

Ünver, Ebru, Ombudsmanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi'nde Ombudsmanlık, Yüksek Lisans Dönem Projesi, Danışman: Y. Doç. Dr. Koray Karasu, 57 s.

ÖZET

Bu projede, günümüzde bir çok ülkede anayasal bir sistem olarak faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu ele alınmıştır. İdarenin eylemlerinden dolayı zarar gören vatandaşların başvurabildikleri ve geniş bir denetim yetkisine sahip ombudsman, Türkiye tarafından Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesinde tartışılan bir kurumdur. Ombudsmanlık kurumu Türkiye'de, halen yürürlüğe girmemekle birlikte "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile yasal bir zemine oturmuştur.

Ünver, Ebru, The Ombudsman System and Ombudsman in the Turkish Public Administration, Master's Term Project, Advisor: Assoc.Prof. Koray Karasu, 57 p.

ABSTRACT

In this project, the ombudsman institute, working as a constitutional system in many countries, has been undertaken. The ombudsman, to whom people suffer from the activities of administration could apply and who has a large scale of supervisory power, is an institute that has been discussed within the process of Turkey's adaptation to the European Union framework. In Turkey the ombudsman institute has settled on the legal ground with the "The Public Auditor Institute Law" which has not yet come into effect.

GİRİŞ

Bürokrasinin ve kamu yönetiminin kimi zaman yanlış, kimi zaman eksik ve kimi zaman da ağır işleyişinden dolayı zarar gören vatandaşları, geniş denetim yetkisi sayesinde idareye karşı koruyan bir kurum olarak karşımıza çıkan ombudsmanlık, dünya genelinde yaygın bir kullanım ağına sahip olmasına karşın Türkiye'nin yeni tanıştığı ve hatta tanımaya çalıştığı bir kavramdır.

Avrupa Birliği (AB)'nin üye devletlere kurulmasını bir ön koşul olarak sunduğu bu kurum, ülkemizde de bu vesileyle tanınmıştır. Vatandaşı koruyup kollayan bir sistem olan ombudsmanlık, ironik bir şekilde “asıl hizmet ettiği kesim olan” vatandaşlarımızın bir çoğu tarafından bilinmemekte, buna karşılık çoğunlukla yasa yapıcılar tarafından bilinmektedir.

Parlamento tarafından seçilen, bağımsız statüde bulunan ve geniş denetim yetkisine sahip, denetim fonksiyonunun ötesinde yasal bir yaptırım gücü bulunmayan fakat vakaları kamuoyu önüne çıkartması bakımından dolaylı bir yaptırım gücüne sahip ombudsmanlık kurumu, günümüzün demokrasi ve insan hakları kavramları temelinde kamu yönetimi alanında çok önemli bir yere sahiptir. Ayrıca parlamento ombudsmanlığı olarak bilinen, yukarıda ve bu proje kapsamında özelliklerinden bahsettiğimiz ombudsmanlık dışında bir çok ülkede toplumsal hayatın hemen hemen her alanını ilgilendiren değişik ombudsmanlık çeşitlerine (çocuk ombudsmanlığı, tüketici ombudsmanlığı, insan hakları ombudsmanlığı, basın ombudsmanlığı, sigorta ombudsmanlığı, banka ombudsmanlığı, üniversite ombudsmanlığı, kadın ombudsmanlığı, azınlık hakları ombudsmanlığı, fırsat eşitliği ombudsmanlığı,...vs) rastlanmaktadır.

Bir çoğumuzun harita üzerinde yerini dahi gösteremeyeceğimiz Tazmanya, Trinidad ve Tobago, Botswana gibi yüzölçümü ve nüfusu çok küçük ülkeler de bile var olan ombudsmanlığın, ülkemizde henüz faaliyete geçmemesi bir eksiklik olarak görülmektedir.

Bu bakımdan; merkeziyetçi bir yapıya sahip olan ve bu nedenle idarenin yanlış, eksik ve ağır yönlerinin kimi zaman değil, çoğu zaman ortaya çıktığı ülkemizde ombudsmanlık kurumunun tesisinin kamu yönetimi açısından önemli bir açılım getireceği ve vatandaşların bu yönlü şikayetleriyle ilgilenen idari yargı üstündeki yükü hafifleteceği düşünülmektedir.

I. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ'NDE DENETİM VE OMBUDSMANLIK SİSTEMİ

A. Kamu Yönetimi'nde Denetim

Ombudsmanlık konusunun ayrıntılarına değinmeden ve bir sonraki bölümde Türkiye'de ombudsmanlık tartışmalarını açmadan önce bir denetim yolu olarak ombudsmanlığı, kamu yönetimindeki denetim türlerini inceleyerek ele almanın daha faydalı olacağı düşünülmektedir.

i. Kamu Yönetimi'ndeki Denetim Mekanizmaları

Denetim, kamu adına yetki ve güç kullanan, eylem ve tasarruflarda bulunan, kamu görevi yapan ve kamu hizmeti sunan kurumların ve kişilerin yine bir güç tarafından üst iradeyle sınırlandırılabilmesini ifade etmek için kullanılır.¹ Kamu yönetimi ve hizmetlerinin hukuka ve ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesini amaçlayan denetim yollarını; siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi olarak sıralayabiliriz.

a. Siyasi Denetim

Parlamento veya meclis denetimi şeklinde de isimlendirilen siyasi denetim, yürütme organı olan hükümetin ve dolaylı olarak hükümetin tüm ülke çapına dağılmış idari birimlerinin yasama organı olan parlamento tarafından denetlenmesidir. Çoğunlukla muhalefet tarafından kullanılan ve bir bakıma parlamentodaki muhalif kesimin iktidara karşı

¹ Zakir Avşar, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye için Bir Model Önerisi**, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara, s. 23.

elini güçlendiren siyasi denetimin araçları ise; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur.

Soru: 1982 Anayasası'nın 98/2. maddesinde yer verilen soru “Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya Bakanlardan bilgi istemekten ibaret” şeklinde tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşıldığı üzere meclis üyeleri tarafından herhangi bir konu üzerine bilgi edinmek amaçlı gerçekleştirilen bir işlemdir. Sonuçları itibariyle mecliste genel görüşmesi ve/veya güven oylaması yapılmayan soru, bu kapsamda siyasi bir yaptırım içermemektedir.² Bu doğrultuda; siyaseten herhangi bir zorlama içermeyen sorunun denetim mekanizması işlevi, hükümeti itham altında bırakma özelliğinden kaynaklanmaktadır. Soru nedeniyle töhmet altında kalmak istemeyen hükümet, sorulara meclis içtüzüğüne koyduğu kurallar çerçevesinde cevap vermektedir.

Genel Görüşme: 1982 Anayasası'nın 98/4 maddesi uyarınca; “genel görüşme belirli bir konunun meclis genel kurulunda görüşülmesi” şeklinde tanımlanmaktadır. Hükümet, siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekilinin imzasıyla açılabilen genel görüşmede herhangi bir karar alınmaz. Aynı soruda olduğu gibi güven oylaması gerektirmeyen ve meclisin bilgi alma yollarından biri olan genel görüşmenin sorudan en önemli farkı, mevzu bahis konunun meclis gündemine getirilmesidir. Bu denetim fonksiyonu da sonuçları itibariyle yaptırım içermese de, hükümetin kamuoyu nezdindeki imajı açısından önem taşımaktadır.

² Serdar Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 2005, s.

Meclis Araştırması: 1982 Anayasası'nın 98/3 maddesine göre; "belirli bir konuda bilgi edinmek amacıyla yapılan inceleme" olarak ifade edilen meclis araştırmasında meclis bünyesinde oluşturulan komisyonların fonksiyonları büyük rol oynar. Zira; öncelikle belirli bir konuda meclis araştırması açılıp açılmayacağına dair meclis genel kurulunda karar verildikten sonra, meclis araştırmasını yürütecek olan komisyon tarafından gerekli çalışmalar yapılır. Araştırma sonunda siyasal sorumlulukla ilgili herhangi bir karar alınmaz. Ancak bazı bulgular varsa gensoru yoluna gidilebilir.

Meclis Soruşturması: Meclis soruşturması anayasanın 100. maddesinde belirtildiği üzere, Başbakan veya Bakanlardan birinin, görevleri sırasında cezai veya mali sorumluluğu gerektiren eylemlerden dolayı yapılan bir incelemedir. Meclis soruşturması açılması kararı meclis genel kurulu tarafından verilir ve akabinde oluşturulan komisyon gerekli araştırma ve soruşturmaları yaparak hazırladığı raporu meclise sunar. Mecliste görüşüldükten sonra oylanan rapora eğer meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından olumlu oy kullanılırsa, Başbakan veya ilgili bakan Yüce Divan'a sevk edilir.

Meclis Soruşturması; gerek başlangıcı gerek işlem safhaları gerekse nihai sonuçları çerçevesinde bakıldığında, ele aldığımız diğer denetim mekanizmalarından daha ciddi sonuçlar doğurmaktadır.³ Zira Yüce Divan'a sevk edilen bir Başbakan'ın görevden çekilmiş sayıldığı bilgisi dahilinde, söz konusu denetim mekanizmasının bir hükümeti feshetmeye kadar götürebileceği görülmektedir. Bu da; anılan denetim mekanizmasının gücünü göstermek bakımından dikkat çekici olarak değerlendirilmektedir.

³ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, Bursa, 2004, s.180.

Gensoru: Anayasa'nın 99. maddesine göre; Bakanlar Kurulu'nun yada bir Bakanın düşürülmesi amacıyla mecliste yapılan genel bir görüşmedir. Soru veya genel görüşmede belirtilenin aksine sonunda güven oylamasına başvuru gensoruda; Yüce Divan'a sevk edilmeksizin meclis kapsamında alınan bir karar çerçevesinde hükümetin veya ilgili Bakanın görevden alınması mümkün olmaktadır.⁴ Bu kapsamda yukarıda saydığımız diğer siyasi denetim yolları içerisinde en etkili olduğunu söyleyebiliriz. Siyasal sorumluluğa yol açan gensorunun, meclis ön görüşmesinden sonra reddedilme ihtimali bulunmakta fakat bu durumda bile yürütme organı üzerinde belirli bir denetim alanı yaratmış olur.

Yukarıda sıralanan siyasi denetim mekanizmalarının parlamentonun resen harekete geçmesiyle işlediği bilinmektedir. Fakat bunlar dışında parlamentonun hükümeti ve idareyi denetleme yollarından biri de "Dilekçe Hakkı"dır. 1961 Anayasası'nda da yer verilen "Dilekçe Hakkı", 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde "Vatandaşlar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) yazı ile başvurma hakkına sahiptir" denmektedir. Buradan da görüldüğü üzere vatandaşların bire bir başvuruları açısından dilekçe hakkı ve ombudsmanlık arasında bir paralellik bulunmaktadır.

Fakat vatandaşların dilekçeleri ile Parlamento tarafından alınan kararların idareyi bağlamayacak olması⁵ Dilekçe Hakkı'nın pratikte etkin bir şekilde uygulanabilirliğini azaltmaktadır.

⁴ **Ibid.**,s.181.

⁵ Mutta, **op.cit.**, s. 38.

b. İdari Denetim

Kamu hizmetlerinin yürütüldüğü ve yurt çapına yayılmış idari kuruluşlar, özellikle gerek sayısal anlamda gerekse görev tanımlarının kapsamının artmasıyla giderek geniş bir alanda faaliyet göstermektedirler. Bu durum idarenin kendi işleyişinde aksaklıklara yol açabileceği gibi, iş yükünün artmasıyla vatandaşlara gerektiği gibi hizmet edilmesini zorlaştırabilir. Bu nedenle idari denetim, idarenin çalışmalarını kontrol altında tutmak, aksaklıkları bulmak ve idarenin daha iyi işlemesine imkan sağlamak adına idarenin vazgeçilemez bir parçasını oluşturmaktadır.

İdari denetim, idarenin içinden yapılan denetim ile idarenin özel teminat müesseseleri eliyle denetlenmesi şeklinde ikiye ayrılır.

İç denetim olarak tabir ettiğimiz ilk denetim yolu idarenin “*hiyerarşik denetim*”dir. Bir idari kuruluşta astın üste bağlı hareket etmesi anlamına gelen hiyerarşik denetimde, ast yaptığı işlemi sadece kanunlara uygun olarak değil, üstün emirlerine uyarak yapar.⁶ Öte yandan bir diğer iç denetim yolu ise hiyerarşik denetimden biraz farklı olan “*idari teftiş*”tir. Zira idari teftiş, doğrudan en üst yönetici adına uzmanlaşmış kadrolardan oluşan denetim kurulları tarafından yapılmaktadır. Bunun pratikte uygulanışının, en üst amire bağlı bir denetim organı oluşturmak suretiyle yapıldığı bilinmektedir.⁷

Öte yandan dış denetim dediğimiz denetim yolu ise “*vesayet denetimi*” olarak isimlendirilmektedir. Ülkemizde idare yapılanması, merkeziyetçi bir yapıdadır. Bu da yönetimin merkezi ve yerinde yönetim şeklinde oluşturulmasına neden olmuştur. İşte merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimine vesayet denetimi denmektedir. Merkezi denetimin yerinden yönetim kuruluşlarını denetlerken kullandığı özel denetim

⁶ Sıdık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Hak Kitapevi Cilt II, İstanbul,1966,s. 598.

⁷ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul,1991,s. 254.

müesseseleri bulunmaktadır. Ülkemizdeki bu özel denetim müesseseleri; Danıştay, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetlenme Kurulu'dur.

c. Yargısal Denetim

Yargısal denetimi, idarenin faaliyetlerinin hukuki açıdan denetlenebiliyor olması ve idarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerinden ötürü yargı yolunun açık olmasıdır. İdare yürüttüğü faaliyetlerinden dolayı bireyleri hak kaybına uğratabilir. Bu durumda hak ve menfaatleri ihlale uğrayan vatandaşlar, yargı yerlerine başvurarak yargısal denetimin harekete geçmesini sağlayabilirler.⁸ Söz konusu yargısal denetim ise “idari yargı” sistemi olarak adlandırılmaktadır.⁹ Kıta Avrupası başta olmak üzere bir çok ülkede uygulanan bu sistemle, idarenin eylemlerini denetlemek için ayrı hukuki kurallar işleve girer.

Bu çerçevede; ülkemizde yargı denetimi yapan kuruluşlar İdare Mahkemeleri, Danıştay ve Sayıştay'dır.

Yukarıda kamu yönetiminde kullanılan denetim mekanizmalarını ele aldıktan sonra, ülkemizde henüz uygulamaya konmayan fakat bir çok ülkede aktif bir şekilde faaliyet gösteren bir diğer denetim mekanizması olan ombudsmanlık sistemi incelenecektir.

⁸ **Ibid.**, s. 262.

⁹ İdari Yargı Sistemi dışında daha çok Anglo-Sakson ülkelerde uygulanan diğer bir sistem ise “Yargı Birliği Sistemi”dir ki, bu sistemde tek bir hukuki düzenleme ile hem adli hem de idari sorunlar aynı kanunlarla, aynı yargı kuruluşlarında çözüme bağlanır.

B. Ombudsmanlık Nedir?

Ombudsmanlık, tarihsel geçmişi yaklaşık olarak 19. yüzyıla dayanan, Kıta Avrupa'sında 40 yıllık bir deneyime sahip ve Türkiye'nin ise Avrupa Birliği (AB) üyeliği hedefi bağlamında tanıştığı bir kavramdır. Günümüzde 100'ü aşkın ülkenin devlet yapısında anayasal bir kurum olarak yer edinmiş olan ombudsmanlık, esasen kamu yönetiminin işleyişinde devletle vatandaş arasında bir köprü vazifesi gören ve yöneten-yönetilen ilişkisindeki zayıf pozisyondaki “yönetilen halkı”, “yöneten devlet”e karşı koruyan bir kurumdur. Çoğu zaman ağır işleyen bürokrasi çarkından zarar gören halkı, idareye karşı gözetilen bir sistem olarak ortaya çıkan ombudsmanlığın, demokratik bir ülkede halkın devlete olan güvenini daha da pekiştirici bir rol üstlendiği de aşikardır. Zira işlevi göz önünde bulundurulduğunda güçlü olan yöneten sınıfının doğal erkini halka karşı zayıflatılıyor gibi görünse de, sonuç olarak idarenin içinden çıkmış ve anayasal bir kurum olan ombudsmanlığın “vatandaş gözetilen” vasfı sayesinde oluşan halk üstündeki olumlu etkisinin yadsınamaz olduğu düşünülmektedir.

Yukarıdaki bilgiler ışığında genel olarak ombudsmanlık konusunda yapılan çeşitli tanımlamalara bakmak gerekirse ombudsmanlığın; “Bir kamu hakemi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında bir arabulucu¹⁰”, “Bireylerin kamu kurumları karşısında haklarını savunmak için atanan bir devlet memuru¹¹”, “ Yönetimin adil olmayan tutumlarına karşı, yurttaşların şikayetlerini savunan bir kurum¹²” ...vb. birçok tanımı yapılmaktadır. Tüm bu tanımlamaları içine alacak şekilde kapsamlı bir tanımlama yapan Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesi'ne (The Ombudsman Committee of the International Bar Association) göre ise ombudsman; “Anayasa, Yasama Organı veya Parlamento tarafından

¹⁰ Yrd. Doç. Dr. Kemal ÖZDEN, **Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005, s.20.

¹¹ Yılmaz Altuğ, **Kamu Denetçisi: Ombudsman**, İ.Ü. Rektörlük Yayınları, İstanbul, 2002, s.31.

¹² Galip Demir, **Ombudsman Aramıyor**, Sade Ofset Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul, 2002, s. 47.

temin edilen, başında Yasama Organı veya Parlamento'ya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen; araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.¹³

i. Ombudsmanlık Kelimesinin Kökeni

Ombudsmanlık biraz sonra değineceğimiz üzere bu isimle ilk olarak İsveç'te uygulamaya konan bir sistemdir. Bu nedenle anılan kelimenin esasen İsveç kökenli olduğu ve bu bağlamda; kelimeyi dilsel açıdan incelediğimizde “*Ombuds*” kelimesinin *vekil*, *temsilci*; “*man*” kelimesinin ise *kişi* anlamına geldiğini görüyoruz. Zira yukarıdaki tanımlamalardan da yola çıkarak ombudsman teriminden; halkı devletin kötü yönetimine karşı temsil eden, halka vekaletlik eden kişi anlamı çıkmaktadır.

Ombudsmanlığın bilinen anlamdaki ilk çıkış noktası olarak kabul ettiğimiz İsveç ile birlikte bugün 100'den fazla ülkenin¹⁴ söz konusu sistemi kullandığını fakat ülkeden ülkeye farklı isimlerle anıldığı görülmektedir. Ombudsmanlık çeşitli ülkelerde; “Parlamento Komiseri, Yurttaş Hakları Savunucusu, Yurttaş Koruyucusu, Arabulucu, Sivil Halklar Savunucusu, Halk Avukatı, Sivil Savunucu, Adalet Temsilcisi”... vb isimlerle anılmaktadır.

¹³ Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, **Ombudsman Kurumu İncelemesi**, s.3.

¹⁴ 2004 yılı verilerine göre 115 ülkede Ombudsmanlık sistemi uygulanmaktadır.

C. Ombudsmanlığın Tarihsel Arka Planı

i. Ombudsmanlık Sisteminin Ortaya Çıkışı

Ombudsmanlık sisteminin ortaya çıkışına zemin hazırlayan tarihsel olay, 1709 yılında Rusya ile İsveç arasında yaşanan “Poltava Savaşı”dır. Sözkonusu savaşta yenilen ve geri çekilmek zorunda kalan İsveç Kralı XII. Şarl, beş yıl boyunca Dimetoka ve Bender’de Osmanlı İmparatorluğu’nda esaret altında yaşamıştır. XII. Şarl ülkesinden uzakta olduğu bu süre zarfında kendisi yerine ülkeyi yönetenlerin haksız uygulamalarına karşı vatandaşlarını korumak istemiştir. Zira yokluğunda rüşvet, adam kayırma, yolsuzluk gibi nedenlerle halkının sıkıntı çektiği yönünde duyular alan Kral, bu düzensizliğe son vermek amacıyla, hem yönetimin hem de halkın saygı duyabileceği, tarafsız, ve bağımsız bir statüde ve kendisi ülke dışındayken kendisinin gözü kulağı olacak¹⁵ bir kişiyi gözlemci (Högste Ombudsmannen) olarak atama kararı almış ve bu şekilde günümüzdeki ombudsmanlık kurumunun ilk temeli atılmıştır.

XII. Şarl, esaret süresi bitip ülkesine döndüğünde gözlemci olarak atadığı şahsın derlediği rapordan etkilenmiştir. Vatandaşların şikayetleri ve bu doğrultuda gerçekleştirilen faaliyetlere yer verilen rapordan son derece memnun kalan Kral, bu kurumun devamında fayda görmüştür.

XII. Şarl’ın ölümünden sonra da devam eden kurum, ülkede hem demokrasinin gelişimine katkı sağlamış hem de demokrasi geliştikçe ombudsmanlığın önemi giderek artmıştır. Demokrasi ile birbirlerine devinimli bir şekilde katkı sağlayan ombudsmanlık, sonunda ülke anayasasında yerini bulmuştur. Zira 1809’da anayasaya girerek anayasal bir

¹⁵ Demir, **op.cit.**, s. 51.

kurum haline gelen ombudsmanlık, daha sonraları yapılan anayasal değişikliklerle de geliştirilmiş ve İsveç hukuk düzeninin sağlam kurumlarından biri haline gelmiştir.¹⁶ Bu çerçevede; en önemli özelliği gücünü anayasadan almış olması olan ombudsmanlığın, yasal olarak ortaya çıkışının 1809 olduğu ve bu tarihten itibaren diğer ülkelerde de emsal teşkil ettiği görülmektedir.

ii. Ombudsmanlığa Kaynaklık Ettiği Düşünölen Kurumlar

Yukarıda belirttiğimiz üzere ombudsmanlık sistemini ilk ortaya koyan İsveç kralı XII. Şarl'ın söz konusu uygulamayı hayata geçirdiği dönemlerde Osmanlı İmparatorluğu'nda ikamet ediyor olması, anılanın burada gördüğü kurumlardan etkilendiği varsayımlarının ortaya atılmasına yol açmıştır. Zira; Fransa ve Avusturya Ombudsmanları'nın çıkardıkları yıllık raporlarda bu hususa vurgu yapıldığı görülmektedir¹⁷.

O günün şartları altında XII.Şarl'ın ülkesinde yaşanan yönetsel kargaşayı bu denli başarıyla çözerek günümüze kadar süregelen anayasal bir kurumu ortaya çıkarması ve bunu Osmanlı hükümlanlığı altında gerçekleştirmesi, anılanın İmparatorluk bünyesinde gördüğü kimi kurumlardan etkilendiği iddialarını kuvvetle muhtemel bir ihtimal olarak karşımıza çıkartmaktadır.

Mevzu bahis bu kurumlara örnek vermek gerekirse; İslam dünyasında Hz. Ömer zamanında ortaya çıkan ve Osmanlı Devleti'nde de yer bulan “*Muhtesiplik*” ile Selçuklulardan gene Osmanlılara geçmiş Divan-ı Hümayun'da görevli “*Kadıaskerler*”, “*Divan-ı Mezalim*” ve de “*Kadılar*” sayılabilir.

¹⁶ Demir, *op.cit.*, s. 55.

¹⁷ Avrupa Konseyi'ne Üye Olan Devletlerin Ombudsmanları ve Arabuluculukla Görevlendirilen Parlamento Üyeleri ile Yapılan Toplantının Sonuçları Konusunda Rapor , Strazburg, 1975, s.4.

Muhtesiplik¹⁸; dini bir altyapısı olan ve bu nedenle dini emir ve yasaklara karşı gelenlerin cezalandırıldığı bir kurum olarak ortaya çıkmış, fakat gerek Türk İslam Devletleri'nde gerekse Osmanlı'da, ticari ve sosyal alanlarda da faaliyet gösteren bir yapılanma haline gelmiştir. Bu çerçevede; muhtesibin dini, ticari, iktisadi ve sosyal alanlarda vatandaşlar arasında çıkan uyuşmazlık ve ihtilafları çözmeye çalışan bir devlet görevlisi olduğunu görmekteyiz.

Ombudsmanlığa temel oluşturduğu düşünülen bir diğer yapılanma ise; Osmanlı'nın temel devlet kurumlarından olan Divan-ı Hümayun'dur. Günümüzün yasama, yürütme ve yargı organlarını kendi bünyesinde barındıran ve devlete ait siyasî, idarî, malî ve zamanla askerî işlerin görüşüldüğü, incelenerek karara bağlandığı yer olan Divan-ı Hümayun Osmanlı İmparatorluğu'nun en yüksek merciydi.

Divan-ı Hümayun, söz konusu yönetsel görevlerinin yanında, vatandaşlardan gelen şikayetlerin de dinlendiği bir yer olmuştu. Çok geniş topraklara yayılan Osmanlı İmparatorluğu'nun tek bir divan yapılanması üzerinden bunca vatandaşın şikayetini dinleyebilmesi elbetteki olanaklı olmamakta, bu durum da karşımıza “Kadı” yapılanmasını çıkarmaktaydı.¹⁹

Günümüzdeki “il” karşılığına gelebilecek kazaların başında bulunan kadılar adli, idari ve mali başta olmak üzere kazalar bünyesindeki bir çok işe bakmakta, vatandaşların şikayetleriyle de ilgilenmekte ve bu kapsamda bireyler arasındaki sorunların çözümlenmesinde görev yapmaktaydı. Divan-ı Hümayun'un bünyesinde bulunmama ile birlikte anılan organın kazalardaki temsilcisi konumundaki kadıların, yaptıkların çalışmalarla ilgili Divan-ı Hümayun'a bilgi arzında bulunduğu bilinmektedir.

¹⁸ Muhtesipliğin Osmanlı Devleti'nde “İhtisap Ağalığı” olarak da isimlendirildiği bilinmektedir.

¹⁹ Mutta, **op.cit.**, s. 53.

Öte yandan; yargı işlerinden sorumlu olan kadıaskerler; Divan-ı Hümayun'un en önemli ve asli üyeleri arasında yer almakta ve ülke çapında teşkilatı olan ve merkezden en küçük yerleşim birimlerine kadar hemen her yerde yargı işlerine bakmaktaydılar. Kadıların başında bulunduğu Divan-ı Mezalim ise halk tarafından hükümet memurları aleyhine şikayet ve sızlanmaları incelemek ve soruşturmakla sorumlu bir kurumu olarak görev yapmıştır.²⁰

Görüldüğü üzere, ombudsmanlığa kaynaklık ettiği düşünülen bu kurumların günümüzün ombudsmanlık anlayışıyla tam anlamıyla örtüşmediği, günümüz demokrasi anlayışının bir tezahürü olan ombudsmanlığın sözkonusu kurumlarla birebir benzerlik göstermediği bir gerçektir. Fakat devletin resmi bir organı titriyle vatandaşlar arasındaki sorunların çözülmesi hususunda görev yapan anılan kurumların, bu nitelikleriyle ombudsmanlığa temel oluşturdukları fikrinin pek de yabana atılamayacağı ve İsveç Kralı XII. Şarl'ın da Osmanlı İmparatorluğu'ndaki esaret yılları göz önüne alındığında, buradaki yönetsel yapıyı gözlemlemiş ve bunlardan etkilenmiş olacağı güçlü bir şekilde akla gelmektedir.

D. Ombudsmanlık Sisteminin Genel Özellikleri

Ombudsmanlıkla ilgili detay bilgiler vermeden önce bu kurumun genel hatlarının belirlenmesinde fayda görülmektedir. Ombudsmanlık her ülkenin kendi kuralları doğrultusunda ve ihtiyaçları ölçüsünde belirginleşmişse de, temel özellikleri ve genel bir çerçevesi bulunmaktadır.

²⁰ Özden, **op.cit.**, s. 22.

i. Ombudsmanlığın Görev Alanı

Ombudsmanlığın görev alanı dendiğinde söz konusu kurumun görev alanına giren konular ile kuruluşlardan bahsedilmektedir.

Bu bağlamda; ilk olarak ombudsmanlığın görev alanına giren konulardan bahsetmek gerekirse bunları temel olarak “*hak ve özgürlüklerin korunması*”, “*idarenin kötü yönetimine karşı vatandaşların korunması*” ve “*idare ile vatandaş arasındaki ilişkilerin düzeltilmesi*” olarak sıralayabiliriz.²¹

Vatandaşlar ile idare arasındaki ilişkilerden çıkan uyuşmazlıklarla ilgilenen bir kurum olarak kabaca çerçevesini çizdiğimiz ombudsmanlığın temel görev alanlarından birinin *hak ve özgürlüklerinin korunması* olduğu görülmektedir. Vatandaşların şikayetleri üzerine veya resen harekete geçen ombudsman, idarenin eylemleri nedeniyle hak kaybına uğrayan vatandaşları korumayı ve yapılan haksızlıkları ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Öte yandan hak ve özgürlüklerini korumayı görevli olan ombudsman, ayrıca vatandaşlardan gelen şikayetlerden yola çıkarak söz konusu problemin kaynağına inmeye ve mevcut idari eksiklikleri başka vatandaşlara zarar vermeden düzeltmeye çalışmaktadır.

Ombudsmanın bir başka görevi ise; “*idarenin kötü yönetimine karşı vatandaşların korunması*” olarak belirlenmiştir. Kamu yönetiminde kötü yönetimi doğuran bir çok sebep olabileceği gibi bunları; dikkatsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, liyakatsizlik..vb şeklinde sıralayabiliriz.²² Bu ve bunun gibi nedenlerden ötürü menfaatleri zarar gören vatandaşların haklarını arayan ombudsman, buna ek olarak gelen şikayetler doğrultusunda

²¹ T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Yönetmelik Uygulama Esasları**, Plaka Matbaacılık, Ankara, 1998, s. 8.

²² Zekeriyâ Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı, Ombudsman**. Kent Basımevi, İstanbul, 1997, s. 56.

kötü yönetime mahal veren idari yetersizlik ve aksaklıkları bularak bunların düzeltilmesinin de yolunu açmış olmaktadır.

Görüldüğü üzere; ombudsmanın görev alanına giren konular dahilinde vatandaşların hak kayıplarını minimuma indirmeyi amaçladığını, fakat vatandaşa verdiği hizmetinin akabinde görevinin bitmediğini görmekteyiz. Zira ombudsman bir daha aynı sorunların yaşanmaması adına idaredeki eksikliklerin giderilmesi için gerekli araştırmaları yapar ve bunun üzerine önlemler alınması amacıyla gerekli çalışmaların yapılmasına önemli derecede katkıda bulunur. Bu durum idarenin vatandaşa daha iyi hizmet vermesini sağlayarak, vatandaşların idareye ve daha kapsamlı düşünürsek kamu sistemine olan güvenini arttırır. Bu durum da idare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine büyük bir yol kat edilmesini sağlar.

ii. Ombudsmannın Statüsü, Seçilmesi ve Görevden Alınması

Daha öncede belirttiğimiz gibi ombudsmanlık sistemi ülkeden ülkeye farklılık göstermesine rağmen, bu kurum temel statüsü bakımından genel geçer bir özellik arz etmektedir. Bu da ombudsmanın “bağımsızlığı”dır. Ombudsmanın temel statüsü olan bağımsızlık aynı zamanda onun en önemli özelliğini teşkil etmektedir. Ombudsman hem yürütme organına hem de kendisini seçen yasama organına yani parlamentoya karşı bağımsızdır. Çünkü devlete karşı vatandaşları koruyan ve kollayan bir misyonu olan ombudsmanın, devlet organlarına karşı bağımsız olması vatandaşların bu konudaki en büyük güvencesini oluşturmaktadır.

Zira ombudsman genellikle parlamento tarafından atanır, parlamento temsil eder ve onun adına denetim yapar. Ombudsmanın parlamentoya bağlı olması meşruiyetinin temelini

oluşturduğu gibi kendisine temsili bir nitelik kazandırır.²³ Ombudsmanın parlamento tarafından atanması, idareyi denetleyecek olan anılan kurum üstünde yürütme organının söz hakkına sahip olmaması içindir.

Ombudsmanın bağımsızlığı atanma usulünden kaynaklandığı kadar görevinin özellikleri ve sona erişiyile de ilintilidir. Burada karşımıza çıkan en temel öğelerden birisi, ombudsmanı göreve atayan parlamentonun, onu keyfi uygulamalarla görevden alamamasıdır. Bu nedenle, ombudsmanın özellikle siyasi baskılardan uzak bir şekilde görevini en iyi şekilde yapması amacıyla ancak sıkı sınırlamalar çerçevesinde ve ülkedeki en yüksek yargı organı tarafından görevden alınması mevzu bahistir.

Ombudsmanın bağımsızlığının en önemli güvencelerinden biri ise “görev süresi”dir. Görev süreleri genelde 4 ila 7 yıl arasında değişmekte olan ombudsman, kendisini göreve getiren parlamentonun görev süresinden daha uzun görevde kalmakta ve bu şekilde parlamentoda oluşabilecek olası baskı unsuru minimize edilmektedir.²⁴

Öte yandan bağımsızlığın güvencesi hususundaki bir diğer önemli unsur ise ombudsmanın yeniden seçilememesidir. Bu genel geçer bir kural olmamakla beraber hemen hemen çoğu ülkede ombudsmanın bir daha seçilemediğini görmekteyiz.

Bunların yanı sıra, ombudsmanların maaşlarının yüksek tutarlarda belirlenmesi de önem taşımakta, bu şekilde rüşvet gibi gayri ahlaki yollara sapmadan görevlerini layıkıyla yapmalarını amaçlanmaktadır.

Ombudsmanların bağımsızlıkları bağlamında ortaya koyduğumuz mevcut tablo çerçevesinde belirtmemiz gereken bir diğer husus da, ombudsmanların şahsi vasıflarıdır. Zira bazı ülkelerde hukuk eğitimi almaları şart olan ombudsmanların, bazı ülkelerde ise o ülkenin

²³ Avşar, **op.cit.**, s. 67.

²⁴ **Idem.**

yüksek yargı organlarında hizmet yapılması bir koşul olarak ileri sürülmektedir. Bu tarz zorunlulukların bulunmadığı yerlerde ise ombudsmanların en azından idare-vatandaş uyuşmazlıklarını çözecek derece hukuk bilgisine haiz olmaları istenmektedir. Ayrıca; siyasi kimliklerinin olmaması, kamuoyu nezdinde genel kabul görmesi ve seçkin bir kişiliğe sahip olması da ombudsmanlarda aranan niteliklerdendir.

iii. Ombudsmannın Özellikleri

Ombudsman kurumunun en önemli statüsü olan bağımsızlığından kaynaklanan ve kimi zamanda bağımsız olmasına olanak tanıyan özelliklerini ise şu şekilde sıralayabiliriz;

- Ombudsmanlık ülkedeki yasama organı tarafından kurulan bir kurumdur. Söz konusu durum, kurumun yasal temelini oluşturmakla birlikte, ombudsman parlamentoyla birlikte hareket etmez, yani bağımsızdır ve bu durum yukarıda da belirttiğimiz üzere ombudsmanın bağımsızlığını ortaya koyar. Fakat bu bağımsızlık ombudsmana sınırsız bir yetki hakkı tanımaz, zira kısıtlı da olsa ombudsmanların parlamentoya karşı sorumlulukları bulunmaktadır.

Öte yandan ombudsmanlar, hiçbir şekilde yürütme erkinin kontrol ve güdümü altında değildir.

- Hangi ülkede olursa olsun ombudsmanın kamu belgelerine ve arşivlerine çok kolay ve sınırsız erişim hakları vardır. Ombudsman elindeki davayla ilgili olarak dilediği kamu kurumundan istediği doküman ve bilgilere erişebilmekte ve bunlardan faydalanabilmektedir. Bu durum beraberinde ombudsman ile kamu kurumları arasında bir işbirliğinin ortaya çıkmasına olanak tanır, kamu kurumları ombudsmana yardım eder ve uzlaşıcı bir tutum izler. Zaten bunun aksi bir durum söz konusu kurum ve kuruluşların kamuoyu nezdindeki güvenilirliğinin azalmasına neden olabilir.

- Ombudsmannın bir diğer önemli özelliği ve onu idari denetim mekanizmalarından ayıran en önemli tarafı, vatandaşların masrafsız ve kolay bir biçimde ombudsmana ulaşabilmeleridir. Zira idari denetim sistemlerinde bir sürü karışık prosedürleri aşmanın yanı sıra başvurma harcı, nisbi harç, bilirkişi ücreti, avukatlık ücreti ve diğer giderler büyük bir yekun tutmakta ve bu nedenle vatandaşlar çoğu zaman yargı organlarına başvuramamaktadırlar.²⁵

Halbuki ombudsmana başvuru çok kolaydır, kişi şikayetin nedenini ve ilgili dokümanları içeren ve ombudsman adına yazılmış bir mektupla kolay ve masrafsız bir şekilde başvuru yapabilmektedir.²⁶ Bunun yanı sıra başvurunun kimi ülkelerde farklı yollarla gerçekleştiği de görölmektedir. Örneğin; Fransız Arbulucusu'na ve İngiltere Parlamento Komiseri'ne bir parlamenter kanalıyla başvurulmaktadır.

- Ombudsman, kendisine gelen her şikayetle birebir ilgilenir. Bu durum her başvuru için denetim prosedürünün başladığı anlamına gelmemektedir, çünkü ombudsman ilk olarak gelen şikayetlerin asılsız olup olmadığını inceler. Söz konusu şikayet ombudsmannın yetkisi alanına giriyorsa, anılan gerekli süreci başlatır, eğer denetim alanı dışındaysa bireylere başka ne gibi yollara başvurulabileceği hakkında bilgi verir.

- Ombudsmannın medya ile aktif ilişkisi vardır. Biraz sonra ombudsmannın çalışma şekillerinde de göreceğimiz üzere bu kurumun araştırma ve denetim merkezli çalıştığı ve elinde yargı organları gibi yaptırım gücü bir kozun bulunmadığı bilinmektedir.²⁷ Bu bakımdan, ombudsmannın kitle iletişim araçları sayesinde vatandaşlara ulaşması bu noktada büyük önem arz etmektedir.

²⁵ Mutta, **op.cit.**, s. 43.

²⁶ Türk Sanayicileri..., **op.cit.**, s.12.

²⁷ Vedat Demir, **Türkiye'de Medya ve Özdenetim**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1998, s. 31.

“Yanlılıkları kamuoyunun bilgisine sunma” ombudsmanın en büyük güvencesi olarak görülürse, medya ile ombudsman ilişkisinin hassasiyeti bu noktada daha da dikkat çekmektedir.²⁸

Bu konudaki çok ilginç bir örnek ise; Avusturya’da bir televizyon kanalında düzenli olarak yayınlanan “Ombudsman için Özel Görev” adını taşıyan ve çok başarılı bir TV programının varlığıdır. Yapılan bir kamuoyu araştırmasında da izleyicilerin %92’lik bir kısmının, yüksek bir izlenme oranına sahip program vasıtasıyla ombudsmanı tanıdıkları belirlenmiştir.²⁹

iv. Ombudsmannın Çalışma Şekli

Ombudsmanların görevlerini ifa etmelerinin iki farklı yolu olduğunu görmekteyiz. Bunlardan ilki ombudsmanın “*vatandaşların başvurusu*”yla çalışmaya başlaması, diğeri ise vatandaşlardan talep gelmesini beklemeksizin ombudsmanın “*resen*” harekete geçmesidir.

Kamu kurum veya kuruluşlarıyla problem yaşayan bireylerin ombudsmana başvurmaları için ilk önce ülkedeki idari denetim mekanizmalarını kullanmış fakat sonuç alamamış olmaları gerekmektedir. Bu şekilde idari denetim yollarını tüketen kişi, yazmış oldukları bir dilekçe/mektup veya bir parlamenter aracılıyla ombudsmana hiçbir ücret ödmeden başvuru yapmakta ve yapılan başvuru ombudsman tarafından incelemeye alınmaktadır.

Burada inceleme süreci önem kazanmaktadır, çünkü ombudsman gelen çok sayıdaki şikayeti belirli kriterler çerçevesinde değerlendirmekte ve asılsız olanları elemek suretiyle daha ciddi problem arz eden hususlara eğilmektedir. Çünkü asılsız olan veya başka yollarla

²⁸ Temizel, **op.cit.**, s. 63.

²⁹ **Idem.**

çözülebiçecek sorunlarla uğraşmak ombudsmanın iş yükünü arttıracığı gibi, anılanın asıl sorun teşkil eden şikayetlerle ilgilenmesini engelleyebilir. Bu çerçevede; vatandaşa yapılan eylemin kanunlara aykırı olması, hatalı veya yanlış öğeler içermesi, baskıcı veya ayrımcı nitelikte olması, vatandaşın maddi veya manevi hak kayıplarına uğraması... vb. hususlar ombudsmanın bu konuda eleme yapmasına yardımcı olan kriterler arasındadır.

Öte yandan çok sık karşılaşılmamakla birlikte ombudsmanların özellikle medya da çıkan haberleri baz alarak çalışma yaptığını görmekteyiz.

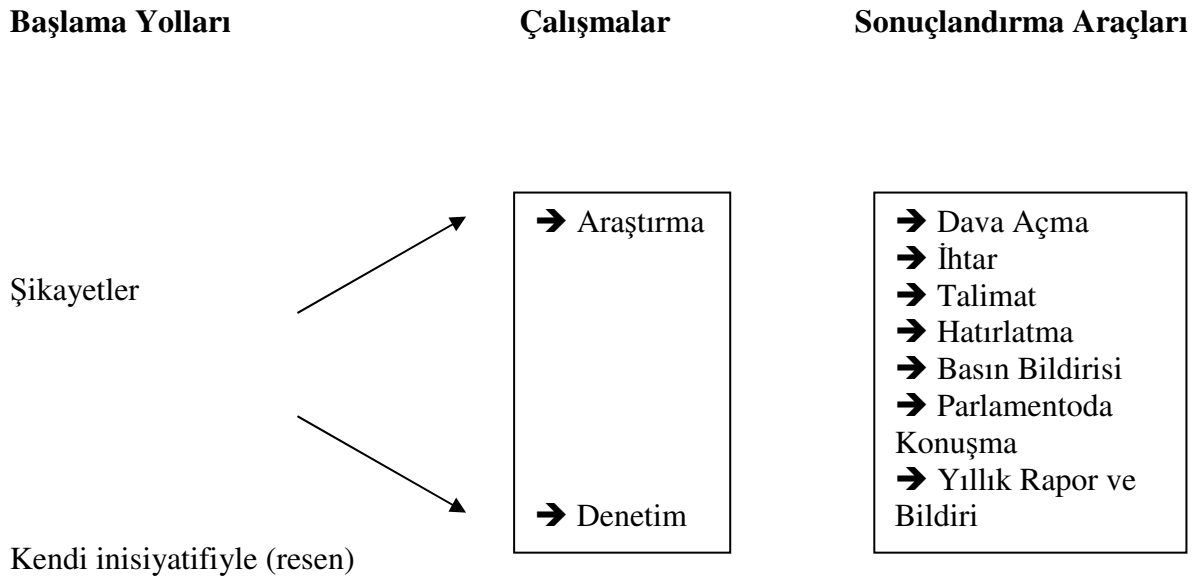
Gerek vatandaş başvuruları ile gerekse inisiyatif kullanmak suretiyle harekete geçen ombudsman, bu aşamadan sonra araştırma ve denetleme safhalarına geçmektedir. Mevcut sorunla ilgili olarak gerekli belge ve dokümanlara ulaşma konusunda sınırsız yetki sahibi olan ombudsman, bu doğrultuda araştırma, inceleme ve denetim yaparak şikayeti aydınlığa kavuşturmaya çalışır. Gerekli araştırma ve denetlemeleri yapan ombudsman, daha sonra vakaların konusu ve şekline göre olayları değişik şekillerde sonuçlandırır. Dava açma, ihtar veya disiplin uygulaması, talimat, hatırlatma, basın bildirisi, parlamentoda konuşma, yıllık rapor veya bülten çıkarma ombudsmanın soruşturmayı sonuçlandırma yollarından en çok kullanılanlarıdır.³⁰

Sözkonusu yollardan da anlaşıldığı üzere ombudsman, olayları şikayetlerin merkezinde bulunan idari kurumlar üzerinde yaptırım kullanmak şeklinde sonuçlandıramamaktadır. Ancak, kamuoyunun dikkatini belirli bir yöne çekme, yapılan incelemelerle konu hakkında devam eden bir yargı sürecine vatandaş lehine katkı sağlama, sorunların meclise gelmelerini sağlayarak varsa hukuki boşlukların doldurulması için bir itici güç oluşturmak gibi önemli artıları bulunmaktadır.

³⁰ Özden, **op.cit.**, s. 30.

Bunların yanı sıra; ombudsman, yönetimin gelişmesine de katkı sağlamaktadır. Kendi işlerini yerine getirmekten, iç denetim mekanizmalarını tam olarak faaliyete geçiremeyen kimi kamu kurum ve kuruluşları, gelen şikayetler doğrultusunda harekete geçen ombudsman sayesinde bir iç kontrol imkanı elde etmiş ve bu sayede eksikliklerini gidermede önemli bir adım atmış olurlar. Böylece ülke bürokrasisinin daha düzgün işlemesi ve yanlış uygulamalarının düzelmesi sağlanır.

Ombudsmanın Çalışma Şeması ³¹



³¹ Türk Sanayicileri..., **op.cit.**, s. 16.

E. Ombudsmanlık Çeşitleri

Ombudsmanlık kurumu yukarıda sıraladığımız statü ve özelliklerden farklı olarak günümüzde çok çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Kamu kurumları ile vatandaşlar arasındaki sorunlara çözüm bulmak temelinde kurulan klasik anlamdaki ombudsmanlık kurumunun, uygulanmakta olduğu ülkelerde başarılı bir sistem olarak görülmesi; bu kurumun hizmet ettiği alan yelpazesinin genişlemesini ve günümüzde bir çok ombudsman türünün ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Günümüzde hizmet veren ombudsmanları kabaca bir ayrıma tabi tutarsak bunları; “*Klasik Ombudsman*”, “*Avukat Ombudsman*” ve “*Kurumsal Ombudsman*” olarak sıralayabiliriz.

Yukarıda özelliklerini saydığımız ombudsman türü klasik ombudsman olarak tanımlanmakta ve genel anlamda idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıklar söz konusu olduğunda hizmet vermektedir. Yani şikayetçi taraf bireyken, hakkında şikayetçi olunan taraf devlet kurumları olmaktadır. Buna karşın şikayet eden ve şikayetçi olunan her iki taraf da bireyler olduğunda karşımıza avukat ombudsmanların çıktığını ve anılan sorunlarla bu ombudsmanlık türünün ilgilendiğini görmekteyiz.

Öte yandan bir ülkede vatandaşlar yalnızca resmi idari birimlerden değil de özel kurum ve kuruluşlardan da şikayetçi olabilmekte ve günümüzde bu tip sorunların sayısı azımsanmayacak ölçüde artmaktadır. Bir işçinin çalıştığı özel kurumla sorun yaşaması veya bir tüketicinin aldığı ürün nedeniyle hak kaybına uğrayarak bundan üretici firmayı sorumlu tutması gibi iş, ticari, sosyal...vb alanlarda da sorunlarla karşılaşmaktadır. İşte bu anlaşmazlıkları ortadan kaldırmak amacıyla teşkil edilen ombudsmanlık türü ise “kurumsal ombudsmanlık” olarak tanımlanmaktadır.

Yaptığımız bu genel ayırmadan sonra, dünya üzerinde en çok görülen ombudsmanlık türlerini şu şekilde sıralayabiliriz.

i. İnsan Hakları Ombudsmanı

İnsan hakları ombudsmanı günümüzde bir çok ülkede uygulanmaktadır. Genellikle yasama organı tarafından atanan bu tip ombudsmanların temel görevlerinin, insan haklarını koruyarak daha ileri bir seviyeye taşımak ve devlet yönetimini insan hakları bağlamında gözlemlemek olarak sıralayabiliriz.

Özellikle sömürge olarak yaşadıkdan sonra bağımsızlığını elde etmiş ülkelerde, demokratik devlet yapısına sert otoriter rejimlerin yıkılmasından sonra geçebilmiş ülkelerde ve demir perdenin yıkılmasından sonra bağımsız bir şekilde hareket etmeye başlayan Doğu Avrupa ülkelerinde insan hakları ombudsmanlıklarının kurulduğunu görmekteyiz.³²

ii. Çocuk Hakları Ombudsmanı

Çocuk hakları ombudsmanının özel ombudsmanlık alanları arasında önemli bir yeri olduğunu söyleyebilir. Anayasal ve yasal düzenlemeler kapsamında dar bir şekilde ele alınan çocuklar, kendisine verilen haklar açısından yoksun ve bu nedenle toplum yaşamı içinde belki de en korumasız ve savunmasız tabakayı oluşturan kesimdir. Bu nedenle karşılaştıkları sorunlarla baş etme imkanı oldukça kısıtlı olan çocuklar için son zamanlarda bir çok ülkede çocuk hakları ombudsmanlığı sistemi uygulanmaya konmaya başlamıştır.

³² Bu çerçevede; Guatemala, Gana, Meksika, Kolombiya, Panama, Arjantin, Peru, Hırvatistan, Slovenya, Macaristan'ı insan hakları ombudsmanlarının hizmet ettiği ülkeler olarak sıralayabiliriz.

Okul hayatından, cinsel tacize, aile içi şiddetten, aile hukuku ve miras hukuku kapsamında kimi sorunlarla karşılaşan çocuklar için hizmet veren bu tür ombudsmanların görevleri arasında kendilerine gelen şikayetleri dinlemek, gözlemde bulunmak, araştırma yapmak ve bunların sonucunda da mevcut kanunlarda değişiklik önerisinde bulunmak veya mevzuatta çocuk hakları ile ilgili boşlukları tespit ederek bu yönde düzenlemeler yapılmasını tavsiye etmek olarak sayılabilir.

Çocuk hakları ombudsmanının ilk kez 1981 yılında Norveç'te kurulmuştur.³³ Costa Rica, Yeni Zelanda, Avustralya, ABD, Kanada, İsveç, İzlanda da çocuk hakları ombudsmanlarının görev yaptıkları ülkeler arasındadır.

iii. Tüketici Ombudsmanı

Serbest piyasa ekonomisinin egemen olduğu günümüzde üretici-tüketici ilişkileri son derece geliştiğini görmekteyiz. Tabii bu durum ürün çeşitliliğine ve üretici rekabetinin doğmasına neden olmakta ve tüm bunlar üreticileri yalan yanlış pazarlama stratejilerine yönelmesine yol açabilmektedir. Bu koşullar çerçevesinde üretici-tüketici ilişkisinde mağdur olan tarafın her zaman tüketici olduğu aşikardır.

İşte bu koşullar nedeniyle hak kaybına uğrayan vatandaşların mağduriyetlerini gidermek amacıyla birçok ülkede tüketici ombudsmanının oluşturulduğunu görmekteyiz. Aslen bir çok ülkede söz konusu işlev kimi devlet kurumları, vakıf veya dernek bünyelerinde de yapılmakta veya gazetelerin tüketici köşelerinde, tüketiciden gelen şikayetlere yer verilerek bu konuda halkın bilgilendirilmesi sağlanmaktadır. Fakat şüphesiz ki tüm bunların yanında tüketici ombudsmanının da oluşturulmasının, tüketici hakları açısından çok daha etkili olacağı

³³ Avşar, **op.cit.**, s. 58

ve bu sayede oluşan çok yönlü baskılar nedeniyle üreticilerin kalite çıtasını arttıracakları değerlendirilmektedir.

iv. Öğrenci ve Eğitim Ombudsmanı

Öğrenci ve eğitim ombudsmanının, öğrencilerin eğitim hayatları boyunca karşılaştıkları sorunlarla ilgilenen bir kurumdur. Söz konusu kurum ilk ve orta öğrenim çağındaki öğrencilerle de ilgilenmekle beraber özellikle üniversite öğrencilerinin sorunlarıyla ilgilenmekte, bu nedenle bir çok ülkede üniversite ombudsmanı olarak da isimlendirilmektedir. Zira; sorunların hacmi bakımından ilk ve orta seviyedeki eğitim kurumlarında daha az problemle karşılaşılması ve bunların da psikolojik danışmanlar, rehber öğretmenler, sınıf öğretmenleri...vb yardımıyla da çözüme kavuşturulduğu görülmektedir.

Üniversite Ombudsmanları; öğrenciler, hizmetliler, öğretim elemanları ve üniversite birimlerine hizmet verdiğini bu kesimler arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmeye çalışmaktadır. Şikayetleri araştırmak ve taraflar arasında çözümüne yardımcı olmak; üniversite hizmetleri, prosedürler, kaynak dokümanlar hakkında bilgi sağlamak, üniversite yönetiminde söz sahibi olan birimlere politika etkinliğin amacıyla müşavirlik hizmeti vermek, iyi yönetim hakkında tavsiyelerde bulunmak üniversite ombudsmanlarının görevleri arasındadır.³⁴

Açıklayıcı olması açısından anlatmaya çalıştığımız bu ombudsmanlık çeşitleri dışında; yaşlı ombudsmanı, iskan ombudsmanı, azınlık işleri ombudsmanı, çevre ombudsmanı, kadın ombudsmanı, yatırım ombudsmanı, etnik ayrımcılık ombudsmanı...vb sayısız ombudsmanlık türleri bulunmaktadır. Günümüzde bir çok ülkede kendine yer edinmiş olan bu ombudsmanlık

³⁴ <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/ombusdmanlik1.htm>

türlerinin, ülkelerin ihtiyaçlarından yola çıkılarak tesis edildiğın ve/veya özellikle önem verilen bir konunun ombudsmanlık kurumu vasıtasıyla güvence altına alınmaya çalışıldığı görülmektedir.

Sonuç olarak; ilk olarak vatandaşlar ile kamu hizmetleri arasındaki ihtilafların çözümü için ortaya çıkan bu sistemin, gün geçtikçe özel ilişkiler çerçevesinde de geliştiğini ve demokrasi ile insan hakları gibi temel değerlerin öneminin artması ve bireylerin haklarını aramak/korumak konusundaki kararlılıklarının gelişmesine paralel olarak, ombudsman türlerinin giderek çeşitlenebileceğini söylemek mümkündür.

F. Dünya Genelinde Farklı Ombudsmanlık Uygulamaları

Dünya genelinde farklı ombudsmanlık uygulamalarından bazı örnekler vererek, daha önce de belirttiğimiz gibi temel bir çerçevesi olan ombudsmanlığın her ülkenin kendine özgü devlet yapısı içinde ülkeden ülkeye nasıl bir farklılık arz ettiğini göstermiş olacağız.

2004 yılı verileri itibariyle hali hazırda 115 ülkede uygulanmakta olduğu için her ülkedeki ombudsmanlık uygulamalarının özelliklerini vermemiz mümkün değildir. Bu bakımdan proje dahilinde İskandinav, Kıta Avrupa'sı ve Anglo-Sakson ülkelerinden örnekler vereceğiz ve bu şekilde ombudsmanlığı bölgesel farklılıklar dahilinde de ele almış olacağız.

i. İsveç Ombudsmanı

Ombudsmanlığın tarihsel gelişimi doğrultusunda ilk olarak İsveç'te ortaya çıktığını görmüştük. Bu bağlamda öncelikle bir İskandinav ülkesi olarak İsveç'i ele alacağız.

İsveç ombudsmanının en önemli özelliği, ombudsmanın ülke içindeki en geniş denetleme yetkisine sahip kurum olmasıdır. Bu bağlamda; dünya genelindeki diğer

ombudsmanlık örneklerine kıyasla, söz konusu kurumun en geniş yetkilere İsveç'te sahip olduğunu söylememiz yanlış olmayacaktır.

Tüm bürokratları, yargıçları ve askeri görevlileri denetleme yetkisini elinde bulunduran İsveç Ombudsmanı, bu şekilde devlet bünyesindeki hassas olarak nitelendirilebilecek organlar üstündeki geniş yetkisiyle dikkat çekmektedir. Fakat kuruma verilen bu yetkilere rağmen, ombudsmanın görev mahalli "sınırsız" değil sadece diğer ülkelerdeki uygulamalarına kıyasla "geniş" olarak nitelendirilebilir. Zira; hükümette görevli bakanlar, başsavcı, parlamento üyeleri, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyeleri, Milli Borç Ofisi Yönetim Kurulu üyeleri ve İsveç Kilisesi çalışanları ombudsmanın denetim alanı dışında kalan kurum ve kişilerdir. Bunun yanı sıra; ombudsmanlar da birbirlerini denetleyemezler.

"Ombudsmanlar" tabirinden de anlaşıldığı üzere İsveç'te biri "Baş Ombudsman" olmak üzere toplam dört ombudsman görev yapmaktadır. Öte yandan ombudsman kurumunda görev yapan bürokratlar da bulunmaktadır.

Ombudsmanlar dört yıllığına seçilirler ve genel eğilimden farklı olmak üzere yeniden seçilme şansları bulunmaktadır. İsveç Ombudsmanı her genel seçimden sonra 15 gün içinde İsveç parlamentosu olan Riksdag'ın her iki kanadından gelen 24'er kişiden oluşan toplam 48 kişilik bir kurul tarafından oybirliğiyle parlamento adına seçilmekte ve parlamento tarafından atanmaktadır.³⁵ Parlamento tarafından oybirliği ilkesi çerçevesinde seçilen ombudsman, eğer olumsuz faaliyetleri tespit edilirse gene parlamento tarafından görevden alınır. Yani ombudsmanı görevden alma yetkisine sahip tek organ parlamentodur.

Öte yandan İsveç ombudsmanının denetim hakkı konusunda sahip olduğu geniş kurum ve kişiler yelpazesine belge ve dokümanların da dahil olduğunu görmekteyiz. Çünkü ne kadar

³⁵ Vakur Versan, **Kamu Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 1986, s. 108.

gizlilik ibaresi taşırsa taşısın ombudsmanın tüm resmi evraklara ulaşma, onları inceleme yetkisi bulunmaktadır.

İsveç Ombudsmanı görevini iki türlü icra etmektedir. Bunlar; vatandaşlardan aldığı şikayetler doğrultusunda harekete geçerek araştırma yapmak ve basın yoluyla yada yılın belli zamanlarında çıktığı yurt gezilerinde belirlediği yönetsel aksaklıklar konusunda incelemeye girişmektir. Daha çok vatandaşlardan aldığı şikayet mektupları sonucu denetlemelerde bulunan ombudsmanın, basın ile olan yakın işbirliği sayesinde resen de harekete geçtiği görülmektedir. Zira ombudsmanlık ofisinde gazeteciler için ayrılmış özel bir oda ve basın mensuplarının gerekli bilgilere ulaşmalarını sağlayan asistanlar bulunmaktadır.³⁶

Ombudsmanın yaptığı inceleme sonucunda, yönetime karşı tavsiyelerde bulunabildiği veya kimi eleştiriler getirebildiğini görmekteyiz. Bu çerçevede ombudsman yönetimin tutum, eylem ve işlemini değiştirmesini, ilgili yönetsel veya yargısal makamdan hatalı gördüğü kamu görevlisinin cezalandırılmasını isteyebilir.

Fakat uygulamalardan görüldüğü üzere ombudsmanın ceza, disiplin soruşturması başlatmak veya kamu görevlilerini kamuoyu önünde basın yoluyla suçlamak gibi idareyi zorlayıcı sonuçlandırma yollarına gitmekten ziyade samimi ve özel bir mektupla kamu görevlilerinin dikkatini çekme yöntemine başvurduğu ve bunun da ilgili makamlar nezdinde dikkate alındığı bilinmektedir.³⁷

Genel hatlarını, özellik ve yetkilerini ele aldığımız İsveç ombudsmanının, ülkenin işlek sistemlerinden biri olduğu, sahip olduğu “*en geniş yetkilere sahip denetim kurumu*” titrinden de anlaşıldığı gibi güven telkin eden ve zorlama yöntemlere dahi başvurmadan işlevini en iyi şekilde yerine getirmeyi başaran bir kurum olduğu görülmektedir.

³⁶ Türk Sanayicileri..., **op.cit.**, s. 26

³⁷ Bengt Wieslander, **The Parliamentary Ombudsman in Sweden**, Fingraf Tryckeri, Södertälje, 1994, s.45.

ii. İngiltere Parlamento Komiseri

İngiltere’de ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı diğer ülkelerdeki örneklerinden farklı bir şekilde gerçekleşmiştir. Zira İngiltere’de 1954 yılında Tarım Bakanlığı’ndaki görevlilerin, köylülere ait olan bir araziye hukuk dışı yollardan el koymalarıyla ortaya çıkan skandal³⁸ ombudsmanlığın tesisindeki en önemli dış faktörlerinden biri olmuştur. Bu olaydan sonra yavaş yavaş hızlanan hukuki çalışmalar neticesinde İngiltere’de Parlamento Komiserliği, 1961 tarihli “*Whyatt Komitesi Raporu*”na dayanılarak 22 Mart 1967 tarihli “*Parlamento Komiseri Kanunu*” ile kurulmuştur.

Görüldüğü üzere İngiltere’de kurumun ismi “Parlamento Komiserliği” olarak belirlenmiştir. Daha önceki bölümlerde belirttiğimiz gibi ülkelerde ombudsmanlık farklı isimlerle anılmakta ve aslında her ülkenin ombudsmanına verdiği ismi, bir anlamda her ülkedeki söz konusu kurumun özellikleri hakkında bize bilgi vermektedir. Bu açıdan baktığımızda İngiltere’deki ombudsman kurumunun parlamento komiseri olarak isimlendirilmesi, sisteminin diğer ülkelerden ayrı olarak parlamentoyla olan yakın ilişkisini ortaya koymaktadır.

Örneğin İngiltere’de vatandaşların parlamento komiserine doğrudan, birebir başvurması imkan dahilinde değildir. Hatta böyle yapılan bir başvurunun kabul edilmediği görülmektedir. Kişiler idare ile yaşadıkları sorunları ancak Avam Kamarası’ndaki bir üye aracılığıyla Parlamento Komiseri’ne iletebilirler. Bu düzenleme ile bir yandan parlamentonun nüfuzuna, asırlardır kullandığı yetkilere olan saygı vurgulanmak istenirken, diğer yandan Komiserin yetki alanı dışında görülen şikayetler geri çevrileceği için Avam Kamarası üyeleri

³⁸ <http://www.nedir.antoloji.com/ombudsman>

bir anlamda süzgeç vazifesi görmesi ve Komisere gelen başvuruların sayısının bu şekilde sınırlandırılması amaçlanmıştır.³⁹

Öte yandan Parlamento Komiseri, hem parlamentoya hem de hükümete karşı bağımsızdır. Ücreti örtülü ödenekten karşılanmakta, sayıları ve hizmet koşulları Hazine Bakanlığı tarafından onaylanmak kaydıyla kendisine yeteri kadar yardımcı görevli atayabilmektedir.⁴⁰

Parlamento Komiseri görevini resen icra etme yetkisine sahip değildir. Avam Kamarası'ndan kendisine ulaşan şikayetler üzerinden çalışmaktadır. Ayrıca Parlamento Komiseri'nin denetim alanının çok geniş olduğunu söyleyemeyiz, zira Belediyeler, ordu, mahkemeler parlamento komiserinin denetim alanı dışındadır. Bunlara ek olarak hükümet politikası, diğer ülkelerle olan ilişkiler ve yasama ile ilgili şikayetler de Parlamento komiseri ilgilenmez.

Komiser, ilgili daireye eylemini durdurma, geciktirme veya hızlandırma, kararını değiştirme, para ödeme vb. talimat veremez. İncelediği konular hakkında rapor düzenlemek, yetkisinin sınırı gibi gözükmektedir. Komiser, saptadığı haksızlıkların giderilmemesi durumunda düzenleyip Lordlar ve Avam Kamaraları'na sunduğu raporlar dışında, üçer aylık dönemler halinde örnek olaylarla desteklenmiş raporlar ve yıl içindeki çalışmalarıyla ilgili "Yıllık Rapor"lar sunabilmektedir.⁴¹

³⁹Mutta, **op.cit.**, s.22'den Nuri Toptop, "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1.,s.44.

⁴⁰ Ömer Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978, s. 35.

⁴¹ www.igiad.com/isahlaki/makaleler/OMBUDSMANLIK%20VE%20TÜRKİYE'DE.pdf den Raci Kılavuz, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Cumhuriyet Üniversitesi İdari İktisadi Bilimler Dergisi** Cilt 4, Sayı 1, 2003, s.58.

Görüldüğü üzere ombudsmanlık kurumu, yerleşmiş bir siyasi sistemi olan İngiltere’de kimi ihtiyaçlar neticesinde tesis edilmiştir. Fakat İngiltere’deki “Parlamento Komiseri” özellikle İsveç örneğiyle karşılaştırdığımızda bizim ombudsmanlık kurumundan beklediğimiz faydayı tam olarak sağlar nitelikte görülmemektedir. Bunun en temel nedeni de vatandaşların Parlamento Komiseri ile birebir iletişime geçememesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü ombudsmanlık kurumu vatandaşın kamu yönetimine karşı koruyucusu olacağı için araya girecek her türlü aracı birim, vatandaşın gerçek anlamda hakkının korunmasına hizmet edemeyecektir. Avam Kamarası üyeleri belki gelen şikayetleri kendilerine aleyhine bir unsur olarak değerlendirip bu şikayeti Parlamento Komiseri’ne hiç iletmeyecekler ve böylece hak kaybına uğrayan bir vatandaş sorununu ilgili merciye bildiremeyecektir. Bu durum da halkın, Parlamento Komiserliği sistemine olan inancını doğal olarak azaltacaktır.

iii. Fransa Arabulucusu

Fransa’da Ombudsmanlık kurumunun tesisi 1970’lerde gerçekleşmiştir. Söz konusu kurumun, Fransa için gerekli olmadığı ve mevcut yönetsel yargı sisteminin iyi işlediği düşüncesi, ombudsmanlığın bu ülkede uzun süre tartışılmasına neden olmuştur.

Sonunda; bu kurumun kurulması gerektiği üzerinde mutabakat sağlanmış fakat Fransa'daki yönetim sistemiyle İskandinav ülkelerindeki yönetsel yapının birbirinden farklılığı nedeniyle adı Arabulucu (Mediator) olarak belirlenmiştir.⁴²

3 Ocak 1973 yılında resmen faaliyete geçen arabuluculuk kurumunun temel görevleri, Yönetim ile yönetilenler arasındaki sorunlara güzel ve insafli çözümler aramak ve yönetimin çalışmalarını geliştirmek için reform niteliğinde öneriler hazırlamak olarak belirlenmiştir. Altı

⁴² Versan, **op.cit.**,s.123

yıllığına göreve gelen arabulucu, görevi esnasında bir tür dokunulmazlığa sahiptir, yani Arabulucu görevini ifası sırasında yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı hakkında kovuşturma yapılamamakta, aramaya tabi tutulamamakta ve tutuklanıp mahkum edilememektedir.⁴³

Öte yandan Fransa'daki Arabulucu'nun aynen İngiliz Parlamento Komiseri'nde olduğu gibi bizim klasik anlamda ombudsmanlık kurumundan beklediğimiz faydayı sağlamasını engelleyecek iki özelliği bulunmaktadır. Bunlardan ilk Arabulucu'nun resen harekete geçememesi, diğeri ise vatandaşların Arabulucu'ya dolaysız bir şekilde ulaşamayarak ya milletvekili yada senatör aracılığıyla ulaşabilmesidir.

Fakat Arabulucu'yu İngiltere'deki Parlamento Komiseri'nden farklılaştıran en büyük özelliği denetim işlevinden sonraki sonlandırma biçimlerinden ileri gelmektedir. Bu kapsamda; Arabulucu, yaptığı incelemeler neticesinde vardığı sonucu hem şikayetçiye, hem de ilgili yönetime bildirmektedir. Arabulucu'nun vardığı sonuç neticesinde yaptığı tavsiyelerin bir kamu görevlisi tarafından dikkate alınmaması halinde ise duruma göre Arabulucu ya görevlinin amirine müracaat edip disiplin mekanizmasını harekete geçirmesini istemekte yada savcılığa başvurup dava açtırabilmek ve de bunlara ek olarak Arabulucu çalışmaları ile ilgili olarak hazırladığı raporu hem Cumhurbaşkanı'na, hem de parlamentoya sunabilmektedir.

Görüldüğü üzere; Fransız Ombudsmanı olan Arabulucu'nun resen harekete geçememek ve vatandaşların şikayetleriyle doğrudan muhatap olamamak gibi engelleri bulunsa bile, şikayetleri sonuçlandırma yolları bakımından özellikle İngiltere Parlamento Komiseri'nden çok daha aktif ve ombudsmanlık kurumdan beklenen faydayı kısmen verebilen bir nitelikte olduğu görülmektedir.

43 Nuri Tortop, Eyüp G. İsbir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, s. 186.

iii. KKTC Ombudsmanı

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde (KKTC) ombudsmanlık kurumu, 1997 yılında kuruluş çalışmalarını tamamlayarak “Yüksek Yönetim Denetçisi” adı altında faaliyetlerine başlamıştır.

Yüksek Yönetim Denetçisi, yasal temeli KKTC Anayasası'nın 114. maddesinden kaynaklanmaktadır. Anılan maddede; “Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmak yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacı ile Cumhurbaşkanlığı'nca, Meclisin onayı ile, bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır.” denmektedir.⁴⁴

Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere, Yüksek Yönetim Denetçisi, idarenin hizmet ve eyleminin yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına göre yapılıp yapılmadığı denetlemektedir. Yüksek Yönetim Denetçisi; söz konusu görevini ifa ederken gerek bir konuda haksızlığa uğradığını iddia eden vatandaşın bir form doldurulmak ve imzalamak suretiyle şahsen yapacağı müracaat üzerine gerekse basında çıkan haberler, elde ettiği duyumlar, yaptığı gözlemler sonucu resen de harekete geçebilmektedir.⁴⁵

Diğer ombudsman örneklerinde gördüğümüz gibi gelen şikayetin mahiyetine göre denetleme yetkisini kullanan Yüksek Yönetim Denetçisi, bu yetkisini Cumhurbaşkanı, meclis, bakanlar kurulu, mahkemeler, Kamu Hizmeti Komisyonu, Sayıştay ve polis örgütü üzerinde kullanamaz.

⁴⁴ <http://www.kktcombudsman.org/tr>

⁴⁵ Tufan Erhürman, **Dünyada ve KKTC'de Ombudsman**, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşa, 1995, s. 83.

Altı yıllığına göreve getirilen ve bir dönemden fazla görev yapamayan Ombudsmanlar, eğer “vakar ve onuru ile bağdaşmayan veya haysiyet ve itibar kırıcı veya görev icaplarına uymayan davranışlar” sergiledikleri vakit, KKTC Yüksek Mahkemesi tarafından disiplin soruşturması gerektiren eylemlerin ağırlığına göre “uyarma” veya “görevden çekilmeye davet” işlemlerinden birini uygulanabilir.

KKTC'nin kuruluşundan sadece 14 yıl sonra ombudsmanlığı anayasal bir kurum haline getirmesi, bu genç ülkenin denetim mekanizmasına verdiği önemi gözler önüne sermektedir. Aslında yukarıda belirttiğimiz üzere denetim alanı dışında bulunan kişi ve kuruluşların sayısının fazla olması Yüksek Yönetim Denetçisi'nin hareket kabiliyetini sınırlıyor olsa bile, vatandaşların idari eylemler üzerindeki şikayetlerini idari yargı dışında iletebilecekleri bir denetim mekanizmasına masrafsız ve aracısız bir şekilde başvurulabilmelerinin bile, günümüzde uluslararası platformdan bu denli dışlanan KKTC'nin aslında uluslararası değer yargılarına ne kadar önem verdiğini göstermesi bakımından dikkat çekici bulunmaktadır.

iv. Avrupa Birliği Ombudsmanı

İkinci Dünya Savaşı ertesinde Avrupa'da, bir daha aynı acıların yaşanmasını engellemenin ve bunu da Avrupa genelinde siyasi ve ekonomik işbirliği doğrultusunda gerçekleştirmenin hedeflenmesi bağlamın ilk olarak 18 Nisan 1951'de imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Anlaşması (AKÇT) ile Avrupa entegrasyonuna ilk adım atılmıştır. Daha sonra müteakiben Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) anlaşmalarının imzalanması ve bu üç anlaşmanın 1958 ve 1967 yıllarındaki Füzyon anlaşmaları ile birleştirmeleri sonucunda Avrupa Topluluğu (AT) denen yapı ortaya çıkmıştır. Zaman içinde hem üyeler hem de kapsam bakımından bir derinleşme ve

genişleme süreci izleyen AT, 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması ile şu anda zikredilen Avrupa Birliği (AB) adını almıştır.

1993 yılında uygulamaya giren Maastricht Anlaşması, birlik üyesi ülkelere ekonomik bütünlüğün yanı sıra siyasi ve toplumsal entegrasyonun yolunu açmış ve böylece genel olarak üye ülke vatandaşlarında bir “Avrupa Vatandaşı” kimliği oluşturulması tasarlanmıştır. Bu doğrultuda; anlaşma ile siyasi ve toplumsal yapılanmasına önem veren AB'nin bazı işlevsel kurumlar tesis ettiği görülmektedir. Söz konusu bu kurumlardan birisi de Ombudsmanlıktır.⁴⁶ Bu çerçevede ilk AB Ombudsmanı Temmuz 1995 de Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmiştir.

AB Ombudsmanı, üye devlet vatandaşlarından veya üye devletlerde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilerden gelen Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) ve İlk Derece Mahkemesi dışındaki AB kurumlarının faaliyetlerine ilişkin kötü idare ve hukuka aykırılık iddialarını incelemekle görevlidir.⁴⁷

En önemli rolü bireylerle idare arasında arabuluculuk yapmak olan AB Ombudsmanı'nın genellikle şikayet üzerine harekete geçtiği görülmektedir. Bunun yanı sıra kurum, bazı ülke ombudsmanları örneğinde de gördüğümüz üzere şahit olunan idari aksaklıklar nedeniyle resen de soruşturma başlatabilmektedir. Bireylerden gelen şikayetler üzerine veya resen çalışmaya başlayan AB Ombudsmanı, yaptığı denetim ve soruşturma sonrasında bilgi istemekte, arabuluculuk yapmakta, tavsiyede bulunmakta ve hatta yaptığı çalışma sonuçlarını içeren bir raporu her yıl Avrupa Parlamentosu'na sunmaktadır.⁴⁸

⁴⁶ AB'nin diğer işlevsel kurumları; Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Merkez Bankası'dır.

⁴⁷ Baskın Oran, (ed.), **Türk Dış Politikası – Kurtuluş Savaşı'ndan Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar**, Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 811.

⁴⁸ Oran, **op.cit.**, s. 812.

Öte yandan; ulusal, bölgesel yada yerel yönetimlerle ilgili şikayetler ile işyerleri veya özel kişilerle ilgili şikayetleri denetim yetkisi altında bulunmayan AB Ombudsmanı ayrıca; ulusal mahkemeler tarafından alınan kararların temyiz mercii de değildir.⁴⁹ Bunun yanı sıra AB'nin ulus üstü statüsü AB Ombudsmanı'nın üye ülke vatandaşlarının kendi ülkelerinde görevli ombudsmanların nihai kararlarını tartışılabildiği bir platform olduğunu düşündürtebilmekle beraber pratikte böyle bir görevlendirme veya uygulama söz konusu değildir.

AB Ombudsmanı'nın yetki kapsamının ise özellikle yargı alanında sınırlı tutulduğu görülmektedir. Zira; mahkemeler üzerindeki denetim yetkisi oldukça sınırlı tutulan ve bu kapsamda; sadece yargı prosedürlerinin etkinliğini ve idari uygunluğunun sağlanmasını denetleyebilen makamın, dava açma yetkisi olmadığı görülmektedir.

Beş yıllığına Avrupa Parlamento'su tarafından göreve getirilen AB Ombudsmanı, gene Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine, ATAD tarafından görevden alınabilir.⁵⁰

49www.frntr.com/ekonomi-iktisat-isletme/802925-avrupa-birligi-ombudsmanihukuk.html'den

Ömer

BOZKURT, "Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi", Amme **İdaresi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:1, Ankara, Mart 1993, s. 26

⁵⁰ <http://www.europeanconvention.eu.int/docs/Treaty/850TR.pdf>

II. BÖLÜM: TÜRK KAMU YÖNETİMİ'NDE OMBUDSMANLIK

A. Türkiye'de Ombudsmanlık Tartışmaları

Doğuşu, tarihsel gelişimi, özellikleri, statüsü, çalışma koşulları ve uygulandığı ülkelerden kimi örneklerle açıklamaya çalıştığımız ombudsmanlık kurumu, görüldüğü üzere insan hakları ve demokrasi gibi iki önemli kavrama olan ihtiyacın gün geçtikçe artmasıyla ortaya çıkmış ve günümüzde bir çok ülkede hizmet veren bir denetim mekanizması haline gelmiştir. Yasal temelini anayasadan almış olan bu kurum, çok geniş denetim yetkisiyle donatılmış ve bu bakımdan vatandaşlar için, uğradıkları hak kayıplarının telafi edilmesinde önemli bir kurum haline gelerek, genel olarak uygulandığı ülkelerde bireylerin devlete olan güvenini daha da pekiştirici bir etki yapmaktadır.

Günümüzde ihtiyaçların giderek artması, idarenin sorumluluğunun ve yükünün de buna paralel bir artış göstermesine neden olmaktadır. Giderek artan iş yükünün bu kurumların denetim mekanizmalarının etkin çalışmamasına yol açarak, menfaatleri zarar gören kişilerin de çoğalmasına sebebiyet vermektedir. Bu nedenle; sistematik bir şekilde denetlenmeyen idare, yaptığı hataları tekrar etmeye ve hatta bunlara yenisini eklemeye mahkum olmaktadır.

İdari aksaklıkları belki de bir çok ülkeden daha fazla yaşamakta olan Türk Kamu Yönetimi'nin, ombudsmanlık tipi bir yapılanmaya ihtiyacı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu çerçevede; ilk olarak 1971 muhtırası döneminde dile getirilen bu hususun, yaklaşık 30 yıldır çeşitli şekil ve metotlarla tartışılmaya açıldığı görülmektedir.

Yukarıda belirtilenler ışığında; Türkiye'de ombudsmanlık -yani dilimize tercüme edildiği şekliyle "Kamu Denetçiliği"⁵¹ - çalışmalarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz.

⁵¹ Ülkemizde ombudsmanlık terimi yerine "Kamu Denetçiliği" kavramını kullanan ilk kişi Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta" olmuştur.

i. Gerekçeli Anayasa Önerisi

Kamu denetçisi kurumunun ilk olarak 1982 yılındaki anayasa çalışmaları çerçevesinde Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinden bir grubun hazırlamış olduğu “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde yazılı bir teklif olarak dile getirildiğini görmekteyiz.

Söz konusu önerinin 114/a ve 114/b maddelerinde sırasıyla “bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağı” ve “Cumhurbaşkanının, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu'nun her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşmesi durumu hakkında TBMM'ye ve cumhurbaşkanına rapor vereceği ve bu raporların Resmi Gazetede yayınlanacağı” belirtilmektedir.⁵²

Gerekçeli Anayasa Önerisi ile ombudsmanlık bir anayasa taslağında ilk defa yer bulmuş ve idare ile vatandaş arasındaki sorunların çözümüne ilk kez ciddi olarak yer verilmiştir. Fakat anılan öneri kabul görmemiş ve 1982 Anayasası'nda idareyi denetleyecek bir mekanizma olarak Devlet Denetleme Kurulu'na⁵³ yer verilmiştir.

ii. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

⁵² **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, A.Ü.S.B.F. Yayınları, 1982, s.136-139

⁵³ Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanun'la kurulmuştur.

Dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere mecliste “İnsan Hakları İnceleme Komisyonu” tesis edilmiştir.⁵⁴

Tüm dünyada insan haklarına verilen değerin geç de olsa ülkemizdeki bir tezahürü olarak nitelendirebileceğimiz komisyon, aslında ombudsmanlık kurumuna doğrudan atıfta bulunmamıştır. Fakat kurumun görevleri arasında bulunan “ insan haklarının ihlalle uğradığına yönelik iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere bildirmek” ve “her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçinde ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak” unsurları, insan hakları çerçevesinde vatandaşları gözeten yapısıyla bize ombudsmanlık uygulamalarını hatırlatmaktadır.

iii. KAYA Raporu

1991 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından “Kamu Yönetimi Araştırması-KAYA-” isimli bir rapor hazırlanmıştır. Amacını; “yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile varolan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymak”⁵⁵ olarak belirtilen KAYA Raporu’nda, Türk Kamu Yönetimi’nin işleyişinde özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim uygulamasının son derece sınırlı ve etkisiz bir durumda olduğu belirtildikten sonra özellikle bireyler bazında bunun daha etkin hale getirilmesi amacıyla Devlet Denetleme Kurulu’nun bir

⁵⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm>

⁵⁵ http://www.todaie.gov.tr/KYP/todaie_kyr.asp

kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerisi getirilmektedir.

TODAİE'nin 1966 yılında tamamladığı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nden (MEHTAP) sonra, kamu yönetiminin sorunlarını ve bunlara karşı getirilebilecek önerileri içeren kapsamlı bir çalışma olan KAYA Raporu'nda, denetim yetersizliği bir sorun olarak addedilip ombudsmanlığa yer verilmiş olması önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Fakat KAYA Raporu'ndaki en temel eksiklik dünyadaki uygulamalardan yola çıkıp, Türkiye'nin kendine has şartları çerçevesinde özgün bir "Kamu Denetçiliği" uygulamasına yer vermeyip bunun yerine Devlet Denetleme Kurulu'nda bazı revizyonlara gidilmesini önermesidir.

iv. Beş Yıllık Kalkınma Planları

Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1960 yılında kuruluşundan bu yana hazırladığı kalkınma planlarından, 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda kamu denetçiliği kurumundan bahsedildiği görülmektedir.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000) Kamu Denetçiliği kurumundan; "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması" başlığı altında bahsedilmiştir. Bu çerçevede; "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 kurulması sağlanacaktır.⁵⁶” ibaresiyle ombudsmanlık kurumundan bahsedilmektedir.

Öte yandan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2001-2005) ise söz konusu husus, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” başlığı altında ele alınmış ve kamu denetçiliğine; “Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasına önem verilecektir.⁵⁷” ifadeleriyle vurgu yapılmaktadır.

Bunların dışında DPT tarafından hazırlanan en son kalkınma planı olan 9. Kalkınma Planı’nda (2007-2013) ise kamu denetçiliği kurumundan bahsedilmemektedir.

⁵⁶ <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp>

⁵⁷ **Idem.**

B. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

i. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Giden Süreç

a) Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na Doğru: AB Süreci

AB-Türkiye ilişkilerindeki en önemli dönüm noktalarından biri; 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi olmuştur. Diğer aday ülkelerde olduğu gibi, AB'nin belirlemiş olduğu gerek kısa gerekse uzun vadeli siyasi ve ekonomik kriterlerin yerine getirilmesini takip eden, her yıl aday ülkelerin bu doğrultuda kat etmiş oldukları mesafeyi gösteren ve Birlik tarafından talep edilen yeni isteklerin belirtildiği "*İlerleme Raporları*", Aralık 2000'den itibaren Türkiye için de hazırlanmaya başlanmıştır.

Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan hakları ve azınlıkların korunmasına saygı gösterilmesini temin eden kurumların kurulması ve istikrara kavuşması AB'nin aday ülkelerden istediği siyasi kriterlerin temelini oluşturmaktadır.⁵⁸ Bu bakımdan ombudsmanlık sistemi, siyasi kriter kapsamı içine dahil edilmiş ve Maastricht Anlaşması'ndan itibaren Türkiye de dahil olmak üzere tüm ülkeler için oluşturulması istenen bir kurum haline gelmiştir.⁵⁹

⁵⁸ Prof.Dr. Cihan Dura, Doç.Dr. Hayriye Atik, **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara, 2003, s. 398

⁵⁹ Öte yandan Türkiye'nin de üyesi olduğu bir diğer uluslararası kuruluş olan Avrupa Konseyi'de İstişare Asamblesi'nde 1975 tarihli ve 457 sayılı Tavsiye Kararı ile Ombudsmanlığı üye devletlere tavsiye etmektedir.

Bu çerçevede başlatılan ombudsmanlık kurumu çalışmalarının ilk olarak 2005 yılı İlerleme Raporu'nda ifade bulunduğunu görmekteyiz. Söz konusu raporda; “Ombudsman makamının kurulmasında herhangi bir ilerleme sağlanmamıştır” ibaresi bulunmaktadır.⁶⁰

2006 yılında Kamu Denetçiliği Yasa Tasarısı'nın kabulü sonrasında ise 2006 ve 2007 İlerleme Raporları'nda ombudsmanlıktan olumlu bir gelişme olarak bahsedildiğini görmekteyiz. Zira 2006 İlerleme Raporu'nun “Kamu Yönetimi” başlıklı bölümünde “Meclis, Kamu Denetçiliği Kanunu'nu (Ombudsman) kabul etmiştir. Ombudsman, gerçek ve tüzel kişilerin idari işlemlere ilişkin dilekçelerini değerlendirecektir. Bu, Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin izlenmesine yönelik kurumsal bir çerçeve oluşturması nedeniyle, Katılım Ortaklığı'nın önceliklerinden biri ve ileriye doğru atılmış önemli bir adımdır.” denmektedir.⁶¹

2007 İlerleme Raporu'nda ise anılan yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğüne durdurulmasından bahsedilerek, bu durumun genel olarak kamu yönetimi reformları üzerinde olumsuz yansımalarına işaret edildiğini görmekteyiz. Bu çerçevede Kamu Denetçiliği Yasası ile ilgili 2007 İlerleme Raporu'nda; “Cumhurbaşkanı ayrıca Ombudsmanlık Yasası için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Cumhurbaşkanı ve Hükümet arasındaki gerginlik, siyasi reformlar alanındaki çalışmaları yavaşlatmıştır.” ve “...Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun (Ombudsman), Kasım 2006'da Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınması ve kanunun uygulanmasının durdurulması nedeniyle Türkiye'nin halen Ombudsmanlık sistemini oluşturması gerekmektedir.” ifadeleri bulunmaktadır.⁶²

⁶⁰ Türkiye 2005 İlerleme Raporu, s. 13

⁶¹ Türkiye 2006 İlerleme Raporu, s. 3

⁶² Türkiye 2007 İlerleme Raporu, s. 5

b. Yasa ile İlgili Hukuki Çalışmalar ve Gelineen Nokta

Ülkemizin AB üyeliği hedefi bağlamında tanıştığı ombudsmanlık kurumuna ilişkin ilk ciddi çalışmaların, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Kamu Denetçisi Kurumu'nun kurulması öngörüsü akabinde 55. hükümet döneminde başladığını görmekteyiz.⁶³

İlk olarak *İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu*⁶⁴ tarafından ombudsmanlık kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Bu çerçevede; yapılan teorik çalışmaların ardından içlerinde İsveç, İrlanda, Finlandiya ve KKTC Ombudsmanları'nın bulunduğu bir heyet Türkiye'ye davet edilmiş ve ombudsman kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınarak Türkiye için düşünülen "ombudsman" kurumu ile ilgili görüş alışverişinde bulunulmuştur.⁶⁵

Yapılan çalışmalar sonrasında, "*Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı*" adı altında bir taslak çalışması yapılmış ve bu çalışma 12 Ağustos 1998 tarihinde tamamlanmıştır.⁶⁶ Daha sonra 57. Hükümet döneminde Adalet Bakanlığı tarafından yeniden ele alınan taslak bazı değişiklikler ile yeniden hazırlanarak "*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı*" haline getirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, 59. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümeti döneminde yeniden ele alınmış ve tasarı mecliste kabul edilmiştir.

⁶³ 55. Hükümet Anavatan Partisi (ANAP) Genel Başkanı Mesut Yılmaz başkanlığında Demokratik Sol Parti (DSP) ve Demokrat Türkiye Partisi (DTP) tarafından Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)'nin dışarıdan verdiği destek ile 20 Haziran 1997 tarihinde kurulmuştur.

⁶⁴ İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, dönemin İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk'ün başbakanlığında ve Başbakanlık, Adalet, İçişleri, Dışişleri, Millî Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları Müsteşarları tarafından kurulmuştur.

⁶⁵ www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil3/bas/b080m.htm

⁶⁶ Tufan Erhürman, "Türkiye için Nasıl Bir Ombudsman Formülü", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 49, 2000 , Sayı 1-4, s. 156

Fakat yasa 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edilmiştir. Sezer söz konusu yasayla kurulacak olan kuruma, anayasa uygun olmaması nedeniyle eleştiri getirmiştir. Zira anılan temel olarak; kamu denetçiliği kurumunun parlamento tarafından seçilmesinin anayasa aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Yasamanın yürütmeyi denetlemesinin sadece Anayasanın 98-100. maddelerinde belirtilen siyasal denetim yolları tarafından yapılmasının uygun görüldüğünü, bunlar dışında anayasa tarafından yürütme organına, yasama üstünde başka bir denetim yetkisi verilmediğini, bu nedenle TBMM'ye bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasının Anayasa'ya göre olanaklı olmadığını ifade eden Ahmet Necdet Sezer, bu durumun “güçler ayrılığı” ilkesine zarar verdiğini belirtmiştir.

Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in, söz konusu çekinceleri ileri sürerek Kamu Denetçiliği Yasası'nı veto etmesinin ardından, yasa hiçbir değişikliğe uğramadan, 28 Eylül 2006 günü 5548 sayılı ile kabul edilmiş ve bu şekilde tasarı kesin olarak kanunlaşmıştır.

Kamu Denetçiliği Yasası'nın meclis tarafından hiç değişikliğe uğramadan kabul edilmesi nedeniyle anayasaya göre ikinci bir veto yetkisi kullanamayacak olan Ahmet Necdet Sezer, bu kez “yürürlüğün durdurulması” istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur.

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu istemi değerlendirmesi sonrasında, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Geçici 1. maddesinin⁶⁷ yürürlüğü durdurulmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin 27 Ekim 2007 tarihli ve 2006/33 sayılı kararı uyarınca “Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulması kararı verilmiştir.”⁶⁸

⁶⁷ İlk başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

⁶⁸ Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, 01.Kasım 2006'da Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

ii. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun İçeriği

TBMM tarafından 28 Eylül 2006'da kabul edilen, 13 Ekim 2006 gün ve 26318 sayı ile Resmi Gazete'de yayınlanan fakat yukarıda da belirttiğimiz üzere Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğü durdurulan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 41 madde ve 4 Geçici maddeden teşkil olmaktadır.⁶⁹

Kamu yönetiminin dünyada ve ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılanması ihtiyacının her geçen gün artarak devam etmesi ve bu nedenle kamu hizmetleri ile ilgili devlet yönetiminin yeniden değerlendirilmesinin ve halkın şikayetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin bir zorunluluk arz etmesi gerekçesi⁷⁰ ile hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin görevleri, nitelikleri, seçimleri, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, kuruma yapılacak başvurular ve Kurum personeli ile ilgili düzenlemeleri içermektedir.

Birinci Bölüm genel hükümler kısmından oluşan kanunun ilk maddesinde kanunun amacı “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin 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 üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmaktır.” şeklinde ifade edilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM'ne bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir yapıya sahip olacaktır. Merkezi Ankara'da bulunacak olan kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilecektir.

⁶⁹ www.legalisplatform.net/hukuk_metinleri/Kamu%20Denetçiliği%20Kurumu%20Yasası.pdf

⁷⁰ Özden, **op.cit.**, s. 134

Başdenetçilik ve kuruldan meydana gelecek kurumda, bir başdenetçi, en fazla 10 denetçi, genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları görev yapmakla birlikte, kurum esasen Başdenetçi tarafından yönetilecektir. Başdenetçi, Başdenetçinin yokluğunda ise Başdenetçi vekilinin başkanlık edeceği kurulun görevleri ise; kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak, yıllık raporu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak olarak sıralanmaktadır.

Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve atama usullerini ele alan 11. madde uyarınca; Başdenetçi veya denetçiler meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilebilmektedir. Bu çoğunluk sağlanamaz ise ikinci oylamaya geçilerek üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilecektir. Bu oylamada da çoğunluk sağlanamazsa üçüncü oylamaya yapılarak en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilecek, karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday/adaylar seçilecektir.

Seçimi TBMM tarafından gerçekleştirilen Başdenetçi veya denetçilerin bir suç işledikleri öne sürülmesi halinde, haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapabilmesi de gene TBMM'nin iznine tabi olacaktır. Suç işlemelerinin yanı sıra suç kapsamına dahil edilebilecek bazı yasakların Başdenetçi veya denetçiler tarafından ihlal edilmesi de, görevlerinin sona ermesine neden olabilecektir ki bu yasaklar; siyasi partilere üye olamamak ve görevleri süresince resmi veya özel görevlerde bulunmamak olarak sıralanmıştır.

Ayrıca kanunun 10. maddesinde Başdenetçi ve denetçilerde aranan vasıflar belirtmiştir. Bu çerçevede; Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için yaş sınırlaması getirildiğini görülmektedir. Baş denetçi seçilebilmek için 50, denetçi seçilebilmek için ise 40 yaşını doldurmuş olma koşulu bulunmaktadır. Öte yandan; adaylara sadece hukuk eğitimi şart koşulmamış, bunun yanısıra 4 yıllık eğitim veren siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olanlara da Başdenetçi veya denetçi olma yolu açılmıştır.

Kanunun 14. maddesinde; hiçbir makam veya merci tarafından görevlendirilemeyecek ve talimatlandırılmayacak olan başdenetçiye ve denetçilerin görev süreleri 5 yıl olarak belirlenmiştir.

Yasa'nın 9. maddesinde görevleri belirtilen Başdenetçi, başdenetçi vekili ve denetçilerden oluşacak Kamu Denetçiliği Kurulu'nun görevleri bu çerçevede; idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, 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 sıralanmıştır. Buna ek olarak kanunun uygulanması ilişkin yönetmelikler çıkarmak, yıllık raporlar ve gerekirse özel raporlar yayınlamak da gene kurulun görevleri arasında belirtilmiştir.

Görev alanları çizilen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, aynı zamanda görev alanı dışında olan alanlar da özellikle belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı karar ve emirler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri ve yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak başvurular ise kanunun 17. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre; kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilecek, yabancıların başvuruları ise karşılıklılık esasına bağlı olacaktır. Dilekçe yazmak suretiyle illerde valilikler ilçelerde ise kaymakamlıklar aracılığıyla yapılacak başvuruların ilk önce içeriği önem arz edecektir, zira belirli bir konu içermeyen ve kapsam dışındaki veya kurumu gereksiz yere oyalayıcı nitelikteki şikayetler ele alınmayacaktır.

Geniş bir denetleme yetkisine sahip kurum, istediği kurum veya kuruluşlardan araştırma konusuyla ilgili olarak bilgi ve belge derleyebilme imkanına haizdir. İlgili dokümanları 30 gün içerisinde alacak olan kurum, inceleme ve araştırmasını, başvuru

tarihinden itibaren en geç 6 ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Bu arada eğer kuruma başvuran kişi, konuyu öncelikle yargıya aksettirmişse, Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurduğu andan itibaren yargı süresi dondurulur, fakat altı aylık süre zarfında kurumun yaptığı denetim şikayetçiyi tatmin etmezse, yargı süreci kaldığı yerden başlatılabilir.

C. Türkiye için Bir Ombudsmanlık Modeli

Tüm yönleriyle ele almaya çalıştığımız ve çağımız modern kamu yönetimi anlayışının bir gereği olan ombudsmanlığın, ülkemizde de işlevsel hale gelmesinde fayda görülmektedir. Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanıp yasalaştırılan, fakat halen yürürlüğü durdurulan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından esasa uygun bulunmaması ihtimali nedeniyle, yasanın tamamen lağvedilmesi veya mevcut yasada bazı revizyonlara gidilebilmesi olasılığı kuvvetle muhtemeldir.

Bu nedenle; aşağıda ombudsmanlığın genel özellikleri ve dünya üzerindeki uygulamaları göz önüne alındığında Türkiye için nasıl bir ombudsmanlık kurumu tesis edilmesi gerektiğiyle ilgili bazı çıkarsamalar yapılmıştır.

Mevcut bilgiler ışığında Türkiye'de görev yapacak ombudsmanın bünyesinde aşağıdaki özellikleri barındırması gerektiği düşünülmektedir:

✓ Öncelikle iyi işlediği düşünülen herhangi bir ülkenin ombudsmanlık sisteminin aynen ithal edilmesi yoluna gidilmeyerek, söz konusu sistem Türkiye'nin kendine özgü koşulları dikkate alınmak suretiyle kurulmalıdır.

✓ Ombudsmanın, herhangi bir makamın çıkarlarını gözetme kaygısı taşımaması için hiçbir makama tabi olmayarak sadece vatandaşlar yararına çalışması amacıyla, dünya genelindeki örneklerinin hemen hemen bir çoğunda görüldüğü üzere, kurumun temel statüsü olan bağımsızlıktan kesinlikle ödün verilmemesi gerekmektedir.

- ✓ Kurumun meclis tarafından seçilmesi, meclisin bu iş için özel bir komisyon oluşturması, fakat komisyonun iktidar parti/partilerinin güdümüne girerek ombudsmanın içi boş bir kurum haline getirilmesinin önlenmesi için komisyonda özellikle muhalefetin etkinliğinin hissedilmesi, mümkünse komisyon başkanının ana muhalefet partisinden seçilmesi⁷¹ gerekmektedir.
- ✓ Ombudsmanın görevden alınması kolay olmamalı, bu çerçevede; ombudsman ülkedeki en yüksek yargı mercii tarafından görevden alınmalı ve bunun için ciddi görev ihmallerinin mevcudiyeti söz konusu olmalıdır.
- ✓ Ombudsmana göreviyle ilgili geniş denetim olanakları verilmeli ve ombudsman devlet sırrı niteliğindeki gizli evraklar dışında, kamu kurum ve kuruluşlarının tüm dokümanlarına rahatça erişebilmelidir.
- ✓ Vatandaşlar ombudsmana çok rahat ve masrafsız bir şekilde ulaşabilmeli, bu ulaşım İngiltere Parlamento Komiseri veya Fransa'daki Arabulucu örneklerinde görüldüğünün aksine aracısız ve doğrudan olmalıdır.
- ✓ Ombudsmanlar, idare ile vatandaş arasındaki sorunların çözülmesinde rol oynayacakları için, muhakkak hukuk fakültesi mezunu kişiler arasından seçilmeli ve hatta yargı organlarında görev yapmış olanlar ile idare hukuku alanında çalışmış kişiler tercihte önceliği oluşturmalıdır.
- ✓ Ombudsman olarak görev yapacak kişinin kesinlikle hiçbir siyasi geçmişinin olmaması şart olarak koşulmalıdır.
- ✓ Geçmişte ve halihazırda siyasetle kati suretle ilgisi olmayacak olan ombudsmanın, gene siyasetle ilgisini kesmek adına görev süresi bir parlamento döneminden uzun tutulmalı,

⁷¹ Mutta, **op.cit.**, s.100

görev süresi ombudsmanlar için biçilen üst sınır olan 7 yıl olarak belirlenmeli, bunun yanı sıra bir dönem görev yapan ombudsman, bir kez daha aynı göreve seçilmemelidir.

SONUÇ

Devlete karşı vatandaşların haklarını gözeten bir kurum olan ombudsmanlığın ilk olarak bir İskandinav ülkesi olan İsveç'te 19. yüzyılın başında anayasal bir kurum olarak kurulduğunu, daha sonra da yine ilk olarak İskandinav ülkelerinde yayıldığını görmekteyiz. Bu durum ombudsmanlığın, sadece az nüfuslu, kalkınmış, gelir ve kültür düzeyleri yüksek insanların yaşadığı, kurallardan çok ilkelerin egemen olduğu kuzey ülkelerinde işe yarayacak bir kurum olarak görülmesine yol açmıştır.⁷² Fakat Birinci ve İkinci Dünya Savaşları ve bu savaşların ertesinde yaşananların bıraktığı acı kalıntılar, özellikle demokrasi ve insan hakları gibi iki temel kavramın giderek önem kazanmasına neden olmuştur. Ayrıca İkinci Dünya Savaşı'nın sonrasında yaşanan soğuk savaşın bitişi de, söz konusu bu iki temel kavramın önemine bir kez daha vurgu yapılmasına neden olmuştur.

Dünya üzerinde yaşanan bu gelişmeler, birey ve vatandaş olarak "insan" olgusunun değerini giderek arttırmıştır. Öte yandan; buna paralel olarak demokrasi olgusunun gelişmesi ile birlikte, insanlara kendilerini yönetecekleri kişileri seçmesi hakkının verilmesi ve bu nedenle iktidar koltuğuna oturacak olanların kendilerini halka beğendirmesi zaruretinin ortaya çıkması; "devlete hizmet için varolan insan anlayışından, insana hizmet için varolan devlet anlayışı"nın giderek yayılmasına yol açmıştır.

İşte ombudsmanlık kurumu tam bu noktada; yani ülkelerin demokrasi ve insan hakları kavramlarını, kamu yönetimi anlayışı üzerine oturtmaları noktasında giderek yaygınlaşmaya başlamış ve anılan kuruma yapılandırılan İskandinav yaftası bu şekilde sökülmeğe başlamıştır.

Ombudsmanlığın 2004 verileri itibariyle 115 ülkede varolması, bu kuruma verilen önemin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle ülkemizde de ombudsmanlık

⁷²www.igiad.com/isahlaki/makaleler/OMBUDSMANLIK%20VE%20TÜRKİYE'DE.pdf den Kılavuz, **op.cit.**, s.55

kurumunun tesisinde önem mütalaa edilmektedir. Her ne kadar bir ülkenin iç politikasıyla dış politikasını birbirinden ayrı ele almak imkansız olsa bile, ombudsmanlık kurumunun tesisi AB'nin bir dayatması olmaktan öteye geçmeli ve Türkiye AB üyeliği bağlamında tanıştığı ve daha yakından tanımaya çalıştığı bu kavramı AB'den bağımsız bir şekilde hayata geçirmelidir.

KAYNAKÇA

A. KİTAP VE MAKALELER

- 1- ALTUĞ, Yılmaz, **Kamu Denetçisi:Ombusman**, İ.Ü. Rektörlük Yayınları, İstanbul, 2002
- 2- **Avrupa Konseyi'ne Üye Olan Devletlerin Ombudsmanları ve Arabuluculukla Görevlendirilen Parlamento Üyeleri ile Yapılan Toplantının Sonuçları Konusunda Rapor** , Strazburg, 1975
- 3- AVŞAR, Zakir, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye için Bir Model Önerisi**, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara
- 4- BAYLAN, Ömer, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978
- 5- BOZKURT, Ömer, “Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:1, Ankara, 1993
- 6- DEMİR, Galip, **Ombudsman Aranıyor**, Sade Ofset Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul, 2002
- 7- DEMİR,Vedat, **Türkiye’de Medya ve Özdenetim**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1998
- 8- DURA, Cihan, ATİK, Hayriye, **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, Nobel Yayın- Dağıtım, Ankara, 2003
- 9- ERHÜRMAN, Tufan, **Dünyada ve KKTC’de Ombudsman**, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşa,1995
- 10- ERYILMAZ, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, Bursa, 2004.

- 11- **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Yönetim Denetçisi Okulu Basımevi, Ankara, 1982.
- 12- MUTTA, Serdar, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 2005.
- 13- ONAR, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Hak Kitapevi Cilt II, İstanbul,1966.
- 14- ORAN, Baskın, (ed.), **Türk Dış Politikası – Kurtuluş Savaşı’ndan Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar**, Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002.
- 15- ÖRNEK, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul,1991.
- 16- ÖZDEN, Kemal, **Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005.
- 17- TEMİZEL, Zekeriya, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı, Ombudsman**. Kent Basımevi, İstanbul, 1997.
- 18- TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G. ve AYKAÇ, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları,Ankara.
- 19- T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Yönetsel Ombudsmanlık Uygulama Esasları**, Plaka Matbaacılık, Ankara, 1998.
- 20- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, **Ombudsman Kurumu İncelemesi**.
- 21- VERSAN, Vakur, **Kamu Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 1986.
- 22- WIESLANDER, Bengt, **The Parliamentary Ombudsman in Sweden**, Fingraf Tryckeri, Södertälje, 1994.

B. İNTERNET ADRESLERİ

1- <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/ombusdmanlik1.htm>

2- <http://www.nedir.antoloji.com/ombudsman>

3- <http://www.kktcombudsman.org/tr>

4- <http://www.europeanconvention.eu.int/docs/Treaty/850TR.pdf>

5- <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm>

6- http://www.todaie.gov.tr/KYP/todaie_kyr.asp

7- <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp>

8- www.igiad.com/isahlaki/makaleler/OMBUDSMANLIK%20VE%20TÜRKiYE'DE.pdf