işleyişine hakim, idare karşısında güçsüz bir konumda bulunan vatandaşın yanında ona yardımcı olacak şekilde hareket edeceği öngörülen ve siyasi açıdan tamamen bağımsız biri olması gerekmektedir.

Bu konuda önem arz eden diğer bir husus ise, idarenin ombudsmana karşı bakış açısıdır. Ombudsmannın karakteristik özelliklerinden biri, vermiş olduğu kararların bağlayıcılığının bulunmayışıdır. Eğer kararlarının bağlayıcılığı bulunsaydı, yargı mercileri gibi derinlemesine bir araştırma yapmak zorunda kalacağından bu işlemlerin uzamasına paralel olarak kurumun etkinliği zayıflayacak, diğer taraftan yargı organları ile arasında görev ve yetki konularında anlaşmazlıklar çıkacaktı. Bunun önüne geçilmesi için, ombudsman tarafından verilen kararların tavsiye niteliğinde olduğu belirtilmektedir. Uygulandığı ülkelerde, kararları bu nitelikte olmasına rağmen, idarelerin büyük oranla bu kararlar doğrultusunda işlem tesis ettiği görülmekle birlikte, ülkemizdeki kamu bürokrasisinin ombudsmannın kararlarına göstereceği saygı ve uygulama oranı kurumun başarısını arttırmakta önemli rol oynayacaktır.

Sonuç olarak; yavaş işleyen, pahalı, şekle önem veren yargılama mekanizmasına alternatif olarak değil de, onun iş yükünü azaltacak, kolayca çözümlenebilecek uyuşmazlıkların, yargı mercilerinin önüne gelmeden çözülmesini sağlayacak olan kurum, vatandaşların devlete olan güveninin artması ve ülkemizdeki yaşam standartlarının gelişimi açısından büyük önem arz etmektedir. Ombudsmanlık kurumunun kurulmasıyla, ilk sıralarda uygulamada aksaklıkların çıkacağı da öngörülmekle birlikte, ülkemiz açısından, insan hakları ve demokrasi adına önemli bir adım atılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- 1) **ABDİOĞLU, H.** (2007), *Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği Kurumu ve AB Sürecinde Türkiye Açısından Önemi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Y.6, S.11
- 2) **AKILLIOĞLU, T.** (1990), *Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği*, Amme İdaresi Dergisi, C.23, S.1
- 3) **AKINCI, M.** (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta, İstanbul
- 4) **ALATON, İ.**, *Bireyi Devlete Karşı Savunan Ombudsman Kurumu*, Radikal Gazetesi 18.03.1997 tarihli nüshası
- 5) **ALTUĞ, Y.** (1968), *Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi*, Yargıtay 100. Yıl Dönümü Armağanı, Yargıtay Yayınları, Ankara
- 6) **ALTUN, M., KULUÇLU, E.**, *Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış*, Sayıştay Dergisi, S.56
- 7) **AL-WAHAB, İ.** (1979), *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm, Lüberforlag
- 8) **ARIKAN, M. İ.** (2007), *Avrupa Birliği Ombudsmanı*, <http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/29say%C4%B1.pdf> (Erişim Tarihi: 11.11.2011)
- 9) **ARSLAN, S.** (1986), *İngiltere’de Ombudsman Müessesesi*, Amme İdaresi Dergisi, C.19, S.1
- 10) **ARSLAN, S.** (1992), *Yıldırım Uler’in Konuşmasına Katkı*, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Danıştay Yayınları, Ankara

- 11) **AVŞAR, Z. B.** (2007), *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayınları, Ankara
- 12) **AYDIN, M.** (2010), *Gensoru*, Orient Yayınları, Ankara
- 13) **BABÜROĞLU, O., HATİBOĞLU E.N.**(1997), *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Yayın No: TÜSİAD-T/97-206
- 14) **BAHADIR, O.** (2010), *Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelemesi*, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi(TAAD), S.1
- 15) **BAYLAN, Ö.** (1978), *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri Ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, Ankara
- 16) **BOZOĞLU, M.** (2008), *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi Ve Ombudsmanlık Kurumu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniv. Sos. Bil. Enst., Konya
- 17) **BURAN, H.** (1995), *Yönetim Yurttaş İlişkileri Ve Katılımlı Yönetim*, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, C.1, TODAİE Yayınları, Ankara
- 18) **CEVDET, A.** (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2. B., Alfa Yayınları, İstanbul
- 19) **ÇAKMAK, C.** (2008), *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği(Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniv. Sos. Bil. Enst., İzmir
- 20) **DEMİR, G.** (2002), *Ombudsman Aranıyor*, Sade Ofset Ahilik Araştırma Yayınları, İstanbul
- 21) **DPT** (1995), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)

- 22) **DPT** (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu*, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)
- 23) **DPT**(2007), *Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim ÖİK Raporu*, Ankara, s.11-13, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/öik674.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)
- 24) **DÜĞEN, Ü.** (2005), *Kamu Denetçisi(Ombudsman) Ve Türkiye Uygulaması*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Ün. Sos. Bil. Enst., Ankara
- 25) **DÜNYA BANKASI** (2010), *İdari Yargıda Mahkeme Öncesi İşlemlerine ilişkin Karşılaştırmalı Araştırma*, Tartışma Taslağı
- 26) **ERDENGİ, T.B.** (2009), *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Ün. Sos. Bil. Enst., Ankara
- 27) **EREM, F.** (1963), *Anayasa Mahkemesi'nin Yüce Divan Olarak İncelenmesi*, Ajans Türk Matbaası, Ankara
- 28) **EREN, H.** (2000), *Ombudsman Kurumu*, Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi(AÜEHFD), C.4, S.1-2
- 29) **ERGANİ, N. K.** (2003), *Danimarka Ombudsmanı*, Danıştay Dergisi, S.105
- 30) **ERGUN, T., POLATOĞLU, A.** (1988), *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara
- 31) **ERHÜRMAN, T.** (1995), *Dünya'da ve KKTC'de Ombudsman*, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe
- 32) **ERHÜRMAN, T.** (1998), *Ombudsman*, Amme idaresi Dergisi. C. 31, S. 3
- 33) **ERHÜRMAN, T.** (2000), *Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.49, S.1-4
- 34) **EROĞLU, H.** (1978), *İdare Hukuku Genel Esasları İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, 3.Baskı, Kalite Matbaası, Ankara

- 35) **ERYILMAZ, B.** (1993), *Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler*, Amme İdaresi Dergisi, C.26, S. 4
- 36) **ESGÜN, İ.U.** (1996), *Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme*, A.Ü.H.F. Dergisi, C.45, S.1-4, Ankara
- 37) **FALAY, N.** (1997), *Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay*, Sayıştay Dergisi Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran)
- 38) **FEYZİOĞLU, M.** (2006), *Meclis Soruşturması*, Savaş Yayınları, Ankara
- 39) **Finlandiya Anayasası**, The Constitution of Finland, <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/constitution38-117.htm> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)
- 40) **FİNDLEY, C.V.** (1996), *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, Numune Matbaacılık, İstanbul
- 41) **FULLER, M.**, *Halkın Şikayetlerini Dinleyen Memur*, Radikal Gazetesi, 18.03.1997 tarihli nüshası
- 42) **Gerekçeli Anayasa Önerisi** (1982), AÜSBF Yayınları, Ankara
- 43) **GÖLÖNÜ, S.**, *Ombudsman Ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi*, s.9 <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der27m1.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)
- 44) **GÖZLER, K.** (2000), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, Bursa
- 45) **GÖZLER, K.** (2009), *İdare Hukuku*, Ekin Kitabevi, II. Baskı, 1. Cilt, Bursa
- 46) **GÖZÜBÜYÜK, Ş.** (2001), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, 7.Baskı, Ankara
- 47) **GÖZÜBÜYÜK, Ş.** (2006), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara
- 48) **HAKYEMEZ, Y. Ş.** (2010), *2010 Anayasa Değişiklikleri Ve Demokratik Hukuk Devleti*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.14, S.2

- 49) **HANÇERLİOĞLU, O.** (1992), *Türk Dili Sözlüğü*, Remzi Yayınevi, İstanbul
- 50) **IŞIKAY, M.**, *Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu*, <http://www.jura.uni-sb.de/turkish> (Erişim Tarihi:12.03.2011)
- 51) **İBA, ŞEREF**, (2010), *Parlamento Hukuku*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul
- 52) **İNAN, A.** (1997), *İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi*, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran)
- 53) **KARATEPE, Ş.** (1986), *İdare Hukuku*, Akevler Yayını, İzmir
- 54) **KELEŞ, R., YAVUZ, F.** (1989), *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara
- 55) **KESTANE, D.**(2006) *Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)*, Maliye Dergisi, sayı:151, Temmuz-Aralık
- 56) **KILAVUZ, R., YILMAZ, A., İZCİ, F.** (2003) *Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.4, S. 1
- 57) **KÖKSAL, M.** (2005), *Ombudsman 'Kamu Hakemi'*, Melis Matbaacılık, Ankara
- 58) **KÖSE, H. Ö.** (2000), *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, Sayıştay Yayını, Ankara
- 59) **KULUÇLU, E.** (2006), *Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine*, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der63m1.pdf> (Erişim Tarihi:14.03.2011)
- 60) **KURUÜZÜM, İ.** (2008), *Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği Ve Kültür Ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Ün. Sos. Bil. Enst., İstanbul
- 61) **KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. G.** (2006), *Ombudsmanlık Kurumu –Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme-*, Uluslararası Hukuk ve Politika, C.2, No:5

- 62) Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces,
http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4293&lang=en&t_style=te&l_style=default (Erişim Tarihi: 20.07.2011)
- 63) **LETOWSKA, E.** (1990), *The Polish Ombudsman (The Commissioner for The Protection of Civil Rights)*, International and Comparative Law Quarterly, Vol.39, Part.1, January
- 64) **MEHTAP** (Merkezi Hükümet Teşkilat Kuruluş ve Görevleri) **RAPORU** (1966), TODAİE Yayınları, Ankara
- 65) **MİLOSAVLJEVIĆ, B.** (2001), *The Ombudsman Defender Of Civil Rights*, Center for Antiwar Action, Belgrade
- 66) **MUTTA, S.** (2005), *İdarenin Denetlenmesi Ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları:196, İstanbul
- 67) **OOESTİNG, M.** (1996), *The Assesment by the Ombudsman of Acts or Omissions by Public Authorities Adversely Affecting the Citizens*, Proceedings of the 5th Round Table with European Ombudsmanen, Limassol, Cyprus
- 68) **OYTAN, M.** (1975), *Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme*, Danıştay Dergisi, S. 18-19
- 69) **ÖZBUDUN, E.**, (2005), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara
- 70) **ÖZBUDUN, E.** (2009), *Kamu denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi*, Zaman Gazetesi, 27.03.2009 tarihli nüshası,
- 71) Parlamento Komiseri Kanunu, (Parliamentary Commissioner Act 1967),
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/data.pdf> (Erişim Tarihi:02.09.2011)
- 72) **PICKL, V.J.** (1986), *Ombudsman ve Yönetimde Reform*, (Çev. Turgay Ergun) Amme İdaresi Dergisi, C.19, S.4
- 73) **SANAL, R.** (2002), *Türkiye'de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE, Ankara
- 74) **SAYGIN, E.**(2008), *Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, S.1-2

- 75) **SEZEN, S.** (2001), *Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, Amme İdaresi Dergisi, C.34, S.4
- 76) **SÜT, H. İ.** (2010), *Avrupa Birliği Ve Türkiye Bağlamında Ombudsmanlık: “Kamunun Denetimsizliği Ve Yolsuzluk”*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Ün. Sos. Bil. Enst., Sivas
- 77) **ŞAFAKLI, O. V.** (2009), *Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak “Ombudsman” Ve Ab Sürecinde Kktc’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış*, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi C.11, S.2
- 78) **TANÖR, B., YÜZBAŞIOĞLU, N.**, (2005), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul
- 79) **TEMİZEL, Z.** (1997), *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, IULA-EMME Yayınları, Ankara
- 80) **TEMİZKAN, K.** (2008), *Ombudsmanlık Kurumu Ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Ün. Sos. Bil. Enst., Mersin
- 81) **TODAİE** (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA)*, TODAİE Yayınları No:238, Ankara
- 82) **TORTOP, N.** (1974), *Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri*, Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.1
- 83) **TORTOP, N., İSBİR, G. E., AYKAÇ, B.** (1993), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara
- 84) **TORTOP, N.**(1998), *Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması*, Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.1
- 85) **TORTOP, N.** *İsveç Ombudsmanı*,
http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/43/web/makaleler/Prof_Dr_N_ari_TORTOP.htm (Erişim Tarihi: 09.06.2011)
- 86) **TÜSİAD** (1983), *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul
- 87) **TÜSİAD**, (Ocak 1997), *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul

- 88) **TÜSİAD**, (1997), *Ombudsman(Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, Yayın No: TÜSİAD-T/97-206
- 89) **TÜRKÖNE, M.**, (2003), *Siyaset*, Lotus Yayınları, Ankara
- 90) **ULER, Y.** (1990), *Ombudsman(Kamu Denetçisi)*, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Üçüncü Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara
- 91) **ULUĞ, F.** (2004), *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma*, Amme İdaresi Dergisi, C.37, S.2
- 92) **ÜNAL, F.** (2008), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniv. Sos. Bil. Enst., Ankara
- 93) **VERRIER, P.** (1973), *Le Mediateur*, Revue de Droit Public et de la Science Politque
- 94) Yeni Zelanda Ombudsman Kanunu, (Ombudsman Act-1975), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/DLM430984.html> (Erişim Tarihi:02.09.2011)
- 95) **YILMAZ, E. M.**, “Ulus Devlet Bağlamında İdari Vesayet Denetimi”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, S.15, Ankara
- 96) **YÜZGÜN, A.** (1984), *Genel Denetim Yaklaşımı*, Dünya Yayınları, İstanbul
- 97) http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_en.htm (Erişim Tarihi: 11.11.2011)
- 98) <http://newsombudsmen.org/about> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)
- 99) <http://rega.basbakanlik.gov.tr> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)
- 100) http://tr.wikipedia.org/wiki/2010_T%C3%BCrkiye_anayasa_de%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi_referandumu (Erişim Tarihi:02.12.2011)
- 101) <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45639&l=1> (Erişim Tarihi: 11.11.2011)
- 102) http://www.adrnw.org.uk/go/SubPage_31.html (Erişim Tarihi: 30.09.2011)

- 103) <http://www.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 28.11.2011)
- 104) <http://www.barnombudsmannen.se/english/about-us/background>
(Erişim Tarihi: 02.10.2011)
- 105) <http://www.cnnturk.com/2011/turkiye/07/06/danistay.baskani.artik.hic.bir.sey.eskisi.gibi.olmayacak/622228.0/index.html> (Erişim Tarihi: 30.11.2011)
- 106) <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0040e8bfb3/Appointment-procedures.html> (Erişim Tarihi: 11.11.2011)
- 107) <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (Erişim Tarihi: 10.10.2011)
- 108) <http://www.haberyolcusu.com/gundem/nazim-kaynak-insan-haklari-lutuf-degildir-h26096.html> (Erişim Tarihi:30.11.2011)
- 109) http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en (Erişim Tarihi: 10.10.2011)
- 110) <http://www.legalombudsman.org.uk> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)
- 111) <http://www.lgo.org.uk> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)
- 112) <http://www.lgo.org.uk/about-us/background> (Erişim Tarihi: 30.09.2011)
- 113) <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-01-01-04> (Status)
(Erişim Tarihi: 25.07.2011)
- 114) <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/history.htx> (Erişim Tarihi: 12.03.2011)
- 115) http://www.ombudsman.europa.eu/guide/pdf/en/guide_en.pdf (Erişim Tarihi: 11.11.2011)
- 116) <http://www.ombudsman.org.uk> (Erişim Tarihi:30.09.2011)
- 117) http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en (Erişim Tarihi: 15.05.2011)
- 118) <http://www.ombudsmen.parliament.nz/index.php?CID=100014>
(History), (Erişim Tarihi: 02.09.2011)

- 119) <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords> (Erişim Tarihi:02.09.2011)
- 120) <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?ArticleID=1037730&CategoryID=77&Date=24.01.2011&aType=RadikalDetayV3> (Erişim Tarihi: 30.11.2011)
- 121) <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6110.html> (Erişim Tarihi: 30.11.2011)
- 122) http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.dilekce_istatistik2 (Erişim Tarihi: 09.06.2011)
- 123) http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkında.htm (Erişim Tarihi: 09.06.2011)
- 124) <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm> (Erişim Tarihi: 09.06.2011)
- 125) http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/ombudsman.pdf (Erişim Tarihi: 15.09.2011)
- 126) <http://www.ydk.gov.tr> (Erişim Tarihi: 18.09.2011)

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Soyadı, Adı: SAĞLAM, Abdi

Uyruğu: TC

Doğum Tarihi ve Yeri: 02 Haziran 1986, Kilis

Medeni Hali: Bekâr

Telefon: 0 264 251 37 70

e-mail: abdi.saglam@gmail.com

EĞİTİM BİLGİLERİ

Derece	Kurum	Mezuniyet Tarihi
Yüksek Lisans	Çankaya Univ. SBE Kamu Hukuku ABD.	2012
Lisans	Selçuk Üniv. Hukuk Fak.	2008
Lise	Kilis (Anadolu) Lisesi	2004

İŞ DENEYİMİ

Yıl	Yer	Unvan
2009- Devam Ediyor	Adalet Bakanlığı	Hâkim

YABANCI DİL

İngilizce

HOBİLER

Müzikle ilgilenmek