

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**OMBUDSMANLIK KURUMU VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Oğuzhan ERDOĞAN**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Mustafa Çağatay OKUTAN**

**HAZİRAN - 2010**

**TRABZON**

## ONAY

Oğuzhan ERDOĞAN tarafından hazırlanan Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği adlı bu çalışma 02/07/2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda **yüksek lisans** tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ (Başkan)

Doç. Dr. Mustafa Çağatay OKUTAN

Yrd. Doç. Dr. Mehmet TUNÇER

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylım. ... / ... / ....

Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN  
Enstitü Müdürü

## **BİLDİRİM**

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını onurumla doğrularım.

İmza

Oğuzhan ERDOĞAN  
11/06/2010

## ÖNSÖZ

Günümüz dünyasında birçok ülke tarafından uygulanan ombudsmanlık sistemi, özellikle son yıllarda ülkemizde de işlevsel hale getirilmeye çalışılmaktadır. Nitekim bireyin, idare karşısındaki konumunu güçlendirecek bir kurum olarak ombudsmanlık kurumunun tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de yasal bir çerçeveye oturtulması idarenin denetiminin de ön koşulunu oluşturmuş olacaktır. Ombudsmanlık sisteminde öncü sayılan İsveç’in bile böyle bir kurum oluştururken, Osmanlı Devleti’ndeki çeşitli kurumlardan etkilendiği görülmektedir. Bu bağlamda ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de uygulanabilirliğinin incelemeye değer olduğu şüphesizdir.

Tezimin hazırlanması sırasında, konunun tespitinde ve yürütülmesinde yol gösteren, çalışmalarımın özetlerini değerlendirerek rehberlik eden değerli tez danışman hocam, Doç. Dr. Mustafa Çağatay Okutan’a, adeta ikinci tez danışmanım olan, konunun araştırılmasında yararlanabileceğim kaynaklar konusunda bilgi vererek, çalışmamın bir bütün olarak ortaya çıkmasını sağlayan, sayın hocam, Doç. Dr. Yusuf Şevki Hakyemez’e, her zaman değerli fikirleriyle yanımda olan Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi öğretim üyelerinden, Prof. Dr. Mustafa Erdoğan’a teşekkür etmek istiyorum.

Burada, yüksek lisans tezime kaynak sağlamadaki katkılarından dolayı, Plato Film Meslek Yüksek Okulu Müdürü sayın Prof. Dr. Atilla Yayla’yı da anmadan geçemeyeceğim.

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

Haziran/2010

Oğuzhan ERDOĞAN

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET.....	IX
ABSTRACT .....	X
KISALTMALAR LİSTESİ .....	XI
GİRİŞ.....	1-3

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1 İDARENİN DENETİMİ.....</b>	<b>4-23</b>
1.1. İdare Terimi ve Hukukumuzdaki Yeri.....	4
1.1.1. İdarenin Konusu, Amacı ve Nitelikleri.....	5
1.1.2. Kamu İdaresi ve Özel Kesim İdaresi Ayrımı .....	5
1.1.3. Kamu Hizmeti ve Kamu Yararı .....	6
1.2. Denetim.....	7
1.3. İdarenin Denetlenmesinin Gereği ve Denetim Yöntemleri .....	8
1.3.1. İdari Denetim .....	10
1.3.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	10
1.3.1.1.1. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri.....	11
1.3.1.1.2. Hiyerarşi Yetkisine Tabi olmayanlar.....	12
1.3.1.2. İdari Vesayet Denetimi .....	12
1.3.1.2.1. İdari Vesayetin Özellikleri.....	13
1.3.2. İdarenin Siyasi Yönden Denetimi.....	13
1.3.3. İdarenin Yargı Yoluyla Denetimi .....	15
1.3.3.1. İdarenin Yargısal Denetiminin Gerekliliği .....	15
1.3.3.2. İdari Yargı Sistemleri.....	16
1.3.3.3. Yargı Denetiminin Sakıncaları .....	17
1.3.4. Kamuoyu Denetimi.....	17

1.3.4.1. Kamuoyu.....	17
1.3.4.2. Kamuoyunun Oluşma Biçimi .....	18
1.3.4.3. Kamuoyunun Oluşma Şartları .....	19
1.3.4.4. Kamuoyu Denetimi.....	19
1.3.5. Ombudsmanlık Denetimi.....	20
1.3.6. Uluslararası Denetim .....	21

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>2 OMBUDSMANLIK KURUMU. ....</b>	<b>24-51</b>
2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi .....	24
2.2. Ombudsman Kurumu.....	31
2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Temel Özellikleri .....	32
2.4. Ombudsmanın Görevleri .....	33
2.5. Ombudsmanın Yetkileri.....	34
2.6. Ombudsmanın Yasal Statüsü ve Atanması.....	36
2.7. Kimler Ombudsman Seçilebilir .....	36
2.8. Ombudsmana Başvuru Yolları .....	37
2.9. Ombudsmanın Düzenlenmesi .....	38
2.9.1. Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı.....	38
2.9.2. Yetki Alanı.....	39
2.9.3. Harekete Geçme Şekli .....	39
2.10. Ombudsmanın Temel İşlevleri .....	41
2.11. Etkin Bir Ombudsman Denetiminin Koşulları .....	43
2.11.1. İnceleme ve Araştırma Yetkisinin Sınırlarının Geniş Olması.....	43
2.11.2. Kamuoyunca Tanınma ve Erişimin Kolaylığı.....	44
2.11.3. Kamu Yönetimini Tanıma Derecesi.....	44
2.11.4. Yerleşik Siyasal ve Yönetimsel Kültür .....	45
2.12. Ombudsmanın Demokratik Hukuk Devletine Sağlayabileceği Katkıları .....	46
2.12.1. Vatandaşın Hak ve Özgürlüğünün Korunmasına Sağlayacağı Katkıları .....	46
2.12.2. İdarenin İyileştirilmesine Yönelik Katkıları .....	47
2.12.3. İdareyle Yurttaşlar Arasındaki Sürtüşmelerin Azaltılması Yönündeki Katkıları.....	48
2.12.4. İdari Yargı Yükünün Hafiflemesine Getireceği Katkıları .....	49

2.12.5. Katılımcı Demokrasinin Gerçekleşmesine Yönelik Katkıları.....	50
---	----

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>3. DÜNYADAKİ OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI.....</b>	<b>52-74</b>
3.1. Değişik Ülkelerdeki Ombudsman Uygulamaları.....	52
3.1.1. İskandinav Ülkelerinde Ombudsman Uygulamaları .....	52
3.1.1.1. İsveç.....	53
3.1.1.2. Finlandiya .....	55
3.1.1.3. Norveç.....	56
3.1.1.4. Danimarka.....	57
3.2. Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Uygulamaları .....	59
3.2.1. İngiltere.....	59
3.2.2. Fransa.....	61
3.2.3. Almanya.....	64
3.2.4. Avrupa Birliği Ombudsmanı .....	65
3.2.4.1. AB Ombudsmanının Fonksiyonel Yapısı.....	68
3.3. Diğer Ülkelerdeki Ombudsman Uygulamaları .....	69
3.3.1. İsrail .....	69
3.3.2. Polonya .....	70
3.3.3. Pakistan.....	70
3.3.4. KKTC .....	71

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

<b>4. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNA OLAN İHTİYAÇ .....</b>	<b>75-92</b>
4.1. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumuna Olan İhtiyaç .....	75
4.2. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Olabilirliği.....	76
4.3. Ombudsmanın Diğer İdari Organlardan Farkı.....	77
4.3.1. İdare Mahkemesi İle Ombudsmanın Farkı .....	77
4.3.2. Ombudsmanın Devlet Denetleme Kurulu’ndan Farklılığı .....	77
4.3.3. Ombudsmanın TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonundan Farkları .....	79
4.4. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Kurulmasına Yönelik Tartışmalar.....	79
4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Taslağı ile İlgili Tartışmalar .....	84

4.6. Anayasa Mahkemesi Tarafından İptal Edilen 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	86
4.7. Yeni Anayasa Teklifinde Ombudsmanlık Kurumu İle İlgili Düzenlemeler.....	89
4.8. Türk Ombudsmanı Nasıl Olmalıdır? .....	90
<b>SONUÇ .....</b>	<b>93</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR.....</b>	<b>96</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>102</b>



## ÖZET

Tarihi kökleri İsveç'e dayanan ve idarenin denetim türlerinden biri olan ombudsmanlık kurumu, diğer denetim türlerinin eksiklerini tamamlayan ve bireyi devlet karşısında ön plana çıkararak, devlet merkezli bir kamu yönetimi anlayışından, birey merkezli bir kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlayan ve denetimin etkinliğini arttırıcı bir fonksiyon üstlenen bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Hızlı, masrafsız, yürütmeden bağımsız, basit ve kamuoyunu bilgilendirme yoluyla idare üzerinde baskı unsuru olması bu kurumun, tüm dünyada tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmesini sağlamıştır. İdare ile yurttaş arasında bir tür arabuluculuk vazifesi gören ombudsman, bir kamu görevlisi olarak, idareden şikâyetçi olanların şikâyetlerini dinlemekte, incelemekte, araştırmakta ve bunun sonucunda konuyu hem taraflara hem de kamuoyuna duyurmaktadır.

Çalışmada idarenin denetlenmesinin gerekliliği ve denetim türleri, ombudsmanlık kurumunun tarihi gelişimi, özellikleri, dünyadaki örnekleri, Türkiye'de uygulanabilirliği ile Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve yeni Anayasa teklifinde ombudsmanlık kurumu ile ilgili düzenlemeler üzerinde durulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** İdare, Denetim, İdarenin Denetimi, Ombudsman, Kamu Denetçiliği.

## ABSTRACT

A modern inspect organization: Ombudsman (Public Inspection) The profession of ombudsman has first grown in Sweden and it is one of the check mechanism types of the public administration in order to eliminate the imperfect parts of the other types of check mechanism and has a function to increase the efficiency of these check mechanisms. Application procedure is simple, quick and free of charge. It is independent from executive organ. Even it has no sanction to impose, by informing public it has influence aspect on public administration. Today, it has been a preferable check mechanism all over the world. An ombudsman is a friendly arbitrator between the administration and the individual citizens, as an independent official charged with representing the interests of the public by investigating and addressing complaints reported by individual citizens and informed the public and the corresponding authorities about the results of the complaints.

In this study, the historical development of the ombudsman institution, its characteristics, its organization structure and different country examples have been analyzed and also it has been assessed the contribution of the passed Public Inspection Institution Code number 5548 ve the new constitutional package.

**Keywords:** Public, Check, Check mechanism of administration, Ombudsman, Public Inspection

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AP</b>	: Avrupa Parlamentosu
<b>ATAD</b>	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
<b>DDK</b>	: Devlet Denetleme Kurulu
<b>İHK</b>	: İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

## GİRİŞ

Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin birbirlerine karşı korunması kadar kamu yönetimine karşı korunması ve güvence altına alınması günümüz demokratik hukuk devletinin temel gereklerinden biridir.

İdari faaliyetler, toplum hayatının her kesimine yönelik olup bireyler üzerinde etkili sonuçlar oluşturmaktadır. Vatandaşlar artan bir şekilde idari otoritelerin olumsuz etkilerine maruz kalmaktadırlar. İdari kararların hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemek üzere geleneksel hale gelmiş çeşitli denetim türleri mevcuttur.

İdari faaliyet alanlarının karmaşık ve teknik bir yapıya dönüşmesi, geleneksel denetim yöntemlerinin yeterliliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. İdarenin gösterdiği kötü yönetim sonucunda oluşan şikâyetlerin çözülmesi konusunda yargı denetimi, siyasal denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetim gibi klasik denetim türleri arasında yargı denetimi önemli bir işleve sahiptir. Ancak kötü yönetimin önlenmesinde yargı yoluyla yapılan denetim de bir takım sorunlarla karşılaşmaktadır. Bireylerin kötü yönetim uygulamalarını şikâyet yoluyla yargı yerlerine getirebilmesi belli süreçlerden geçmektedir. Yanı sıra yargı denetimin bireye yüklediği mali külfet, çoğu kez bireylerin yargı önünde kötü yönetim uygulamalarını düzeltme yoluna gitmekten kaçınmasına neden olmaktadır. Nihayetinde yargı sürecinin uzun sürmesi hakkın yerine getirilmesinde bireyler için hakkaniyetsiz durumların doğmasına yol açabilmektedir.

Klasik denetim yöntemlerinin, idarenin kötü yönetimi karşısında bireylerin şikâyetlerini çözmeye yetersiz kalmaları başka denetim mekanizmaları bulma ihtiyacını ortaya koymuştur. Bu ihtiyacın gereği olarak, idarenin işlem ve eylemlerini araştırıp inceleyebilecek, daha az biçimsel, şikâyetin özüne yönelik çözüm arayan ve dolayısıyla daha hızlı işleyen bir kurum olarak ombudsmanlık kurumu ortaya çıkmıştır.

Ombudsman, diğer denetim mekanizmalarına ilave olarak bireylerin haklarının korunması ve iyi işleyen idarenin gerçekleştirilmesi açısından önemli denetim mekanizmalarından biridir. Nitekim ombudsman, gerek başvuru prosedürünün basit, hızlı ve masrafsız olması gerekse bürokrasinin dışında, her türlü etkiden uzak ve olaylara salt

insan hakları yönünden yaklaşması nedeniyle bugün dünyada tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmiştir. Yöneten ve yönetilenler arasında bir tür arabulucu olan ombudsman, bağımsız kamu görevlisi olarak, şikayetçi olanların şikayetlerini dinlemekte, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonucunu da ilgililere olduğu kadar kamuoyuna duyurmaktadır. Ombudsman, günümüzün gittikçe genişleyerek karmaşık bir bürokratik yapı haline gelen devlet organizasyonu içerisinde vatandaşların haklarını idareye karşı koruyabilmek için oldukça önemli bir işlev görmektedirler.

Günümüzde birçok ülke ve kuruluşta, uluslararası, ulusal ve yerel düzeylerde uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu, Türkiye açısından, tartışma konusu olarak son derece yenidir.

Ombudsman kavramının Türk hukuk literatüründe tartışılmaya başlanması 1980’li yıllara rastlamaktadır. 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Anayasa Önerisi”nde kuruma yer verilmiş, fakat bu öneri dönemin anayasa koyucusu tarafından dikkate alınmamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti’nde ombudsman benzeri bir kurumun oluşturulması yolunda komisyon çalışmalarının başlatılması ise 1990’lı yıllara rastlamaktadır. Bu yıllarda, özellikle insan hakları alanında yürütülen yoğun tartışmalar neticesinde, ombudsmanın kuruluşu, önce 7. beş yıllık kalkınma planına alınmış, daha sonra, 55. Hükümet döneminde. Adalet Bakanlığı bünyesinde ilk kez bir “Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu” oluşturulmuştur. Komisyon, taslağın hazırlık çalışmalarını, “Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı” adı altında, 12 Ağustos 1998 tarihinde tamamlamıştır. Ancak bu Kanun Tasarısı Taslağı yürürlüğe girmemiştir. 28 Eylül 2006 yılına geldiğimizde Kamu Denetçiliği Kanunu ile ombudsmanlık kurumu Türkiye’de hukukilik kazanmıştır. Ancak bu kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 2010 yılına geldiğimizde ise, 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”da, 1982 Anayasası’nın 74’üncü maddesine “Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler (...), ibaresi eklenerek Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması yönünde çalışmalara yeniden başlanmıştır.

Bu çalışmada ilk önce idare ve denetim kavramları, idarenin denetimi, idarenin denetiminin gereği ve denetim yöntemleri üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde, ombudsmanlık kurumu ile ilgili vazgeçilmez olarak nitelendirilebilecek özellikler, kurumunun temel işlevleri ve sağladığı ve sağlayabileceği katkılar ile geçirdiği evrime değinilecektir. Üçüncü bölümde ise, bu kurumun başarıyla uygulandığı ülkeler ele alınıp, buralardaki işleyiş üzerinde durulacaktır. Son olarak, bu türden bir kurumun Türkiye’de gerekliliği, işlevsel olup olmayacağı, kuruma ilişkin Türkiye’de yapılan düzenlemelere yer verilip, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen, 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından hazırlanan, yeni Anayasa Teklifinde ombudsmanlık kurumu ile ilgili düzenlemeler üzerinde durulmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. İDARENİN DENETİMİ

#### 1.1. İdare Terimi ve Hukukumuzdaki Yeri

Modern devlet, toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve bunun için de üstün kuvvet ve iradeye başvurulması ihtiyacından doğmuştur. Bireyin ihtiyaçları (güvenlik vs.), insan haklarına gereken değerin verilmesi yolu ile yürütme organı içinde yer alan idare tarafından karşılanmaktadır (Derdiman, 2003: 4).

Günlük dilde sık sık kullanılan idare sözcüğünün pek çok anlamı bulunmaktadır. İdare sözlük anlamıyla, “kendi halinde devam ettirme”, “çekip çevirme” gibi anlamlara gelmektedir. İdare kelimesi ile “padişahlık idaresi” dendiğinde siyasi iktidar, “cumhuriyet idaresi” deyince siyasi rejim belirtilmiş olmaktadır (Karatepe, 1995: 22). Sosyologlara göre bir sınıf ve statü sistemi; siyaset bilimcilere göre devlet yönetimi ve iktidarın örgütlenmesi; yönetim ve organizasyon açısından başkaları ile birlikte bir amaca ulaşmak için yapılan grup faaliyeti, şeklinde tanımlanabilecek idare sözcüğü, idare hukuku açısından ise, teşkilat ve faaliyet; bazen de hem teşkilat hem de faaliyet anlamlarında kullanılmaktadır (Gözler, 2003: 21). İdare, örneğin; “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” ifadesinde teşkilat ve faaliyet, “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” ifadesinde ise sevk ve idare anlamında kullanılmıştır. “İdare”<sup>1</sup> nin varlık sebebinin, toplumun kolektif ihtiyaçlarının karşılanması için kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaç olduğu söylenebilir (Derdiman, 2003: 4).

İdare hukukuna konu olması bakımından, idarenin faaliyet ve teşkilat karşılığı kullanılabildiği ifadesi yeterli değildir. Bir kere idare, ne olduğunun ortaya çıkarılabilmesi için, kendi dışında kalan özel kesim yöntemlerinden ayırt edilmelidir (Derdiman, 2003: 4).

---

<sup>1</sup> İdare kelimesiyle kamu idaresi (kamu yönetimi) kastedilmektedir. Kamu idaresi yerine kısaca idare kelimesi kullanılmaktadır. İdare veya kamusal idare özel kesimdeki idarenin karşıtıdır (Derdiman, 2003: 4).

### **1.1.1. İdarenin Konusu, Amacı ve Nitelikleri**

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, bireyin günlük ihtiyaçlarının karşılanması faaliyeti, idari fonksiyonun konusunu oluşturmaktadır. Yasama ve yargı fonksiyonuna ilişkin bir görev ya da yetkisi olmayan idarenin, yasama ve yargı organlarına ilişkin bir takım iş ve faaliyetlerinin olduğu görülmektedir. Örneğin, TBMM’de görevli personelin özlük işlerini düzenleyen birimlerin yargı ya da yasama fonksiyonuna göre değil, idari fonksiyona göre faaliyette buldukları söylenebilmektedir. TBMM ya da bağımsız mahkemelerin bu tür faaliyetleri bir yasama veya yargı yetkisi olarak değil, bir idari işlem ve eylem olarak nitelendirilebilmektedir (Günday, 1998: 13).

İdare fonksiyonunun temel amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir. İdarenin tüm eylem ve işlemlerinde, özel çıkarın üstünde toplum çıkarının maksimize edilmesi anlamına gelen kamu yararı ilkesi, çoğunlukla özel girişimciler tarafından yerine getirilmeyen bir finansal boyutu ifade etmektedir. Amaç kamu yararı olunca idare, harcamalarında, özel kesimin aksine, karlılık amacı gütmeyecektir (Gözler, 2003: 38).

İdari fonksiyon, toplumsal ve hukuksal zorunluluklar nedeniyle bir takım niteliklerle donatılmıştır. İdari fonksiyonun nitelikleri şöyle sıralanabilmektedir:

Yetki ve görevlerin yasama ve yürütme organları tarafından belirlendiği idare fonksiyonu, idari işlemler ile yerine getirilmektedir (Günday, 1998: 14). Toplumsal yaşamın sürdürülebilmesi için kamu hizmetleri gören idari fonksiyon, üstün ve imtiyazlı yetkilerle donatılmıştır. Bu üstün yetkiler, kamu gücü olarak ifade edilmektedir (Gözler, 2003: 38).

İdari fonksiyon ve bu fonksiyonu yerine getiren personel süreklilik arz etmektedir. İdari fonksiyon, yasama ve yargı organlarının aksine, aralıksız ve kesintisiz bir biçimde faaliyet gösterir (Günday, 1998: 14).

### **1.1.2. Kamu İdaresi ve Özel Kesim İdaresi Ayrımı**

İdare kavramı, hem kamu kesimi, hem de özel kesim için geçerlidir. Bu nedenle kamu idaresi ile özel kesim idaresini birbirinden ayırmak gerekir. Kamu İdaresi ile özel kesim idaresi arasındaki farkları şunlardır:



Her şeyden önce amaç farklıdır. Kamu yönetimi faaliyetlerinde amaç kamu yararı, özel kesim yönetiminde ise karlılık veya özel çıkardır. Bu nedenle özel teşebbüsler daha fazla hareket serbestisine sahip bulunmaktadırlar (Gözler, 2003: 21).

Kamu idareleri, her açıdan bir topluluk olarak görünmektedir. Bu topluluk, kamu hizmetleri için teşkilatlanmış bir yerde toplu olarak çalışan personel biçiminde görüldüğü gibi, kimi zamanlar bir tüzel kişilik şeklinde de görünür. Özel girişimciler faaliyetlerini tek başına yürütme imkânlarına sahiptir (Ekinci, 2003: 108).

Genel olarak kamu idarelerinin istihdam ettiği personel, kamu görevlisi; faaliyetleri için kullandığı mal ve finansmanlarda kamu malı olarak adlandırılırlar. Özel girişimcilerin personeli ve malı özel hukuka tabi olup kamusal nitelik taşımamaktadır (Derdiman, 2003: 5).

Özel girişimcilerde yönetim ile muhatapları arasında ilişkilerde eşitlik vardır. Fakat kamu idaresinde üstünlük yönetim lehine bozulmuş olup, her türlü ilişkilerde yönetim kamu gücü kullanır.

Kamu idaresinin kuruluş ve faaliyetleri kanunla düzenlenmiştir. İdari teşkilatlar, belirlenmiş standartlara göre hareket ederler. Ancak özel girişimciler oldukça serbesttirler (Ekinci, 2003: 108).

Kamu idareleri, siyasal çevre bakımından özel teşebbüslerden ayrılırlar. Kamu idareleri ve yöneticileri, kamunun politikalarını uygulamakla yükümlüdürler. Bunlar bir anlamda siyasal sorumluluk niteliği taşımaktadır (Derdiman, 2003: 5).

### **1.1.3. Kamu Hizmeti ve Kamu Yararı**

Kamu hizmeti kavramının anlamı kullanıldığı yere göre değişebilmektedir. Esnek ve çok yönlü bir kavram olan kamu hizmeti, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında toplumun genel ve kolektif ihtiyaçlarını karşılamak ve toplum yararına kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetlerdir (Avşar, 2000: 21). Bu tanıma göre kamu hizmetinin kamu yararı, kamu kurumu ve devamlılık, düzenlilik olmak üzere üç unsurunun olduğu kabul edilmektedir.

Kamu yönetiminin tüm eylem ve işlemlerini kamu çıkarları doğrultusunda yerine getirmesi olarak tanımlanabilecek olan kamu yararı kavramı üzerinde çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Marcel Waline, idarenin ve idari faaliyetlerin amacının kamu yararını sağlamak olduğunu belirtmektedir (Avşar, 2000: 21). Ancak burada yalnızca idarenin faaliyetlerini kamu yararı çerçevesinde ele almak yanlış olmaktadır. Yasama ve yargı kuruluşlarının faaliyetlerinin amacı da kamu yararındır. Dolayısıyla, devletin ve ona bağlı kuruluşların amacı kamu yararını temin etmektir (Saraç, 2002: 55).

Öte yandan, Léon Duguit'e göre kamu yararı, akla, mantığa uygun düşen üstün nitelikli çıkarları ifade etmektedir. Roger Bonnard'a göre ise, kamu yararı kamu idaresinin hayal ürünü bir kamu yararı düşüncesini halka kabul ettirmek yerine, kurum ve kuruluşları aracılığıyla çıkarlarına ilişkin iradelerini halkın öteki kesimlerine kabul ettirmeye çalışan çeşitli grupların çıkarları arasında denge yaratmak olduğu biçimindedir (Avşar, 2000: 21).

Ancak genel olarak bakıldığında kamu yararı kavramını en başta ifade edilen biçimde, kamunun yapmış olduğu tüm eylem ve işlemlerin, kamu çıkarları doğrultusunda yerine getirilmesi olarak tanımlamak daha doğru bir yaklaşım olabilmektedir.

## **1.2. Denetim**

Denetimin kökeni çok eski tarihlere dayanmakla birlikte insanların toplum halinde yaşamaya başlaması ile denetim vazgeçilmez bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim sanayi devrimiyle birlikte canlanan iktisadi yaşam ve bu yaşama kamu otoritesinin farklı mekanizmalarla müdahil olması, kamunun karar ve eylemlerinin denetimine farklı bir boyut kazandırmıştır (Kuluçlu, 2006: 3). Bu dönemde denetim, en temel metinler olan anayasalara da yansımıştır.

Denetimin ne olduğu konusunda bugüne kadar çok çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Bu tanımlamalardan bazılarını kavramın anlaşılması ve idarenin denetimi konusuna geçişte ön bilgi olması açısından vermek yerinde olacaktır.

Bu çerçevede denetim genel olarak, bir kurum ya da kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin, standartlara, kurallara ve bütçeye uygun şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla incelenmesi şeklinde tanımlanmakla birlikte, *“önceden yapılmış olan işlemlerin belirli kriterlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgililere bildirmek amacıyla*

*tarafsız şekilde kanıt toplayan ve bunları değerlendiren sistematik bir süreç” (Güredin, 1999:5) olarak da ifade edilmektedir.*

Denetimi, idarenin bir parçası sayan tanımlamalara göre ise, denetleme, yönetme unsurlarının tamamlayıcısıdır. İstenilen bir şeyi, istenilen bir amaca uygun olarak gerçekleştirmeye yardım etmektedir (Tortop, 1974: 27).

Uluslararası Denetim Komisyonu ise denetimi şöyle tanımlamaktadır. Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve *“standartlara göre tarafsızlıkla analiz etme, ölçme suretiyle değerlendirerek gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olma, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerlik, güvenilirlik ve tutarlılığını sağlama ve ulaşılan sonuçları ilgililere duyurma sürecidir”* (Demirbaş, 2001: 30).

### **1.3. İdarenin Denetlenmesinin Gereği ve Denetim Yöntemleri**

Denetleme, yönetme unsurlarının tamamlayıcı bir elemanı olarak, istenilen bir şeyi, bir amacı, istenilen biçime uygun olarak, gerçekleştirmeye yardım etmektedir. Denetleme sayesinde, yapılması doğru olmayan ve yapılmasında sakınca görülen işlerin engellenmesi mümkün olabilmektedir. Yine, denetleme sayesinde, amaçların belirlenen doğrultuda gerçekleştirilmesi imkânı doğmaktadır. Bunun yanında, denetleme, işlerin kabul edilen plana, verilen emir ve talimatlara ve saptanan ilkelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini belirlemeye yaramaktadır.

Denetlemenin amacı, düzeltme gayesiyle kusurları göstermek ve bunların tekrar etmesine engel olmaktır. Denetleme, düzeltme tedbirlerinin alınmasını zorunlu kılmaktadır (Eryılmaz, 2000: 301). İdarenin genişlemesiyle birlikte, yapı ve işleyiş itibariyle karmaşık bir nitelik kazanması onun faaliyetlerinin sürekli olarak denetlenmesini gerekli kılmaktadır. İdarenin, hem yapısal yönden kaynaklanan, hem de memurların tutum ve davranışlarından kaynaklanan denetim ihtiyacı bulunmaktadır. İdarenin yapısal yönü, sürekli bir şekilde büyüyen, genişleyen, harcamaları artan ve birbirleri ile irtibatsız bürolardan oluşmaktadır. İdarenin ikinci yönü ise, memurların davranışlarıyla ilgilidir. Memurlar, kendilerine yasalarla tanımlanan otorite sınırlarının dışına çıkmaları ve kendi kişisel değerlerine göre hizmet yürütmeleri nedeniyle sıkça eleştirilmektedir (Tortop, 1974:

27). İdarenin yapısından ve onun çalışanlarından kaynaklanan sorunların çözümlenmesi, kamu yönetiminin daha iyi denetlenmesini gerektirmektedir.

Bu bağlamda, idarenin her türlü hizmet ve faaliyeti, gerek hizmet ve faaliyeti yapan organın üstü, gerekse bu iş için özel olarak kurulan makam ve organlarca denetlenmektedir. İdarenin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için çeşitli denetim yollarından yararlanılmaktadır. İdare tarafından yapılan hizmetlerin hukuka ve ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesini amaçlayan denetim yollarından başlıcaları “idari denetim”, “siyasal denetim”, “yargı denetimi”, “kamuoyu denetimi”, “ombudsman (kamu denetçiliği)” ve “uluslararası denetim”dir (Tortop ve diğerleri, 1993:157).

İdarenin denetiminin pek çok yararı bulunmaktadır. İdarenin denetiminin gerekliliğini de ima eden bu yönler kısaca şöyle sıralanmaktadır:

Birincisi, idarenin hukuk kurallarına uygun hareket etmesinin sağlanmasıdır. Bu bağlamda, idarenin anayasaya, kanunlara, yönetmeliklere, tüzüklere ve genelgelerle uygun hareket etmesinin sağlanmasında da denetim etkin bir yol olarak kullanılmaktadır (Derdiman, 2004: 1). İkincisi, yönetimin taktir yetkisinin kontrol edilmesi ile ilgilidir. Taktir yetkisinin idari denetim yolları ile yerindelik açısından sorgulanması sağlanabilmektedir (Derdiman, 2004: 1). Bu anlamda takdir yetkisinin hukuka uygunluğunun denetimi, kararın, fiilen alınmış biçimine kadar inmek suretiyle en uygun şekilde alınıp alınmadığını ve yerinde olup olmadığını sorgulamaktadır. Hâlbuki yargısal denetim hiçbir zaman yerindelik denetimi, yani bir işlemin yapılmasının yerinde olup olmadığını denetimini yapamaz. Yerindelik denetimi, yargı merciinin idarenin yerine geçerek karar vermeleri veya bir idari kararı hukuka uygun olmasına rağmen yerinde alınmış bir karar olup olmadığını denetlemelerini kapsamaktadır (Eroğlu, 1978: 341).

Üçüncüsü, idarenin faaliyetlerinden dolayı verdiği zararlardan doğacak sorumluluğu tazmin ve tespitle, tarafların mağduriyetlerinin giderilmesinin sağlanmasıdır. Kişilerin mağduriyetlerinin giderilmesi için esas olanı, zararı hiçbir yargı yerine başvurmaya gerek dahi kalmadan idarenin tazmin etmesidir (Kestane, 2006:129-130). Fakat günlük yaşantıda bu tür mağduriyetlerden sonra zararın giderilmesi istemiyle yapılan başvurulara, idarenin genellikle olumsuz cevap verdiği görülmekte; hal böyle olunca da zorunlu olarak zararların yargı yolu ile giderilmesi yoluna gidilmektedir. İşte bu noktada

yargı fonksiyonu da bir denetim olarak karşımıza çıkmaktadır (Tortop ve diğerleri, 1993: 157).

Son olarak, denetim, yetkinin kötüye kullanılma ihtimalini veya kullanılmasını ortadan kaldırmakta ya da hukuka aykırılığı engellemeye önemli katkıda bulunmaktadır. Böylece denetimle, memurun mümkün olduğunca yetkilerini hukukun öngörmediği ve tasvip etmediği amaçlar için kullanılmasının önüne geçilmesi sağlanmaktadır. Böylece kararların eşit, makul ve tarafsız olması sağlanmaktadır.

### **1.3.1. İdari Denetim**

İdarenin görevlerinin çoğalması ve karmaşıklaşması bu görevleri düzenleyen kaynakların da çoğalmasını beraberinde getirmiştir. Bu yoğunlukta idarenin hukuka uygun davranabilmesi güçleşirken, kişisel hakların ihlal edilebilmesi ihtimali de artmıştır.

İdarenin faaliyetleri, yasama ve yargı organlarınca denetlendiği gibi idarenin kendi içerisinde oluşturduğu denetim organları tarafından da denetlenmektedir. Bu denetimlerin bir kısmı faal idarenin yapısı içerisinde diğer bir kısmı ise özel teminat kurumları eliyle gerçekleştirilmektedir (Özkan ve Gürsel, 1995: 33).

Faal idare, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde doğrudan görev alan idare kuruluşlarıdır. Faal idare bir taraftan kamu hizmetlerini yürütürken, diğer taraftan kendi çalışmalarını denetlemektedir (Avşar, 2000: 26). Faal idare içerisindeki denetim de hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olarak ikiye ayrılmaktadır.

#### **1.3.1.1. Hiyerarşik Denetim**

Hiyerarşi kelimesi Türkçeye Fransızca ‘hierarchie’ kelimesinden geçmiştir. Fransızca hierarchie, “herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyondur” (Gözler, 2003:162). Hiyerarşi kelimesi yerine Türkçede ‘silsile-i meratip’ (mertebeler silsilesi) kavramı da kullanılmaktadır (Günday, 2002: 71). Silsile-i meratip, rütbe sırasına göre büyükten küçüğe veya küçükten büyüğe doğru sıralama demektir.

İdare hukukunda da hiyerarşi aynı anlama gelmektedir. Hiyerarşi, bir teşkilatta statü ve personelin alttan üste ya da üstten alta doğru “sıralı” dizilişidir (Derdiman, 2004: 3).

Hiyerarşik denetim ise, bir örgüt içinde, bağlı birimler arasında söz konusu olup, teşkilatta üstlerin altları denetlemesidir. Daha açık bir ifadeyle hiyerarşik denetim, üstün astları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisini ifade etmektedir. Bu yetkilerin başında üstün asta emir ve talimat vermesi gelmektedir. Ayrıca, hiyerarşik denetim, üstlere örgüte ilişkin karar ve tedbirler almak, ” *asta emir ve direktif vermek, hukukun uygulanmasını sağlamak, astın yaptığı işlem ve eylemleri kontrol ve denetim altında bulundurmak, gerektiğinde cezalandırmak ve ödüllendirmek yetkisini tanımaktır*” (Kalabalık, 2001: 548).

Hiyerarşik denetim sonunda üst, astının yaptığı işlemi, kabul edebilmekte, yürürlüğünü geciktirebilmekte, iptal edebilmekte veya değiştirebilmektedir. Ancak amir astının yerine geçerek onun bir işlemi iptal ederek, o işlem yerine başka bir işlem yapamamaktadır (Tortop ve diğerleri, 1999: 173).

Hiyerarşik denetimde amir, hiyerarşik kademe atlamak suretiyle denetim yapamamaktadır. Nitekim her icrai karar alabilen veya re’sen hareket etmek yetkisine sahip olan makam veya memur bir hiyerarşi tabakası meydana getirmektedir.

#### **1.3.1.1.1. Hiyerarşi Yetkisinin Özellikleri**

Hiyerarşi yetkisi aynı kamu tüzel kişisi içerisinde yer alan kurum ve kuruluşların içinde görevli mensuplar için geçerlidir. Aynı kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlara mensup görevliler arasında hiyerarşik bir ilişki kurulamamaktadır (Gözler, 2003: 169). Örneğin Emniyet Müdürü ile belediyede çalışan bir memur arasında hiyerarşi ilişkisi yoktur.

Hiyerarşi ilişkisinde, astın idari veya yargısal başvuru hakkı yoktur. Astın üstün işlemine karşı, örneğin onun verdiği emir ve talimata karşı, dava açma hakkı veya bir üst makama şikâyet etme hakkı yoktur (Gözler, 2003: 170). Nitekim hiyerarşi yetkisi ve denetimi, memura disiplin cezası uygulanmasında olduğu gibi, bir menfaat veya hak ihlaline sebebiyet vermedikçe idari dava konusu olamamaktadır.

Son olarak, hiyerarşik denetimde, üstlerin, astlarını denetleyebilmesinde yasal bir dayanağa gerek yoktur (Eryılmaz, 2000: 309). Üstler, bu denetim yetkisine kendiliğinden sahip bulunmaktadırlar. Kısaca hiyerarşi yetkisi, bir “genel yetki”dir ve vazgeçilmesi de söz konusu değildir.

### 1.3.1.1.2. Hiyerarşi Yetkisine Tabi Olmayanlar

Yukarıda da kısaca belirtilmeye çalışıldığı gibi hiyerarşi yetkisiyle, bir kamu tüzel kişisi kendi içinde bütünlüğü sağlamaya çalışmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, bir kamu tüzel kişisinin, bir başka kamu tüzel kişisi üzerinde hiyerarşik yetkisi yoktur.

İdare içinde kural olarak bütün memurlar hiyerarşik denetime tabidirler. Ancak bazı memur grupları üzerinde hiyerarşik denetim yapılamamaktadır (Gözler, 2003:171).

Merkezi idare içindeki teknik uzmanların, uzmanlıkları dâhilindeki faaliyetleri üzerinde hiyerarşi yetkisi kullanılamamaktadır. Örneğin Sağlık Bakanı, Sağlık Bakanlığı'na bağlı bir doktora nasıl ameliyat yapacağı konusunda emir ve talimat verememektedir (Gözler, 2003: 171).

Yargıçlar hiyerarşik denetime tabi değildir. Anayasamızın 138'inci maddesine göre, hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler. *“Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz”* (m. 138). Bu bağlamda, görevleri ile ilgili olarak yargıçlar üzerinde herhangi bir hiyerarşi yetkisi kullanılamamaktadır.

Üniversite öğretim elemanlarının eğitim, öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetleri üzerinde hiyerarşi yetkisi kullanılamamaktadır (Gözler, 2003: 172). Örneğin bir rektör, bir öğretim üyesine derste ne anlatacağı gibi konularda emir ve talimat veremez.

### 1.3.1.2. İdari Vesayet Denetimi

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin beşinci fıkrasına göre, merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, *“mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesini, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”* 1982 Anayasası'nda yer alan bu hüküm dikkate alındığında, idari vesayet şöyle tanımlanmaktadır: İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının organları, onların işlem ve eylemleri üzerinde, *“genel ve yerel menfaati korumak amacıyla merkezi idare veya onun taşradaki temsilcilerine kanunla verilen ve*

*yerel yönetimlerin icrai kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini denetlemek ve bu kararları bozabilmek hususundaki yetkiler bütününi ifade etmektedir” (Arslan, 1986: 163).*

#### **1.3.1.2.1. İdari Vesayetın Özellikleri**

İdari vesayet istisnai nitelikte bir yetkidir. Vesayet yetkisi sadece idarenin kararları, eylemleri ve işlemleri üzerinde uygulanmaktadır. Bu açıdan vesayet yetkisi idari denetim açısından hiyerarşik denetime oranla istisnai bir yetkidir (Okur, 2007: 13).

İdari vesayet kanunla verilmektedir. Kısacası, kanun olmadan vesayet de olmaz. Vesayet denetimi, *“merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, kanunla öngörülen yetki, tür, usul ve şekil içinde kalmak kaydıyla, yerindelik ve hukuka uygunluk denetimlerini kapsamakta ancak kanunlarla öngörülmeıen konularda ise vesayet yetkisi kullanılamamaktadır”* (Gözler, 2003: 176).

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da görevlileri üzerinde vesayet denetimi çoğu kez organların ya da görevlilerin seçimleri, atanmaları ya da seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde olmaktadır (Gözübüyük, 1996: 295).

Vesayet denetimi ve yetkisinin kullanılması durumunda, hem üzerinde denetim yapılan kamu tüzel kişisinin kullanılan bu denetime karşı ve hem de vesayet makamının, kamu tüzel kişisinin vesayet denetiminden geçen uygulamalarına karşı idari yargıya başvuru hakları bulunmaktadır (Derdiman, 2004: 3).

Vesayet denetiminde, vesayet makamı ya devlet içindedir ya da diğer bir kamu tüzel kişisidir. Devlet içinde vesayet yetkisi devletin çeşitli organları eliyle kullanılabilir (Derdiman, 2003: 98). Örneğin, devlet adına, yerinden yönetim veya bütçelerini yer yönünden yetkili mülki makam tarafından onaylanması, il genel meclislerinin il özel idare için kabul ettiği bütçenin, İçişleri Bakanlığı’na onaylanması vesayet denetiminin en çok bilinen örneklerindedir.

#### **1.3.2. İdarenin Siyasi Yönden Denetimi**

İdare üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri de siyasi organlarca yapılandır. Her ülkede yasama organı, bütçe kanunu görüşmeleri, araştırma, soruşturma,



genel görüşme ve soru önergeleri ile ayrıca yasa tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesi esnasında bürokrasiyi denetlemektedir (Kestane, 2006: 130). Ancak, yasama organının bürokrasi üzerindeki denetimi doğrudan değil, dolaylıdır. Çünkü parlamento bürokrasiyi, hükümet vasıtasıyla denetlemeye çalışmaktadır (Eryılmaz, 1993: 97). Siyasi denetim ile ilgili şunu açıklamakta yarar vardır: Siyasi denetim yalnız yasama organları tarafından yapılan denetlemeden ibaret değildir.

Ulusal düzeyde yasama organı ve bakanlarca yapılan, yerel düzeyde, yerel meclis üyeleri ve bu yerel yerinden yönetim kuruluşlarının seçilmiş başkanları tarafından yapılan denetim de bir siyasi denetimdir. Örneğin belediye başkanı, belediye meclisi, daimi encümenler, köy muhtarı ve ihtiyar heyetleri de birer siyasi denetleme organlarıdır (Tortop ve diğerleri, 1999: 176).

Yukarıda kısaca açıklamaya çalıştığımız gibi siyasal denetim, yasama organının yürütme organı üzerinde yaptığı denetimdir. Nitekim bu denetim türü, 1982 Anayasa'sında açıkça belirtildiği gibi Soru, Genel Görüşme, Meclis Soruşturması, Meclis Araştırması ve Gensoru'dan oluşmaktadır.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Parlamenter sistemde Meclis'in hükümete karşı uygulamış olduğu siyasi denetim yolları, Soru, Genel Görüşme, Meclis Soruşturması, Meclis Araştırması ve Gensorudur.

**Soru:** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, belli konularda bilgi edinmek için Başbakan, ya da bakanlardan herhangi birine soru sorabilir. Soru yazılı ya da sözlü olarak da yöneltilebilir. Soru konusunda Meclis'te genel görüşme yapılmaz (m. 98/2).

**Meclis Araştırması:** Belli bir konuda bilgi edinebilmek için yapılan araştırmadır (m. 98/3). Araştırma başvurusu Meclis genel kurulunda görüşülür. Genel kurul araştırma isteğini yerinde görürse, bir komisyon kurularak konunun araştırılmasına geçilir. Araştırma komisyonunun hazırladığı rapor genel kurulda görüşülür ve tartışılır.

**Meclis Soruşturması:** Başbakan ya da bakanlardan birinin cezai ya da mali sorumluluğunun araştırılması için yapılan incelemeleri kapsamaktadır. Meclis üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilmektedir. Komisyon soruşturma sonucu belirtilen raporu iki ay içinde Meclis'e sunar. Rapor Meclis Başkanlığı'na verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımdan itibaren on gün içinde görüşülür ve gerekli görüldüğünde ilgilinin Yüce Divan'a gönderilmesine karar verilir. Yüce Divana gönderme kararı ancak üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır (m. 100).

**Genel Görüşme:** Toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konun, Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesini kapsamaktadır. Aksine bir karar alınmadıkça Genel Görüşme süresi sınırlı değildir. Görüşmeye isteyen tüm milletvekilleri de katılabilmektedir. Genel Görüşme'de yalnız tartışma ile yetinilir ve açıklamalarda bulunulur; herhangi bir karar alınamaz (m. 98/4).

**Gensoru:** Bakanlar Kurulu'nun ya da bir bakanın düşürülmesi amacı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan bir genel görüşmedir. Gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yaptığı siyasi denetim, sadece milletvekillerinin soru, gensoru, meclis araştırması gibi yollarla olmamaktadır. Bunun yanında yönetilenlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde de belirttiği üzere dilekçe ile başvurarak yönetimi denetlemeleri de mümkündür (m. 74).

### **1.3.3. İdarenin Yargı Yoluyla Denetimi**

Modern hukuk devletinde idarenin tüm teşkilat ve faaliyetleri, yalnız hukukla sınırlanmamış, aynı zamanda idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimi güvencesi öngörülmüştür (Kestane, 2006: 130).

Devlet hayatının yargısal denetimi ve hukuk normları içinde bulunması, hukuk devleti anlayışının da temelini oluşturmaktadır. Her yerde kamu makamları ile kişiler veya vatandaşlar veya bunların arasında meydana gelebilecek her türlü anlaşmazlığın usulünce giderilmesi yargısal yöntemlere göre verilecek kararlarla mümkün olmaktadır (Derdiman, 2004: 12). Bu çerçevede hukuk hem yönetime yol göstermekte hem de yönetimi sınırlamaktadır. Dolayısıyla, yönetim ile hukuk birbirinden ayrılmaz bir bütündür.

Bu bağlamda idare hukuku ayrı bir disiplin olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada özellikle, idarenin hukukla ve yargı kararları ile ilgili ve bağlı olduğu, idare üzerinde ikame olunan yargı denetiminin, idarenin takdir işlemlerinin kötüye kullanılmasını önlemekte etkili olduğu; bu anlamda idari yargı merciinin üçüncü kişiler için aldığı kararların idare için örnek teşkil ettiği söylenebilir olmaktadır (Derdiman, 2004: 12).

#### **1.3.3.1. İdarenin Yargısal Denetiminin Gerekliği**

İdarenin yargı tarafından denetiminin amacı, yargı mercilerinin, tarafların idare ile ilgili başvurularını inceleyerek, kanunlara uygun tasarrufla bulunmalarını sağlamaktır. Bu bağlamda idarenin yargısal denetimi, yönetim mekanizmasının işleyişinden doğan uyumsuzlukları kesin çözüme bağlama yetkisinin, yönetimden ayrı ve bağımsız bir organa verilmesi amacını gütmektedir (Tortop ve diğerleri, 1999: 178).

---

imzası ile verilebilmektedir. Gensoru önergesi verilişinden sonraki üç gün içerisinde bastırılarak meclis üyelerine dağıtılır. Üyelere dağıtılmasından itibaren on gün içerisinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Gensoru görüşmeleri sonunda Bakanlar Kurulu'nun ya da bir bakanın düşürülmesi, ancak meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır (m. 99).

Yargı mercilerince idare üzerinde yapılan denetimin, uygulama yeknesaklığını sağlamada önemli yeri vardır. Hukuk devletinin gereği olan, “idari işlemlerin önceden bilinebilirliği ve objektifliği”, diğer idari düzenlemelerin yanı sıra, idarenin yargısal denetimi ile sağlanmış ve tamamlanmış olmaktadır (Derdiman, 2004: 13). İdarenin yargı dışı yollardan denetimi, onun hukuka uygun faaliyet yürütmesini belli ölçülerde sağlamaktadır. Ancak bu denetimler, yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması, zarara uğrayanların zararlarının giderilmesi bakımından yetersiz kalmaktadır.

*“Siyasi denetim yolu, sadece hükümetin denetlenmesine imkân vermekte ve yönetilenlerin kişisel başvuruları incelenmemektedir. İdari denetim yollarında ise, idare çoğunlukla taraflı davranarak kendisini kayırmaktır”* (Karatepe, 1995: 237). Hâlbuki idarenin denetlenmesinden amaç, idarenin yararlarının korunmasından çok idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin korunmasıdır. Bu da ancak, idare ile idare edilenlerin arasında doğacak uyuşmazlıkların bağımsız mahkemelerde karara bağlanması ile sağlanabilir (Karatepe, 1995: 237). Demokratik toplumlar da, idarenin faaliyetlerini hukuk kurallarının sınırları içerisinde yürütmesi ve kurallar dışına çıktığında kendisini bir zorlayıcı müeyyide karşısında bulması, hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Kişiler arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde en etkili denetim, nasıl ki yargı yolu ise, bireyler ile devlet organları arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde de en etkili çözüm yargı denetimidir (Eryılmaz, 193: 97).

### **1.3.3.2. İdari Yargı Sistemleri**

İdarenin yargı yoluyla denetlenmesinde dünyada iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi, Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan “yargı birliği sistemi”, öteki ise başta Fransa olmak üzere Türkiye’nin de dâhil olduğu, Kıt’a Avrupa’sı ülkelerinde uygulanan “idari yargı sistemi”dir.

Yargı birliği sisteminde, idarenin kuruluş ve faaliyetleri genel hukuk kurallarına bağlı bir şekilde yürütülmektedir. Ülkede de tek bir hukuk sistemi ve bu hukuk sisteminden doğan uyuşmazlıkları karara bağlayan bir tek yargı mekanizması vardır. “tek hukuk-tek yargı” sistemi de denilen yargı birliğinde, adliye dışında ve ayrı bir hiyerarşi içerisinde teşkilatlanan “idari yargı” yoktur. İdari uyuşmazlıklar da adli mahkemelerde karara bağlanmaktadır (Karatepe, 1995: 238).

İdari yargı sisteminde ise, idarenin kuruluş ve faaliyetleri, özel kuruluş ve faaliyetlerden farklı bir hukuk düzenine bağlı olarak yürütülmektedir. İdari yargı sisteminde var olan iki ayrı hukuk düzeni, zorunlu olarak yargı sistemini de ikiye ayırmıştır.

Türkiye’de bu sistemi benimsemiştir ve idari uyuşmazlıkları karara bağlayacak bağımsız bir idari yargı sistemi mevcuttur (Karatepe, 1995: 238).

### **1.3.3.3. Yargı Denetiminin Sakıncaları**

İdarenin yargı yolu ile denetlenmesinin en önemli sakıncası, yargı denetiminin, diğer denetim yollarına göre yavaş işlemesi ve sonucun geç alınmasıdır (Gözübüyük, 1996: 300).

Yargı denetiminin başka bir sakıncası da, yönetimin yargı yolu ile denetiminin kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık, yönetimin işlerini, kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmesidir. Nitekim bu sakıncaların etkisini azaltmak için, kişisel yararlar kamu yararı arasında bir dengenin kurulmasını sağlamak zorunlu görülmektedir.

### **1.3.4. Kamuoyu Denetimi**

Kamuoyu denetimi kavramı üzerinde sağlıklı sonuçlara ulaşabilmek için öncelikle yapılması gereken kamuoyu kavramının ve kamuoyunun oluşma şartlarının net olarak tanımlanmasıdır. Bu tanımlama, konunun kapsamını tayin bakımından da önemlidir.

#### **1.3.4.1. Kamuoyu**

Kamuoyu kelime anlamı itibariyle kamu ve oy kelimelerinin birleşiminden oluşmaktadır. Kamu; toplumu meydana getiren bütün kesimleri ifade etmektedir. Sosyolojik anlamda grup<sup>3</sup> kelimesi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. “Oy” kelimesi ise bireyin belli bir konu üzerindeki tercih ve kanaatini ifade etmektedir. Oyu; *“belirli somut bir sorun etrafında, grubun çoğunluğu tarafından desteklenen, benimsenen kanaat olarak tanımlamak da uygun olur”* (Türköne, 2003: 316).

---

<sup>3</sup> Burada ifade edilen grup, aynı konu üzerinde dikkatleri toplanmış, bu konuyla ilgili fikir ayrılığı gösteren ve tartışan, mesafeli-ilişkili sosyal bir gruptur.

Kamuoyu; kendisini oluşturan kelimelerden yola çıkarsak, en basit yaklaşımla halkın tercihlerini, kanaatlerini ifade etmektedir. Bu tanımda kamuoyu pasif ve edilgen bir yapı arz etmektedir (Türküne, 2003: 317).

Toplumunu oluşturan bireylerin bireysel oylarının aynı istikamette toplanması sonucu oluşan kamuoyu (kamuoyları); bireysel taleplerin kolektif talebe dönüşmesi şeklinde tanımlanabilmektedir. Toplumunu teşkil eden bireylerin tamamının aynı düşünce etrafında birleşmesi mümkün değildir. Kamuoyu nisbi çoğunluğu ifade etmektedir. Hatta medyanın kendi doğal sınırlarını aştığı, dönüştürücü ve yönlendirici olduğu günümüz dünyasında birkaç kişinin isteği kamuoyu isteği olarak lanse edilebilmektedir (Altun ve Kuluçlu, 2006: 24).

Kamuoyunu “*belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin siyasi iktidarı belli oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesidir*” (Türküne, 2003: 317) şeklinde tanımlayan yazarlar olduğu gibi “*Kamuoyu, kendini etkin olarak duyuran kanaattir*” (Tutkun, 2005) biçiminde tanımlayanlar da bulunmaktadır.

#### **1.3.4.2. Kamuoyunun Oluşma Biçimi**

Dünya üzerinde ilk insan topluluklarının oluşumundan itibaren kamuoyunun varlığından söz edilmektedir. Ancak günümüzdeki mana ve muhtevasından farklılık arz etmektedir. İnsanlar uzun süre gücünü Tanrı’dan aldıklarına inandıkları kralların emri altında ve feodal beylerin tasarrufunda hayat sürdüklerinden bireysel tercihler gelişmemiş; bu nedenle ortak kanaatler bugünkü kadar etkili olmaktan uzak kalmıştır. Toplum zihninde yer alan tercihler inanç düzleminde kalmış, dış dünyada etkili olamamıştır (Altun ve Kuluçlu, 2006: 25).

Bireyler ve toplumlararası ulaşım ve iletişimin yaygınlaşmasından sonra belli konularda zihinsel sorgulamalar başlamış, sonuçta dünya tarihini derinden etkileyen Fransız İhtilalı ortaya çıkmıştır. Bu sürecin en önemli ayaklarından biri, matbaanın Johannes Gutenberg adlı Alman tarafından 1440’larda icat edilmesidir. Johannes Gutenberg adlı Almanın 1440’lardaki bu icadı tarihte yeni bir çağ açmıştır. “*Matbaa bilgiye ulaşmak isteyen herkese düşünce ve kültür hayatından payını alma imkânı sunmuştur. Bilgiye ulaşma 15. yüzyıla kadar sadece varlıklı olanların bir ayrıcalığıydı. İnsanların ne kadar*

*bilgiye susadığı matbaacılığın kısa bir sürede bütün Avrupa'ya yayılmasından anlaşılabilir” (Acar, 2005). Matbaanın icadından sonraki ilk 50 yıl içinde basılan eser sayısı, ortaçağda birkaç yüzyıl içinde elle yazılabilen eser sayısından daha fazladır.*

Matbaanın icadı ile bilgi akışı hızlanmış bilginin yaygınlaşması zihinsel devrime yol açmış, sonuçta dogmalar sorgulanmaya başlanmıştır. Zihnen uyanan bireylerde kendilerini ilgilendiren konularda karar alma, bu kararları uygulama ve sonuçlarını kontrol etme süreçleri başlamıştır.

#### **1.3.4.3. Kamuoyunun Oluşma Şartları**

Kamuoyu dediğimiz halkın ortak kanaatlerinin oluşumu için bireylerin zihinsel yapılarının gelişmesi gerekmektedir. Bununla, insanın şüpheli olması, kendisine dikte edilen fikirlerin alternatiflerinin olabileceğini idrak edebilmesi kast edilmektedir. Alternatif düşüncelere kapalı bir toplumda kamuoyundan bahsedilemez (İnsel, 1995: 226).. Diğer taraftan düşünen, fikir üreten ve sorgulayan bireylerin bu fikirlerini ifade edebilecekleri ve yayabilecekleri özgür bir ortamın varlığı da gerekmektedir. Bu ise demokratik bir ortamda mümkün olmaktadır. *“Demokrasi, toplum içinde var olan veya ortaya çıkabilecek tüm yaşam, inanç ve çalışma biçimlerinin yan yana durmalarını sağlayan bir toplumsal örgütlenme ve varoluş biçimidir” (İnsel, 1995: 226). Demokrasilerde idare edenler güçlerini yönetilen halktan almaktadırlar. Bu nedenle idare edenler halkın ortak tercihlerini dikkate almak zorundadırlar.*

Son olarak, fikirlerin yayılmasını kolaylaştıran iletişim araçlarının yaygın ve kullanımının sınırsız olması gerekmektedir. Kamuoyunu etkili ve etkileyici kılan en önemli etkenlerden biri medya ile olan bağıdır. Medyanın temsil ettiği güç bu bağ dolayısıyla uygulamasını halk kanaatinde göstermektedir. Çok kısa bir zamanda medyanın görüşü kamuoyunun görüşü haline gelmektedir (Altun ve Kuluçlu, 2006: 26).

#### **1.3.4.4. Kamuoyu Denetimi**

İdarenin icraatının takip edilmesi ve örgütlenmiş halkın idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı gerekli tepkiyi göstermesi, toplumun taleplerini ve eğilimlerini açıkça ortaya koyması demokrasinin bir gereğidir. O halde, idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemler üzerindeki denetim yollarından birini de kamuoyu denetimi oluşturmaktadır.

Şeffaflık, hesap verebilirliğin ön şartıdır. Hesap verebilirlik de, hukuk devleti ve demokratik yönetim anlayışının en temel ilkelerinden biridir (Okur, 2007: 15). Bu açıdan halk idarenin uygulamalarını izleyebildiği, haksızlık, eşitsizlik ve yolsuzluklara karşı yargı organına başvurabildiği takdirde, etkin bir denetim yaptığı söylenebilmektedir.

Son olarak, kamuoyunun etkili sonuçlar doğurabilmesi için, kitle iletişim araçlarının da gelişmiş olması gerekmektedir. İdari kuruluşlar, kamuoyunun eğilimlerini ve isteklerini dikkate almak, yaptıkları işleri kamuoyuna duyurmak ve açıklamak zorunluluğunu duymaktadır. Bu bağlamda basın, idare üzerinde etkili bir denetim aracı olmaktadır. (Gözübüyük, 1996: 298). Kamuoyu denetimi ile ilgili şu parantezi de açmakta yarar vardır. Kamuoyunu oluşturan kimi baskı gruplarının, yönetimi etkilemek için yürüttükleri faaliyetler, bazı ülkelerde yasal nitelik kazanarak kurumsallaşmıştır. Örneğin, Amerikan siyasi kültürü, Avrupa'ya göre, baskı gruplarının faaliyetlerini olağan saymakta ve onları hoşgörü ile karşılamaktadır. Bu faaliyetler Amerika'da "lobicilik" olarak kavramlaştırılmıştır (Eryılmaz 1993: 98).

### **1.3.5. Ombudsmanlık Denetimi**

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde "ombudsman" kelimesi, vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılmaktadır. Kurum olarak ise ombudsman terimi parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak; "arabulucu", "kamu hakemi", "medeni hakların savunucusu", "parlamento komiseri" gibi tanımlamalar kullanılmaktadır (Ataman, 2000: 780). Ombudsmanların görevli olduğu konular çoğunlukla, bireylerin temel haklarının korunması ya da yönetimin karşısında zor durumda kalan vatandaşlara yardım etme esasına dayandırılmakta, görev alanları ise genellikle kamu hizmeti gören kurumları kapsamaktadır.

Bu durumda ombudsmanın görevi (Akın, 2000: 521) kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, vatandaşları yönetime karşı korumak, idarenin kötü yönetiminden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmaktır.

Bununla birlikte ombudsman, çatışan çıkarlardan bağımsız olarak soruşturmalarını yürütmekte, çözümler önermektedir. Ombudsman kesinlikle bir yargıç değildir, hatta

hukukçu olması da zorunlu değildir. Politikacı ya da meclis üyesi olarak da kabul edilmemektedir.

Ombudsman ilke itibariyle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan, idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve t kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerilerinde bulunmak amaçlarını güden bir kamu görevlisidir” (Işıkkay, 2003).

### **1.3.6. Uluslararası Denetim**

Ulusal yönetimlerin ulusal düzeyde temel meşrulaştırma aracı olarak kullandıkları demokrasi taahhüdü, bunların uluslararası arenalarda çeşitli yaptırımlarla karşılaşmalarına da zemin hazırlamaktadır. Bugün uluslararası örgütlerce gerçekleştirilmek istenen temel amaçlar da bireyin özgürlük alanının idare karşısında genişletilmesi çerçevesinde yoğunlaşmıştır. Dolayısıyla bu örgütlerin kendi üyelerinin uygulamalarını bu ilke açısından gözetlemeleri doğaldır (Köse, 2000: 74).

Ulusal yönetimlerin özellikle insan hakları açısından uluslararası denetimi günümüzde büyük önem kazanmış ve hiçbir ülke yönetiminin duyarsız kalamayacağı bir etkinlik düzeyine ulaşmıştır.

Ülkemiz açısından özellikle 1982 Anayasası’yla uluslararası sözleşmelerin iç hukuktaki statüsüne yönelik getirilen hükümler, bu denetim türünün yönetim üzerindeki etkilerinin güçlü olmasını sağlamıştır. 82 Anayasası’nın ilgili hükümlerine göre uluslararası sözleşmeler iç hukukun bir parçası olup, ayrı bir düzenleme yapılmasına gerek kalmadan kendiliğinden uygulanacak ve anayasaya aykırılıkları dahi ileri sürülemeyecektir. Bir başka deyişle uluslararası sözleşmelere yasalardan daha ayrıcalıklı bir konum kazandırılmıştır (Köse, 2000: 74).

Bu çerçevede sözleşmelerin iç hukuktaki etkilerinin önemi, 1950’de imzalanan ve 1954’de onaylanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin uygulamalarında



görülebilmektedir. Bu sözleşme bireyi uluslararası hukukta hak sahibi yapmakta; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı (iç hukuk yollarını tüketmesi koşuluyla), sözleşmenin temel niteliklerinden birini oluşturmaktadır. Ayrıca üye devletlere, sözleşmeciler diğer devletlerin sözleşmeye saygılı olup olmadıklarını denetleme görevi vermektedir (Köse, 2000: 74).

Yönetimin bu şekilde uluslararası organlarca denetimi, önemli sonuçlar doğurmaktadır. Sözleşmeciler devletin ilgili organların nihai kararlarına uymamaları karşısında ağır yaptırımlara maruz kalabilmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun ötesinde ülkenin dış itibarı da zedelenmektedir. Bundan dolayı uluslararası denetim mekanizmalarının işletilmesine yönelik kişisel girişimlerin artması ve bu bilincin toplum içinde yerleşmesi, yönetimin işleyişinde hukuka uygunluk ve kişisel haklara saygı açısından büyük gelişmelere yol açacaktır (Özer, 1998: 107).

Dünya toplumlarının bilinç düzeyinin artması ve kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması gibi faktörler, uluslararası kamuoyunun ulusal yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerindeki denetimini etkili kılmıştır. Özellikle hükümetlerin dış politikalarında, insanlığın ortak çıkarı açısından zararlı olan sapmaların bu yolla önlenmesi, tarihte sık görülen bir durumdur (Özer, 1998: 107).

Günümüzde uluslararası düzeyde ve birçok alanda örgütlenmenin yaygınlaşması, birer baskı grubu olarak örgütlerin ulusal politikalar üzerindeki etkisinin gün geçtikçe artmasına yol açmaktadır. İnsan haklarına saygı, demokrasi, çevrenin korunması, barış ve sosyal adalet gibi birçok alanda bu tür örgütler ulusal ve uluslararası düzeyde girişimlerini sürdürmektedir (Köse, 2000: 75).

Sonuç olarak denetim olgusu, amacı kapsamı, niteliği, yöntem ve teknikleri gibi birçok yönüyle sürekli bir gelişme sürecine girmiştir. Geleneksel denetim anlayışının günümüzün beklenti ve gereksinimlerine yanıt vermekten uzak kaldığı tartışılmazdır.

Bugün için idari denetimden beklenen, saydam, halkın talep ve gereksinimlerine duyarlı, hesap verme sorumluluğuna sahip, etkin ve verimli işleyen bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesinde sürükleyici bir işlev üstlenmektir (Köse, 2000: 75).

Denetimin bu yeni işlevleri, şüphesiz onun demokratik niteliğiyle ilişkilidir. Denetim artık korkutma, cezalandırma gibi yöntemlerle çalışanları pasifleştirme, savurganlığı onaylama, başarısız yönetimleri aklama aracı değil, onlara yol göstermek, rehberlik ve önderlik yapmak, eğitmek ve daha geniş ufuklara yönlendirmek için gösterilen çabaları içermektedir. Bu niteliğiyle denetim, denetlenenler tarafından arzulanmayan, gereksiz bir yük olarak algılanan bir eylem olmaktan da uzaklaşmaktadır (Köse, 2000: 75).

Özetle çağdaş idari denetimin temel işlevi, demokratikleşme sürecine katkıda bulunmak, kamusal alanda etik kural ve davranışların yaygınlaşmasına ön ayak olarak yozlaşma ve kötü yönetimin önüne geçmek, halkın parasının ve diğer kaynakların kullanımı ve yönetimi hakkında medya ve kamuoyunu bilgilendirerek temiz toplum için katkı sağlamaktır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. OMBUDSMANLIK KURUMU

#### 2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi

Yurttaşların, kendilerini yönetenlerin tasvip etmedikleri davranışlarına karşı tepki vermeleri, yöneticiler hakkında şikayetçi olmaları ve bu şikayetlerin bağımsız bir denetim organınca araştırılması ve yurttaşların isteklerinin yerine getirilmesi tarihin hemen her çağında karşılaşılan durumlardandır (Avşar, 2000: 41).

Nitekim, 19. yüzyılın başlarında İsveç'te temelleri atılan ombudsman kurumunun, tarihsel bağlamda bizimle (Osmanlı) de ilişkisi bulunmaktadır. XII. Charles (Demirbaş Şarl), Rus yenilgisinin ardından kaçıp Osmanlı Devleti'ne sığınmışken, kendi ülkesinde idari düzensizlikler baş göstermiştir. Demirbaş Şarl, 1713'te bir buyruk çıkararak, çok güvendiği bir kişiyi kendisini temsilen ombudsman (baş danışman) olarak atamış; yasalara uyum ve kamu görevlilerinin de yükümlülüklerini eksiksiz olarak yerine getirmelerini sağlamakla bu kişiyi görevlendirmiştir (İba, 2006: 239). Böylelikle başta adalet dağıtan “yargıç”<sup>4</sup>lar olmak üzere, tüm kamu görevlilerinin yürürlükteki pozitif hukuka uygun davranmalarındaki etkinliklerini gözetmekle yetkili bir otorite kurulmuştur (Sezen, 2001: 73). Bu ombudsmanın herhangi bir siyasi otoritesi bulunmamakla birlikte, salt kralın temsilcisi sıfatıyla kamu düzenini sağlayan bir tür başsavcı durumundaydı. Bu kişi, ihmal ve itaatsizlikleri araştırma yetkisine de sahipti. XII. Charles'in ölümünden sonra ombudsman, Adalet Şansölyesi'ni atamakla da görevlendirilmiştir. Fakat 1772'de bu yetki yeniden krala devredilmiştir. Anayasa Komitesi daha sonraları ombudsmanı yasama organının bir kuruluşu olarak görevlendirme önerisinde bulunmuştur. Bu önerge ile yasama organının her bir kanadının, kendisi hakkında çıkarılmış olan normlara uygun, dürüstlüğü ve hukuk bilgisi ile tanınan bir kişiyi, kendi temsilcisi olarak yetki kullanmak üzere atamasını onaylamıştır (Avşar, 2000: 44-45). 1809'da İsveç Anayasası'nda Justitieombudsman (JO) kurumuna yer verilerek, bu kurumun anayasalaşması sağlanmıştır.

---

<sup>4</sup> Bu çalışmadaki yargıç ve başyargıç kelimeleri “hâkim” kelimesi yerine kullanılmaktadır.

Bu kişi (ombudsman), devletin kamu ajanları ve yargıçların yasaların uygulanmasını gözetmek, uygun hukuk yöntemiyle bu kimseler hakkındaki, hukuku çığneme, keyfi davranma, kurumun kendisine yüklediği görevleri yerine getirememe vb. şikayetleri araştırmak yetkisi ile donatılmıştır. Böylece hükümet organlarına bağımsız bir “gözetim organı”nın temelleri atılmıştır (Akıncı, 1999: 266).

Ombudsmanlık kurumunun İsveç’te oluşum süreci dikkate alındığında, büyük bir olasılıkla XII. Charles’in Osmanlı Devlet sistemi içindeki benzer kurumlardan etkilenmiş olabileceği anlaşılmaktadır. Demirbaş şarl 1709’da Rusya’ya Poltava’da yenilmiş olmasının ardından sığındığı Osmanlı Devleti’nde beş buçuk yıla yakın bir süreyle esir durumda bulunmuş, bu süre içinde siyasasal kurumları, devlet örgütünü yakından gözetleme fırsatını elde edebilmiştir. İsveç Kralı, Osmanlı yönetiminin ombudsman benzeri kurumsal örgütlerinden büyük ölçüde etkilenmiştir (Ataman, 1993: 236).

Bu tarihte Osmanlı’da “kadı-ul kuzat” diye bilinen Osmanlı Başyargıcı’nın bürosu vardı. Burada bulunan kişiler devletin en büyük kadısı ve bütün kadıların üstü sayılıyordu. İlmiye sınıfından Kazasker ve şeyhüliislam rütbesine yükselenler, kadı-ul kuzat unvanını alıyordu. Bu büro o zamanlarda olduğu gibi bugün bile İslam adalet sisteminin önemli bir parçasıdır. Başyargıcın görevi, İslam hukukunun, padişah dâhil memurlarca, halkın birbiriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını güvence altına almaktır. Bunu yaparken başyargıç, halkın haklarını memurların adaletsizliğini ve güçlerinin kötüye kullanılmasına karşı korumuş oluyordu. İslam Başyargıcı’nın yetki alanı içinde ayrıca “Divan Al-mazalim” ya da “Muhtasib” adıyla ve şimdi bile kimi İslam ülkelerinde var olan “şikâyetler Kurulu” denilecek geleneksel bir kurum da vardı ve bu örgütlenme, İslam Devleti’nin büyümesi ve işlevlerinin çoğalmasıyla gelişmiştir (Pickl, 1986: 39).

Emeviler, “şikâyetler Evi” olarak adlandırılan bir ev oluşturmuşlardır. Abbasi Hanedanı’nın gelişiyle şikâyetler üzerine hüküm vermek için oturlan özel bir yer belirlenmiştir.

İslam Devleti’nin büyümesiyle valiler başka yargıçlara şikâyetleri inceleyecek yetki alanı devretme yöntemini benimsemiştir. Böylece olağan yargıç yanında, bireyler, valilere karşı yaptıkları şikâyetleri hükme bağlayan uzmanlaşmış bir yargıç da bulabiliyorlardı. Böylelikle şikâyetler yargıcı İslam devlet sisteminin temel bir özelliği olmuştur (Pickl, 1986: 39).

Kuşkusuz, günümüzdeki ombudsmanların statüsü, o dönem için ombudsman benzeri kurum ve örgütlenmelerden çok farklıdır. Ancak İsveç Ombudsmanı'nın ilk kuruluş dönemindeki yapılanmasıyla büyük benzerlik içerisindedir.

Bununla birlikte ombudsman kurumu XX. yy başlarına kadar İsveç'te gelişimini sürdürürken, onunla idari yapı etkileşimi içerisinde olan diğer ülkeler bu kurumun başarılı çalışmalarını gözlemlemiş ve kendi ülkelerine uyarlama girişiminde bulunmuşlardır. Çağdaş anlamda ombudsman kurumu üzerinde tartışma ve dikkatler II. Dünya Savaşı'nın ertesini yıllarına rastlamaktadır. Batı Avrupa'nın demokratik toplumlarında idari otoritenin işlemlerine karşı, bireylerin daha sağlam bir şekilde korunmasını sağlayacak siyaset dışı bir kurumun gerekliliği kamuoyunda gerekli görülmüştür ve bu konuda önemli tartışmalar yaşandığı gözlemlenmiştir (Arslan, 1986: 158). İdarenin genişleyen kamu hizmetlerini bir merkezden denetleme, düzenleme, destekleme ve hizmetin gereğini yerine getirmedeki zorluğuna, birde takdir yetkisinin zorunlu genişlemesi eklenince bireyin yasal durumunda yürütmeye karşı bir zayıflama olduğu ve yurttaşların bu durum karşısında parlamento adına çalışacak güçlü bir kişi tarafından korunması gereği kendini iyiden iyiye hissettirmiş ve bu düşünceler çerçevesinde Finlandiya, 1919'da Anayasası'na parlamento ombudsmanını koyarak ilk uyarlamayı gerçekleştirmiştir ve bunu 1952'de Norveç izlemiştir (Altuğ, 2002: 55).

Danimarka'da da genişleyen kamu hizmetleri ve devletin bürokrasi ağı, bireylerin kamusal özgürlüklerinin zedelendiği, ağır işleyen geleneksel yargı mekanizmalarının güçlenen idari güçler karşısında yeterli koruma sağlayamadığı yönünde kanıları güçlendirince, gözlerin komşu ülkelerde uygulanan ombudsmana çevrilmesine neden olmuştur. Özellikle yasama organının sınırlarını çizdiği bir yönetsel işlev uygulanırken, yönetimin sahip olduğu geniş takdir yetkisi yargı organlarınca tam olarak denetlenememektedir (Gammeltoft, 1996: 196). Zira yasama organı "değerlendirmede bulunma" yetkisini özellikle yönetsel otoriteye vermiştir. Bu da hukukun genel ilkelerini ve hukuk devletini zayıflatan bir olgu olarak idari otoriteden yana, ama bireyin aleyhine bir durum olarak görülmektedir. Bu düşünceler doğrultusunda Danimarka Parlamentosu (The Folketing) 1954'te Anayasa'nın 55. maddesine "Parlamento kendi üyesi olmayan bir veya iki kişiyi, devletin sivil ve askeri yönetimini denetlemek üzere seçer" ibaresi ekleyerek ilk ombudsmanı kurmuştur. 11 Haziran 1954'te ombudsman yasası çıkarılmış ve 22 Mart

1956'da bunu "ombudsman yönergesi" izlemiştir. Kurumun başına da bir hukuk profesörü olan Stephan Hurwitz getirilmiştir (Gammeltoft, 1996: 196).

Savaş sonrası dönemde ombudsman kurumunun birbirine benzeyen İskandinav ülkelerinde uygulanmış olması, farklı hukuk ve yönetim sistemlerinin bulunduğu, kalabalık nüfuslu ülkelerde böylesi bir kurumun başarılı olup olamayacağı noktasında tereddütler oluşturmuştur. Her ne kadar Kara Avrupa'sı hukuk geleneğinin egemen olduğu ve nüfusun nispeten fazla bir ülke olan Almanya'da 1956 yılında yapılan bir anayasa değişikliği ile ombudsmanlık kurumu kabul edilmiş ve 1959 yılında ilk ombudsman görevine başlamış olsa da bu, sivil alanda etkisi olmayan bir askeri ombudsman olarak var olmuştur (Tortop, 1998: 3).

Ombudsman kavramı 1962'de İskandinavya'dan ve öteki Avrupa ülkelerinden Pasifik'e taşınmıştır. Yeni Zelanda 1962'de "parlamento komiseri" adı altında Danimarka modeline yakın bir ombudsman modeli kurmuştur. Başlangıçta, kapsam alanının oldukça dar tutulduğu görülürken sonraki yıllarda yapılan değişikliklerle merkezi ve yerel yönetim örgütünün büyük bir kısmı görev alanına eklenmiştir. Yeni Zelanda Ombudsmanı hükümet birimlerinin pek çoğunda gözetim ve denetim yetkisine sahip kılınmıştır. Burada ombudsman kamu yararı amacıyla elektrik ve demiryolları gibi kamu hizmet birimlerine de yer geldikçe müdahale edebilmektedir (Avşar, 2000: 154). Ombudsman kurumuna ilişkin bu gelişmelerin ardından Afrika'da da bu kurum için gerekli ön hazırlıklar başlatılmıştır. 1966'da Tanzania Devleti, yurttaşların kamu görevlilerince yaptıkları ayrımcılık, yoksun bırakma, eziyet, işkence vb. gibi hukuk dışı tutumlarına set çekmek amacıyla "Geçici Araştırma Kurulu"nu kurmuştur. Kuruma atama işlemini de cumhurbaşkanı gerçekleştirmiştir. Bu kurul aslında "geçici" olmakla beraber, yüklendiği görevler ve başarılı çalışmalarıyla daha sonraları kalıcı olmuş ve ombudsmanın yerine getirdiği tüm işlevleri üstlenmiştir (Altuğ, 2002: 57).

Büyük Britanya'da ombudsman kurumu İsveç'ten 158 yıl sonra kurulmuştur. 1954'de patlak veren Crichel Down Skandalı ombudsmanın kurulmasında etkili olmuştur. Bu skandal Tarım Bakanlığı'ndaki görevlilerin hukuk dışı tutumlarını içeriyordu. Bir kısım çiftçi topraklarına II. Dünya Savaşı başlarında askeri havaalanı yapmak amacıyla el konulmuştu. Savaşın bitiminde bu ihtiyaç ortadan kalkmış ve topraklar Tarım Bakanlığı'nın eline geçmiştir. Bakanlık bu toprakları satmaya hazırlanmakta iken, toprak

sahibi köylüler bunu “mülkiyet haklarına açık bir saldırı” olduğu gerekçesi ile karşı koymuştur. Zira topraklarına savaş sırasında “savunma amacıyla” el konulmuş, fakat şimdi bu ihtiyaç ortadan kalktığından, kendilerine iade edilmesi gerekirken satışa sunulmaktadır. Tarım Bakanlığı konuyu ele almış fakat adalete uygun, doyurucu bir çözüm bulamamıştır. Çiftçilerin isyanı sonucunda bakan bu baskıya daha fazla dayanamayarak istifa etmek zorunda kalmıştır (Akıncı, 1999: 272). Bunun üzerine yasama organı konunun araştırılmasına karar vermiş ve bu işle ilgili olarak bir komiteyi görevlendirmiştir. Ombudsmanın kurulmasına öncülük eden komite, bakanlık sorumluluğu öğretisi ile yürütme ve yasama arasında bir çatışma olmasın diye ombudsmanın adının “yönetim için parlamento komiseri” olarak önermiştir. Buna göre halk “parlamento komiseri”ne doğrudan başvurmamalıdır; şikâyetler bir parlamenterin filtresinden geçirilmelidir. Ombudsman denetim yetkisini kullanırken, dosyadaki olgularla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi alabilmeli, fakat iç işleyişe karışmamalıdır. Araştırmaları sonucunda işlemini hakkaniyete ve hukuka aykırı bulduğu yönetimi deşifre etmelidir (Akıncı, 1999: 272).

Bu öneri bir takım değişikliklerle yasaya alınmış ve 1967’de bugün yürürlükte olan “parlamento komiseri” işe başlamıştır. Ombudsmanın özellikle hükümetin bürokratları ile uğraşacağından onu güçlü kılmak için kendisine “parlamentonun bir memuru” statüsü verilmiştir. Böylece yürütmenin açık etkilerinden uzak, gücünü halktan (halkın egemenlik yetkisinden) alan düzeyli bir kamu organı doğmuştur (Akıncı, 1999: 272). Kuzey İrlanda Parlamentosu 1969’da “parlamento komiseri” ve “şikâyet komiserliği”ni kurmuştur. İngiliz modeli esas alınarak oluşturulan parlamento komiserliği, halkın hükümet kuruluşlarının kötü yönetim tarzındaki şikâyetlerini bir parlamenter aracılığıyla incelemekle görevlendirilmiştir (Akıncı, 1999: 272).

Amerika Birleşik Devletleri ise ombudsmanlık kurumu ile ulusal düzeyde tanışma fırsatı elde edememiştir. Ancak çeşitli eyaletler, yönetimle halkı yakınlaştırmak, onların bürokratik mekanizmalardan kaynaklanan şikâyetlerini dinlemek için ombudsman kurumuna kapılarını açmıştır. 1971’de Nebraska’da (ABD Eyaleti) Kamusal Danışma Yasası’nda yapılan bir değişiklikle ombudsman kurulmuştur. Bunu Jawstown, Newyork, Missouri ombudsmanları izlemiştir. Missouri’de demokratik bir yöntemle seçmenler, “halkla ilişkiler ve yurttaş şikâyetleri bürosu”nu kuran yasayı onaylamışlardır (Akıncı, 1999: 274). Bununla birlikte aynı yıllarda İsrail’de yasama organından bu kurumun gerekliliği tartışılmış ve İsrail, 1925 tarihli devlet denetçisi yasasını 1971’de değiştirerek,

“halk şikâyetler komiseri” adı altında kurumsal bir yenileme gerçekleştirmiştir. Bu kurum, merkezi ve yerel yönetim birimlerinin, kamu şirketlerinin ve devlet destekli kurumların hukuka aykırı ihmal ve gecikmeleri, yetkisiz işlemleri, meşru yönetime aykırı tutumları, yersiz eziyet veya açık haksızlıkları karşısında zarar görmüş olan bireyin buna ilişkin yakınmalarını ele almaktadır. Devlet denetçisi, parlamentonun önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Akıncı, 1999: 274).

İskandinav modelinin, otorite ve kuralcı niteliği ile öne çıkan Fransa’daki yapıyı yumuşatacağı ve yönetici yönetilen ilişkilerini sağlam bir temele oturtacağı düşünülüyordu. Sistemin Fransa’da işlemeyeceğini öne sürenler, ombudsman kurumunun Fransa’da yerleşmiş olan yargı ve idari otoriteleri ayrılığına ters düşeceği, ombudsmanın sadece saygı duyulan bir otorite olarak kalmayıp, diğer bürokratların amiri pozisyonundaki bir büyük büro şefi haline geleceği ve Fransa’da idari yargı sisteminin iyi işlemesi gibi gerekçelerle karşı çıkmışlardır (Tortop ve diğerleri, 1993: 186). Yanı sıra, dünya üzerinde var olan sistemlerde ombudsmanın genel olarak parlamento tarafından atanmasına karşın Fransız Parlamentosu’nun hiçbir zaman atama yetkisi kullanmaması ombudsman kurumunun Fransa için uygun olmadığı düşüncesine dayanak oluşturmuştur (Tortop ve diğerleri, 1993: 186).

Diğer taraftan ombudsman sisteminin Fransa’da kurulması gerektiğini savunan görüşler ise, parlamenter rejimin bulunduğu ülkelerde ombudsman sistemi ile parlamento arasında herhangi bir uyuşmazlığın yaşanmaması, ombudsmanın, yargısal başvuruların tamamlayıcısı konumunda olması ve vatandaşları keyfi yönetimden korumak düşüncesinin yönetimi güçlendireceği gerçeği ombudsmanlık kurumunun Fransa’da kurulması düşüncesini doğurmuştur (Tortop ve diğerleri, 1993: 186-187).

Yukarıda değinilen tartışmalar ışığında ombudsman sisteminin kurulması fikrini Fransa’da ortaya atan ilk kişi Cumhuriyet Parti Genel Sekreteri Michael Poniowski olmuştur. Bu fikir hükümet tarafından da benimsenmiş, Başbakan Pierre Messmer, 2 Ekim 1972 tarihinde yaptığı ünlü parlamento açılış konuşmasında bu konuya değinmiştir (Versan, 1986: 122). Fransa’daki idari sistem ile İskandinav ülkelerindeki idari yapının birbirinden farklılığı nedeniyle bu kurumun adı ‘mediateur’ (arabulucu) olarak belirlenmiştir. Fransız Ombudsmanı’nın görevi, esas itibariyle idare ve vatandaş arasındaki ilişkilerin gelişmesine yardımcı olmaktır. 3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan bir kanunla



kurum resmen faaliyete geçirilmiş ve daha önce çeşitli üst düzey görevlerde bulunmuş Antonie Pinay, mediateur olarak atanmıştır (Versan, 1986: 122-123).

Bu noktada Fransa'nın da ombudsman sistemini benimsemesiyle artık mevcut denetim yöntemlerinin bireylerin haklarını koruma konusundaki eksikliklerini kapatan, bu kurumun evrensel uygulanabilirlik niteliği ortaya çıkmıştır (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 52).

İtalya'ya Tuscany Bölgesi'nde 1974'te kurulan "Yurttaş Savunma Bürosu" ile birlikte ombudsman kurumu da girmiştir. Avustralya ve Portekiz 1976'da ombudsmanlık kurumunu, sistemlerine entegre eden ülkeler grubuna katılmıştır. Avusturya'da da 1977'de Avusturya Cumhuriyeti Ombudsmanı resmen kurulmuştur. Öte yandan, Kıt'a Avrupa'sında ve kıtaya yakın ülkelerde 80'lere gelindiğinde gittikçe yayılan ombudsman dalgası Hollanda ve İspanya'yı da sarmış ve her iki ülkede de 1981 yılında "Ulusal Ombudsman Yasası" onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu gelişmeler Pakistan'ın da ilgisini çekmiş ve 1983'te devlet başkanının bir emirnamesi ile "wafaqi mohtasib" (ombudsman) kurulmuştur. Bireylere kamu ajanlarının yaptığı hukuk dışı işlemleri teşhis etmek, araştırmak, düzeltmek ve onarmak için çalışan "wafaqi mohtasib" in 1984'ten bu yana ortalama olarak yılda 20.000 davaya baktığı belirtilmiştir (Akıncı, 1999: 278).

Ombudsman kurumunun yaygınlaşması bahsedilen hususlarla sınırlı kalmamış ve dünyanın pek çok ülkesine yayılmıştır. Özellikle demokratikleşme yönünde büyük çaba gösteren doğu bloku ülkelerinde ombudsman kurumuna verilen önem, bu dönem için diğer ülkelerden çok daha fazla olmuş ve yönetimin yargı dışı denetiminde ciddi bir seçenek durumuna gelmiştir. Ancak, Avrupa Kıtası ombudsmanlıkla ilgili olarak belirtilen gelişmelerle yetinmemiş ve bir adım daha ileri giderek Avrupa Birliği düzeyinde bir ombudsman kurulmasını sağlamıştır (Akıncı, 1999: 279).

Ombudsman kurumunun tarihsel gelişiminin ele alındığı bu kısımda sonuç olarak şu değerlendirmelerde bulunulabilir: Ombudsmanlık, ilk kurulduğu tarihten bu yana geçen sürede, birçok ülkede başarılı bir şekilde uygulanan, demokratik yönetim anlayışı ile bireylerin hak ve menfaatlerinin korunduğu bir düzenin göstergesi olarak, her geçen gün daha çok ilgi odağı haline gelen bir kurum olmayı başarmıştır.

## 2.2. Ombudsman Kurumu

Ombudsman kurumunun genel olarak kabul edilmiş bir tanımı bulunmamaktadır. Fakat genel bir ifade kullanılacaksa, “idareye karşı vatandaşı koruyan müessese” şeklinde bir tanım yapılabilir. Bununla birlikte ombudsmana Türkçede de birçok isim verilmiştir. Vatandaş sözcüsü, düzeltici, kamu hakemi, halkın avukatı, halk şikâyetlerinin sözcüsü, halkın savunucusu, kamu gözeticisi, parlamento komiseri, arabulucu gibi. Kurum, Türkiye dışındaki ülkelerde de çeşitli adlarla anılmaktadır. Örneğin bu kuruma, İsveç, Danimarka, Norveç, Finlandiya ve İrlanda’da “ombudsman” denilmesine karşılık, Fransa’da “mediateur”, İtalya’da “difensere civico”, İspanya’da “defensor del pueblo”, Portekiz’de “proveder de justica” denilmektedir (Eren, 2000: 82)

İsveç kökenli olan ombudsman kurumunu, farklı ülkelerde farklı içerikteki yasal ve anayasal düzenlemeler ile gündeme geldiği için, net bir şekilde tanımlamak oldukça güçtür. (Akıncı, 1999: 520). Buna karşın, bir ombudsman kurumunun varlığından söz edebilmek için asgari bazı koşulların bulunması da gerekmektedir.

Her şeyden önce, ombudsman kurumu, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları ile ilgili araştırmalarda ve incelemelerde bulunmalıdır. Yani bu incelemeler idari eylemler, işlemler ve davranışlarla ilgilidir. Dolayısıyla ombudsmanın, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama işlemleriyle veya yargısal işlemlerle ilgili olarak incelemelerde bulunması söz konusu değildir (Kestane, 2006: 128). İkinci olarak, ombudsman kurumu yapısı gereği yürütmeden ve idareden bağımsız bir kurumdur. Yürütmeden ve idareden bağımsızlığı sağlanamamış bir kuruma ombudsman adının verilmesi doğru değildir. İdarenin ve yürütmenin tüm etkilerinden arındırılmış bir kurum, etkili bir denetim uygulayabilmektedir (Erhürman, 1998: 87). Aksi takdirde, bu denetimin idare içinde alışlagelmiş olan vesayet denetiminden veya hiyerarşik denetimden bir farkı kalmamaktadır. Ombudsman ile ilgili ifade edilebilecek son nokta da, mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamamasıdır. Bu özellik ombudsman açısından olmazsa olmazdır. Çünkü bağlayıcı kararlar alma yetkisinin bulunması kurumu yargısal veya yarı-yargısal bir niteliğe büründürecektir. Bu yapılar hiç kuşkusuz ki, “ombudsman” adında yeni bir kurumdan söz etmeyi gerektirmeyen, hukuk sistemleri içerisinde alışlagelmiş yapılardır (Erhürman, 1998: 87).

Yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde ombudsman en kapsamlı şekilde şöyle tanımlanmaktadır: İdarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması/kaldırılması veya bu işlem ve eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare düzeyinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili, bağımsız bir devlet organıdır (Erhürman, 1998: 89).

Hukukla sınırlanmış devlet tezinin somut bir uygulaması olarak görülen bu kurum, demokrasi ve hukukun ilkesine bağlı pek çok ülkede yaşama geçirilmiş bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlananlar için adaletin yerine getirildiği, onlara nesnel, saygın, iyi, çabuk ve kaliteli bir kamu hizmetinin sunulduğuna dair güvence veren bir otorite olarak ombudsman, aynı zamanda idare (bürokrasi) açısından da eylem ve işlemlerin yapılışındaki gözden kaçan veya kasten yapılan yanlışlıkların düzeltilmesine olanak sağlayan ek bir “yanlıştan arındırma” denetimidir (Pickl, 1986: 37).

Ombudsman, idarenin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaları yanlış yorumlama sonucu amacından saptıran uygulamaları hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden; öte yandan yurttaşların yersiz şikâyetleri sonucu hukuka inancı ve saygıyı pekiştiren, geçerli uygulamaları güçlendiren, bağımsız bir kamu otoritesi olarak değerlendirilmektedir. Böylece hukuk devleti ilkelerine bağlı demokratik bir toplumda yaşayan yurttaşları, bağımsız yargı organı ile birlikte, bağımsız otorite ile de denetlenen idare karşısında çifte güvenceli bir duruma kavuşmaktadır (Akıncı, 1999: 265).

### **2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Temel Özellikleri**

Ombudsmanlık sistemini uygulayan her ülkenin, kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine göre adapte ettiği ombudsmanların, farklı yetkileri ve çalışma alanları bulunmaktadır. Ancak bütün bu farklı uygulamalardan yola çıkarak kurumun genel kabul gören ortak noktaları şöyle özetlenebilmektedir:

Ombudsman, anayasa veya yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, tarafsız ve bağımsız görevlidir. Vatandaş ile devlet arasında hakemlik yapmakta, kamu kurumlarının icraatlarının doğru, haklı ve vatandaş yararına uygun olup

olmadığını araştırmaktadır. Çoğunlukla parlamento veya cumhurbaşkanı tarafından 4-7 yıl için seçilmektedir. Kendisini atayan makam tarafından; başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkârlığı veya iletişimsizlik söz konusu olduğunda görevden alınabilmektedir (Sezen, 2001: 75-76).

Ombudsman yaptığı çalışmalar nedeniyle izlenememekte, sorgulanamamakta, tutuklanamamakta ve yargılanamamaktadır. Yani bir tür parlamenter dokunulmazlığına sahiptir. Parlamento tarafından görülen bütçenin sınırları içerisinde hiçbir makamdaki talimat almaksızın istediği harcamayı yapabilmektedir (Temizel, 1997: 41). Faaliyetlerini yürütürken, kendisini seçenler tarafından yönlendirilmesine müsaade etmemektedir. Kurum kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuka tam anlamıyla hâkim kişilerden oluşmaktadır. Haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikâyetleri veya kamu gündemini işgal eden önemli gördüğü yakınmaları re'sen inceleyebilmektedir. Özel anlaşmazlıklar ombudsmanın faaliyet alanında değildir (Avşar, 2000: 63). Soruşturma açmak, eleştirmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. Ancak belirlediği kötü davranış ve işleyişleri düzeltme yetkisi yoktur. İdareye mutlak karşı değildir.

Ombudsman denetçi veya müfettiş değildir. Yargıç veya mahkeme değildir. Yargı üzerinde denetim yetkisi yoktur; yargıya alternatif olarak da kurulmamıştır ve yaptığı iş de bir yargılama değildir (Özden ve Gündoğan, 1997: 49).

#### **2.4. Ombudsmanın Görevleri**

Ombudsman kurumuyla ilgili olarak, demokrasiyi pozitif hukuk düzeni içinde işler kılmak amacıyla, bireylere var olan yasama, yargı ve öteki başvuru mekanizmalarına ek olarak, idarenin işlem ve eylemleriyle ilgili şikâyetleri, bağımsız ve işinde uzman bir organ aracılığıyla çözmelerine olanak sağlayan; bireylerin zedelenmiş adalet duygularını onarmaya yardımcı olan bir tür “adalet doktoru”<sup>5</sup> benzetilmesinin yapılması hiç şüphesiz yerinde olacaktır. Ombudsmanlık, ortaya çıkışından beri uygulandığı ülkelerde hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülmeye başlamıştır (Akıncı, 1999: 284 ).

---

<sup>5</sup> Bu ifade Oğuz Babüroğlu ve Nevra Hatipoğlu tarafından kullanılmış olup, Müslüm Akıncı tarafından aktarılmıştır (Akıncı, 1999: 284).

Bununla birlikte, kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen, *“bireylerin kamu yönetiminden duydukları şikâyetleri kabul edip inceleyen ve sorunların hem kamu yönetiminin hem de bireylerin kabul edecekleri bir çerçevede hakkaniyet ölçüleri içerisinde çözülmesi uğraşı veren ombudsmanların görev alanını kamu yönetimi oluşturmaktadır”* (Thery, 1998: 42).

Ombudsman, kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmekte, kamu yönetimine karşı bireylerin şikâyetlerini kabul etmekte ve sorunlara bir çözüm getirme çabasında bulunmaktadır.

Bu bağlamda, ombudsman kurumunun görev alanı, her ülkenin siyasal, idari ve toplumsal yapısına göre değişiklik göstermekte ve bunun sonucunda da her ülke, kendi ihtiyacına göre görev alanını belirlemektedir. Ombudsmanın, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı vatandaşı uygun bulduğu herhangi bir yöntemle koruması, bütün ülkelerde kabul edilmiş bir durumdur (Avşar, 2000: 153). Ancak sorun, yargı organlarının ve askeri kuruluşların ombudsmanın yetki alanına girip girmeyeceği hususunda çıkmaktadır. Bu konuda değişik uygulamalar söz konusudur. Bazı ülkelerde yargı organları ve askeri kuruluşlar ombudsmanın görev alanında iken, bazı ülkelerde durum tam tersidir. (Erhürman, 1998: 93).

Ombudsman kurumunun etkin bir şekilde varlığını devam ettirdiği ülkeler ve bu ülkelerdeki söz konusu uygulamaya ilişkin kararlar derinlemesine bir şekilde incelendiğinde, görev alanına giren konular şu şekilde gösterilebilmektedir (Temizel, 1997: 767); Hak ve özgürlüklerin korunması, vatandaşın kötü yönetime karşı korunması, vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin ve idarenin iyileştirilmesi, yöneten ve yönetilen ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması, merkezi idare, yerel yönetimler, bağımsız idari otoriteler, yasada özel olarak belirtilen kurum veya hizmet alanları, ombudsmanın görev alanına girmektedir.

## **2.5. Ombudsmanın Yetkileri**

Sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkileri ile çelişkili görünse de ombudsmanların, kamusal eleştiri ve ikna dışında, zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Karar verme, idarece verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkilerinin olmaması ombudsmanların genel niteliğidir (Avşar, 2000: 62). Burada hemen şu soru akla

gelebilmektedir. Kendisine ulaşan şikâyetler üzerine geniş soruşturma yetkisini kullanarak varmış olduğu karar, idarenin önceki kararını değiştiremiyorsa ya da ortadan kaldıramıyorsa ombudsmanın işlevi ne olmaktadır?

Ombudsmanın en temel işlevi, idarenin yurttaşlarla ilişkilerindeki eksik ve yanlışları ortaya koymak, idarenin yurttaş karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır. İdarenin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi ve hak ve özgürlük ihlallerine, kötü idareye karşı bir kamuoyu oluşturulması ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur (Gammeltoft, 1996: 195).

Kararların 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. Ombudsmanların her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme yetkileri bulunmaktadır (Gammeltoft, 1996: 195). Bu geniş soruşturma yetkisi ombudsmayı yönetim mekanizmasının merkezine götürerek gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarmasına ve sıradan bir yurttaşın, hatta parlamento üyesinin bile sahip olmadığı, idari işlemlerin gerçek öğelerini öğrenmesine olanak vermektedir.

Bununlar birlikte idari işlemle ilgili her türlü belge ve bilginin ombudsmana verilmesi zorunluluğu, yönetime, “aleyhteki kararlarını da gerekçeli olarak hazırlama yükümlülüğü” getirmektedir ve bu da, ombudsmanların yönetim alanında halka dönüklük açısından gerçekleştirdikleri en önemli katkılardan birini oluşturmaktadır (Işıkay, 2003). Bununla birlikte ombudsmanlar, yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre, disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadırlar (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 54).

Genellikle ombudsmanlar, idarenin her türlü olanağından yararlanabilmekte ve ombudsmanın istemesi halinde kamu yönetimleri ve özellikle denetim birimleri her türlü desteği sağlamakla yükümlü tutulmaktadır (Avşar, 2000: 64).

## 2.6. Ombudsmanın Yasal Statüsü ve Atanması

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 (Kestane, 2006: 133). Ombudsmanların devletin diğer organlarına karşı yasal/anayasal bağımsızlığı, politik ve diğer sonuçlardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğü sağlarken, diğer yandan da ombudsmanın hiçbir baskıyla karşılaşmaksızın serbestçe çalışabilmesi yanında herhangi bir beklentiye girerek kendi kendini sınırlandırmamasını sağlamaktadır (Sezen, 1998: 77).

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayan diğer bir önemli unsur da atanma biçimleridir. Ombudsmanı atayan kurum itibarını ombudsmana yansıtmakta, dolayısıyla atanma ve görevden alınma biçimleri ombudsmanın statüsünün belirleyicisi olmaktadır. Ombudsmanların parlamento tarafından atanması bağımsızlık yanında otoritesinin de kaynağı olmaktadır (Işıkkay, 2003).

Ombudsmanın faaliyetleri hiçbir şekilde denetime tabi tutulmamaktadır. Bununla birlikte ombudsmanlar, başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkârlığı veya iletişimsizlik söz konusu olduğunda, parlamento tarafından görevden alınabilmektedir (Altuğ, 2002: 46). Örneğin, İsveç'te ombudsman, yıllık çalışma raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine, parlamentonun güvenini kaybederse, parlamento (Riksdag) tarafından görevden alınabilmektedir (Avşar, 2000: 148).

Ombudsmanlara, genellikle söylediği ve yayınladığı görüşleri ya da işlevlerini yerine getirme sırasında yaptığı işlemler nedeniyle, izlenemeyeceği, sorgulanamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı belirtilerek, parlamenter dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlık sağlanmaktadır (Kestane, 2006: 134).

Parlamento tarafından uygun görülen bütçesinin sınırları içerisinde her türlü harcamayı hiçbir makamdan talimat almaksızın serbestçe yapabilmektedir.

## 2.7. Kimler Ombudsman Seçilebilir?

Ombudsman olarak atanacak kişilerde kimi ülkeler özel koşullar aramamaktadır. Örneğin Fransa'da yasa, kişisel, mesleki ya da eğitimsel bir ölçüt koymamıştır. Bu ülkede

görev yapan ombudsmanlar arasında mesleği eczacı ve ziraat mühendisi olan kişiler de bulunmaktadır (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 60).

Öte yandan, hukuk eğitimi almış olmak, yargıçlık ya da kamu yönetiminde üst düzey yöneticilik yapmış olmak gibi ön koşulların arandığı uygulamalar da söz konusudur. Bununla birlikte genelde, hukuk formasyonu almış ve kamuoyunda dürüstlüğü ve saygınlığı ile tanınmış kişilerin bu görev için tercih edildiği söylenebilmektedir (Sezen, 1998: 78). Ombudsmanın yansızlığı güvenceye almak amacıyla kimi görev kısıtlamaları da getirilebilmektedir. Örneğin bu kişiler parlamento üyesi olamamakta, ücret ya da kazanç karşılığı bir işte çalışmamaktadır (Sezen, 1998: 78)

## **2.8. Ombudsmana Başvuru Yolları**

Ombudsman genelde bir başvuru ile harekete geçmektedir. Bununla birlikte kimi ülkelerde ombudsmana, aldığı bir duyum, basında yer alan bir haber üzerine kendiliğinden harekete geçme yetkisi de tanınmıştır. Örneğin Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya ve Hollanda örneklerinde ombudsmanın doğrudan harekete geçme yetkisi vardır ve bu yetki etkin bir biçimde kullanılmaktadır (Akıncı, 1999: 287). Öte yandan Fransa'da mediateura başvurabilmektedir. Ombudsmanın kendiliğinden harekete geçebilmesi, önleyici bir etkiye sahiptir. Böylece, görülen kimi aksaklıklar herhangi bir şikâyete yol açmadan giderilebilmektedir. Nitekim kimi ülkelerde, bu yetkiden sonra bireysel başvuruların azaldığı gözlenmiştir (Tortop, 1998: 6).

Yurttaşların ombudsmana başvurusunda da başlıca iki yöntem söz konusudur: 1) Doğrudan, aracısız başvuru, 2) Başvuruların filtre edildiği dolaylı başvuru. İngiltere ve Fransa'da yurttaşlar ancak bir parlamenter aracılığı ile başvurularını yapabilmektedirler (Esgün, 1996: 259). Kimi ülkelerde de iki yöntem bir arada kullanılmaktadır. Örneğin Sri Lanka'da bu süreç başlangıçta; yurttaş-parlamenter-parlamento dilekçe komisyonu-ombudsman zinciri şeklinde işlemektedir. 1994'ten itibaren bu sistemin yanı sıra yurttaşlara doğrudan erişimin olmaması ve araya parlamenter ya da dilekçe komisyonun girmesi, bu sistemin yargı denetimine göre üstünlüklerini bir ölçüde gölgelemekle birlikte, ombudsmanın görev alanına girmeyen şikayetlerin baştan engellenmesi ya da parlamento düzeyinde çözülebilecek şikayetlerin ombudsmana ulaşmadan kaynağında çözülmesi gibi yararlar sağladığı iddia edilmektedir (Akıncı, 1999: 287).



## 2.9. Ombudsmanın Düzenlenmesi

### 2.9.1. Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Ombudsman, yetki alanına giren ve hakkında soruşturma ve değerlendirme yapacağı kamu makamlarının doğrudan veya dolaylı etkilemelerine açık olmamalıdır. Onlardan bağımsız davranabilmeli ve işinde tarafsız kalabilmelidir. Bağımsızlık, statü ile ilgili bir durum olmasına karşın, tarafsızlık onun davranışlarıyla ilgili bir durumu ifade etmektedir. Gerek atama yapan otorite ve gerekse denetim altına giren otoritelere karşı ombudsman için tam bir bağımsızlık sağlanmadıkça, baskı ve yönlendirme riskiyle her zaman için karşı karşıya kalması söz konusu olabilmektedir (Kestane, 2006: 133).

Daha önce de bahsedildiği gibi, genel kural olarak ombudsmanlar parlamento tarafından seçilmektedir. Hükümetler tarafından atanması halleri çok azdır. Bağımsız bir organ olmaları da bunu gerektirmektedir (Tortop, 1998: 7). Ayrıca halkın seçtiği kişilerden oluşan parlamento tarafından seçilmiş olma ombudsmanların meşruluğunu da güçlendirmektedir. Çünkü halk iradesinin bir yansıması olarak parlamento, meşru yetkisini, kendisinin seçtiği bir kişiye devrederek kamu yönetimini denetlemeye çalışmaktadır. Ancak bu genel kurala istisna olarak üç devlet zikredilebilir. Bunlar İngiltere, İrlanda ve Fransa'dır. İngiltere'de parlamento komiseri hükümetin önerisi üzerine kraliçe tarafından atanır. Ancak kraliçe, bu atamayı yapmadan önce, parlamento komiseri ile Avam Kamarası arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli soruşturma komisyon başkanının görüşünü almak zorundadır (Eren, 2000: 84). Ayrıca İngiliz Parlamentosu'nun her iki meclisi (Avam ve Lordlar kamarası) parlamento komiserinin görevden alınmasını içeren bir önergeyi kabul edebilmektedir. Böylece yürütme organı parlamento tarafından geniş ölçüde etki altında tutulmaktadır. İrlanda'da aynı şekilde ombudsman, parlamentonun kararından sonra cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Fransa'da ise Mediateur, cumhurbaşkanının imzasını da içeren bakanlar kurulu kararı ile atanmaktadır. Ulusal Meclis ve Senato'nun atama ile bir ilgisi yoktur (Tortop, 1998: 7).

Ombudsmanın bağımsızlığından söz edebilmek için, ombudsmanın atama ve yetkilerine ilişkin konularda halkın bilgilendirilmesi sağlanmalı, ombudsman olarak atanan kişiler araştırma konularından bağımsız olmalı; kurumsal ilişkileri varsa derhal kesilmeli ve ombudsmanlık makamı bir sıçrama tahtası olarak görülmemelidir (Akıncı, 1999: 296). Yanı sıra görev süresi, ehliyetsizlik veya görevi kötüye kullanma vb. nedenler dışında

olağan süresinden önce bitmemeli, ombudsmanın terfisi, kesinlikle araştırma konularını azaltma yoluyla yapılmamalı, ombudsmanın kendisi (veya konu ile ilgili parlamenter) bir şikâyetin, ombudsmanın görev ve yetki alanına girip girmediğine karar vermeli ve yasada aksi belirtilmedikçe ombudsman, araştırmaları sonucu elde ettiği bulguları rapor etmelidir (Erhürman, 1998: 92-93).

Ombudsman kurumuna yeteri kadar personel ve mali destek verilmelidir. Bütçesi sürekli olarak yasama organı tarafından belirlenen veya onun tarafından denetlenen bir ombudsmanın bağımsızlığından söz edilebilmesi çok kolay değildir. Bu nedenle, ombudsmanın özel bütçeli bir kuruluş olarak düzenlenmesinde ve sabit gelirlerinin bulunmasında yarar vardır (Gammeltoft, 1996: 202).

### **2.9.2. Yetki Alanı**

Ombudsmanın hangi alanlarda yetkili kılınıp hangi alanlarda yetkisiz bırakılacağı konusu, kurumu uygulayan ülkelerde farklı şekillerde düzenlenmiştir. Yetki alanı konusundaki düzenleme iki farklı yaklaşımla gerçekleştirilebilir: Bunlardan birincisi işlevsel yaklaşım, ikincisi ise organik yaklaşımdır (Eren, 2000: 86). İşlevsel yaklaşım, işlem, eylem veya davranışın hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın niteliğini esas almayı gerektirmektedir. Bu yaklaşıma göre, hangi organ tarafından yapılırsa yapılsın idari işlemler, idari eylemler ve idari davranışlar ombudsmanın yetki alanı içerisinde olacaklardır (Eren, 2000: 84). Bu yaklaşımdan hareketle yargı organlarının, yasama organının ve askerlikle ilgili organların idari işlemlerinin, idari eylemlerinin ve idari davranışlarının ombudsmanın denetim yetkisi içerisinde olacağına kuşku yoktur. İkinci yaklaşım ise, işlemin, eylemin veya davranışın niteliğini değil hangi organ tarafından yapıldığını esas almaktadır (Erhürman, 1998: 93).

### **2.9.3. Harekete Geçme Şekli**

Ombudsman, sadece yönetimin denetlenmesi ile görevli kişiler olmayıp, aynı zamanda vatandaşların yönetimle ilişkilerinde yönetime karşı savunmasını da üstlenmektedir (Tortop, 1998: 6). Ombudsman, vatandaşın yönetimle ilgili her türlü işlem ve eylemleri hakkındaki başvurularıyla ya da re'sen (kendiliğinden) harekete geçebilmektedir.

Ombudsmannın harekete geçme yöntemlerinde, ülkeden ülkeye farklılıklar görülmektedir. Uygulamadaki bu farklılıklar da göz önüne alındığında, ombudsmanın; vatandaşın Őikyeti zerine, re'sen ve parlamenter aracılığı ile harekete geçtiği görülmektedir (Eren, 2000: 87).

Yasal statünün imkan tanıdığı durumlarda ombudsman, herhangi bir Őikayete gerek duymadan veya aldığı bir duyum üzerine araştırma yapabilmektedir. Örneğin, Avusturya Ombudsmanı bazı durumlarda kendiliğinden, idari bir otoritenin işlemine araştırma yetkisini kullanmaktadır (Eryılmaz, 1993: 92). Hollanda Ulusal Ombudsmanı, idari düzensizliklerin sık yaşandığı alanlarda, Şikâyete gerek duymadan araştırma yapabilmektedir. İsveç Ombudsmanı için de aynı Şekilde, idari makamlardan kaynaklanan bir sorun hakkında kendiliğinden soruştırma başlatabilme yetkisi bulunmaktadır. Danimarka parlamento komiserine de, 1993'de yasada yapılan değişikle kendiliğinden araştırma yetkisi verilmiştir (Akıncı, 1999: 287).

Ombudsmanı harekete geçiren diğer bir Şekil ise vatandaşın yaptığı Őikyetlerdir. Zaten Şikâyet hakkı genelde vatandaşlar tarafından kullanılmaktadır. Bazı lkeler tüzel kişilere, kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine de bu hakkı tanımıştır. İdari yapılarında, ombudsmanlık kurumuna yer veren ülkelerin çoğunda bireyin ombudsmana aracısız başvurusu kabul edilmiştir. Başvuru için Şekil Şartı aranmamakta hatta szly yapılan başvuruların bile kabul edildiği ülkeler bulunmaktadır. Kimi ülkelerde ise (Hollanda) ombudsmana başvuru için Őikyette bulunanın hakkına zarar gelmiş olma Şartı aranmaktadır (Tortop, 1998: 6).

Ombudsmannın harekete geçiren bir diğer Şekil ise, parlamenterler aracılığı ile yapılan başvurulardır. İngiltere ve Fransa'da vatandaşın başvurusu, ombudsmana doğrudan olmayıp, parlamenter aracılığı ile gerçekleşmektedir (Eren, 2000: 87).

Ombudsman görev alanına girmeyen veya incelemeye değer bulmadığı Şikâyetleri reddedebilmektedir. Eğer incelemeye değer buluyorsa, ilgili kurumdan gerekli bilgi ve dokümanları isteyebilmekte, gizlilik teşkil eden belgeleri dahi inceleyebilmektedir. İnceleme, araştırma, soruştırma sonucunda vardığı sonuçları ilgili kuruma iletmektedir (Sezen, 2001: 82).

Ombudsmana, şikâyetlerini kimler iletebilecek sorusuna verilecek cevap ise ülkelere göre değişmektedir. Bazı ülkeler bu sorunun cevabını geniş tutarken, bazıları ise kısıtlamaya gitmiştir. Uygulamadan örnekler verecek olursak: Avusturya Ombudsmanı şikâyet konusu olaydan doğrudan etkilenme şartıyla herhangi bir kişinin başvurusunu kabul etmekle birlikte siyasi partilerin, derneklerin, sivil toplum örgütlerinin ve azınlıkların başvurusunu da kabul etmektedir (Akıncı, 1999: 300). İngiliz Parlamento Komiseri'ne de gerçek kişi yanında kişi topluluklarının başvurularını kabul ederken, kamu kurumları ile yerel yönetimler, kamusal mülkiyete ait endüstriyle kuruluşlar ile üyeleri, kraliyet tarafından atanan kamu otoriteleri veya kraliyetin herhangi bir bakanı veya hükümet birimi, gelirin tamamı veya önemli, bir kısmı parlamento tarafından karşılanan kamu kuruluşlarının başvurularını kabul etmemektedir. Fransa'da da son yıllarda yapılan değişikliklerle yabancı uyruklu olan kişilerinde parlamenter aracılığı ile arabulucuya başvurma imkânı tanınmıştır (Akıncı, 1999: 300).

## **2.10. Ombudsmanın Temel İşlevleri**

Ombudsmanın varlık nedeni, temel işlevi, yurttaşları, güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalara karşı bir güvence oluşturmaktadır. Ancak yargı yoluna başvurmak çoğu zaman daha pahalı ve daha zaman alıcıdır; biçimsel kurallar fazla ve daha karmaşıktır. Oysa ombudsman aracılığıyla hak arama, yargıya oranla daha basit, daha kolay, daha masrafsız ve çoğu zaman daha hızlıdır. Genellikle ombudsmana başvuru için harç alınmamakta ve daha önce de belirtildiği gibi kimi ülkelerde sözlü olarak da başvurulmaktadır (Erhürman, 1998: 101). Önemli bir diğer fark, denetimin içeriğinde görülmektedir. Yargı denetimi hukuka uygunlukla sınırlı iken ombudsman hukuka uygunluğun yanı sıra yerindelik denetimi de yapmaktadır. Bu bağlamda ombudsman, yasaya uygun ama hakkaniyete elvermeyen idari işlemleri de incelemekte ve çözümler önerebilmektedir. Ombudsmanın idari yargıya oranla bir diğer üstünlüğü, idari yargıda var olan “dava açma ehliyeti ve dava açma süresi” koşullarına ya bağlı olmaması ya da bu bağlılığın daha esnek tutulmasıdır (Erhürman, 1998: 101).

Ombudsman, bir yandan halkı yönetimin hukuk dışı, keyfi uygulamalarına karşı korurken diğer yandan da yönetimin kendi yanlışlarını düzeltmesi için bir fırsat yaratmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bilerek ya da bilmeyerek yapılan

yanlılıkların farkına varılmasına ve düzeltilmesine de olanak tanımaktadır. Öte yandan ombudsman, yanlış yapılmayan yerde “geçerli uygulamaları” güçlendirmekte ve ilgili kuruluşların kamuoyu nezdinde güvenilirliğini arttırmaktadır (Pickl, 1986: 37). Çünkü ombudsmana bir şikâyetin iletilmiş olması, bu şikâyetin mutlak anlamda haklı çıkacağı anlamına gelmemektedir. Ombudsmanın yapacağı inceleme ve araştırmalarda, yapılan başvurunun yerinde olmadığı sonucuna da varılabilmektedir. Nitekim çeşitli ülkelerin ombudsman raporları, başvuruların önemli bir kısmının yerinde olmadığını göstermektedir (Akıncı, 1999: 282).

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, yanlılıklardan arınmak isteyen yönetimler için yönlendirici bir işlev görmektedir. Kimi ülkelerde ombudsmanlar reform önerisi getirmekle yetkilendirilmiştir (Sezen, 2001: 80). Örneğin Fransa’da, kamu yönetiminin işleyişine ilişkin öneri getirmekle yetkili olan mediateurün önerileri, demiryolu istasyonlarında alınması gereken küçük önlemlerden, yurttaşların günlük yaşam kalitesini arttırmaya yönelik ve yasa değişikliği gerektiren önlemlere kadar uzanmaktadır. Fransa’da mediateurün 1976-1984 yılları arasında yayımladığı reform önerisi 289’dur; izleyen yıllarda ise yılda 20 ila 40 arasında reform önerilerinin yarısı uygulamaya konulmuştur (Sezen, 2001: 80).

Ombudsmanın özellikle yeni demokrasilerde geçerli olan bir başka işlevi de eğitimidir. Ombudsman bir yandan yurttaşların sahip oldukları temel haklar konusunda bilgilendirilmelerini sağlayarak, onları bu hakları koruyabilir hale getirilmelerine katkıda bulunmakta; diğer yandan da kamu görevlilerine, uygulamakla yükümlü oldukları kurallar konusunda rehberlik etmektedir (Akıncı, 1999: 293). Bir Afrika ülkesi olan ve 1993’te on yıllık bir askeri diktatörlüğün ardından sivil anayasal rejime geçen Gana’da, İnsan Hakları ve Yönetmelik Komisyonu, insan hakları ihlallerine, yetkinin kötüye kullanımına, yolsuzluğa ilişkin şikâyetleri araştırmasının yanı sıra halkın insan hakları ve özgürlükler konusunda eğitimi işlevini de üstlenmiş durumdadır. Komisyon bünyesindeki halk eğitimi birimi, öğrenciler, kamu görevlileri, askerler, polisler, kadınlar ya da dinsel gruplar gibi çeşitli toplumsal ve yönetsel kesimlere yönelik olarak düzenlediği konferanslar ve sempozyumlarda hem komisyonun çalışmaları hakkında bilgi vermekte hem de toplumun insan hakları konusundaki bilincini ve sorumluluğunu arttırmayı amaçlamaktadır. Öte

yandan Latin Amerika ülkelerinde ombudsmanlar, kamu kuruluşlarınca ya da hükümet dışı kuruluşlarca düzenlenen ve yurttaşları, hem hakları hem de bu hakları nasıl savunacakları konusunda eğitmeyi amaçlayan programları desteklemektedir (Akıncı, 1999: 294).

Ombudsmanın bir başka işlevi de günümüzde giderek önem kazanan “açık yönetim”i, yönetimde saydamlığı sağlamaya katkıda bulunmasıdır. Ombudsmana tanınan araştırma, inceleme ve her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisi, sıradan yurttaşın kolayca ulaşamayacağı belgelere, bilgilere ombudsmanın ulaşmasına imkân tanımaktadır. Öte yandan kimi ombudsmanlar, resmi bilgi ve bilgiye ulaşmada güçlük çeken yurttaşların yakınmalarını çözüme bağlamakla da yetkilidir. Örneğin, İngiltere’de parlamento komiseri, 1994’ten itibaren bu tür şikâyetleri de kabul etmektedir (Sezen, 2001: 81).

Nihayet, etkin bir biçimde işleyen ombudsman mekanizması yargı yerlerinin de işgücünü hafifleterek, yargının daha hızlı, daha etkin çalışmasına da katkıda bulunmaktadır (Altuğ, 2002: 25).

## **2.11. Etkin Bir Ombudsman Denetiminin Koşulları**

### **2.11.1. İnceleme ve Araştırma Yetkisinin Sınırlarının Geniş Olması**

Ombudsmanın yetki alanına giren konu ve kuruluşlar, çok az bir sınırlama dışında, ona geniş bir manevra yeteneği vermektedir. Bireysel bir şikâyetin ombudsmanın önüne getirilebilmesi için, hiyerarşik düzeyde başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Ombudsmanın, önüne gelen şikâyetlerin kendi yetki alanına girmediğini veya araştırma için yeterli nedenleri taşımadığı düşünülürse, başvuruyu reddedebilir. Buna başvuru süresini de eklemek gerekmektedir (Ataman, 1993: 197).

Yargı yerinin hukuksallık denetimiyle sınırlı yetkisi, ombudsman aracılığıyla hakkaniyet ölçüsüne indirgenebilmekte, bireylerin yaygın ve derin denetim konusundaki beklentilerine yanıt verilmeye çalışılmaktadır. Gerçi genel olarak ombudsmanın kuruluş yasalarında “inceleme” etkinliği öncelikli işlev olarak tanımlansa da, sonuç denetime ilişkin bir faaliyeti içermektedir (Akıncı, 1999: 301). Araştırma, inceleme, teftiş gibi veri elde etme ve değerlendirmeye yönelik etkinlikler denetim amaçlı etkinlikler olmaktadır. “Olan”ı saptamak ve “olması gereken”i belirlemek amacıyla gerçekleştirilen denetim, sonuçta bir takım yaptırımları içermektedir. Gözetleme, soruşturma, araştırma, inceleme ve

kayda geçme gibi faaliyetler maddi ve manevi yaptırımlarla desteklenerek ‘yönetmelik’ in anayasada belirlenmiş olan hukuk devleti ilkelerine uyumlu çalışması sağlanmaktadır (Akıncı, 1999: 301).

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

### **2.11.2. Kamuoyunca Tanınma ve Erişimin Kolaylığı**

Yurttaşların, yönetim karşısında kendilerini korumada ombudsmandan yararlanabilmeleri için onun varlığından haberdar olmaları ve bu kuruma hangi koşullarda ve nasıl başvurabilecekleri konusunda bilgilendirilmiş olmaları gerekir. Bu bağlamda özellikle yeni kurulan ülkelerde ombudsmanın kendini, yetkilerini, çalışma yöntemini, kimlerin, nasıl başvurabileceğini kamuoyuna duyurması, tanıtması önemlidir (Altuğ, 2002: 30). Çünkü ne yaptığı yeterince bilinmeyen bir kurumdan halkın yararlanmasını beklemek anlamlı olmayacaktır. Potansiyel yararlanıcılara ombudsmanın yeterince tanıtılması, ona nasıl ulaşılacağı konusunda aydınlatıcı bilgi verilmesi gerekmektedir (Altuğ, 2002: 30). İşte bu noktada, kitle iletişim araçlarından etkin bir şekilde yararlanma durumu ön plana çıkmaktadır.

Bir diğer önemli nokta da, ombudsmana erişimin zahmetsiz, masrafsız ve basitleştirilmiş olmasıdır. Başvurunun biçimi ve maliyeti yurttaşları caydırıcı yönde olmamalıdır. Tam tersi şekilde, sahip olduğu özellikler itibarıyla yurttaşlar açısından ilgi çekici ve gerçekçi bir durumda olması gerekmektedir (Altuğ, 2002: 30). Hatta yurttaşların başvurusunu kolaylaştırmak ve onlara yardımcı olmak üzere personel görevlendirilmesine gidilmeli ve bu kişiler gerektiğinde gerekli formların doldurulmasında, dilekçe yazımında yurttaşlara yardımcı olmalıdır.

### **2.11.3. Kamu Yönetimini Tanıma Derecesi**

Ombudsman kamu yönetimi alanında çok çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Çoğu zaman önüne gelen bir şikâyetin esas hakkında çıkarsamalarda

bulunarak etkili ve kesin bir çözüm üretmek için tüm olasılıkları göz önünde bulundurarak çalışmaktadır. Aracılık yapma ve öneride bulunma, idari süreçten (prosedür) anlamayı, bazı durumlarda da diplomasi kullanmayı gerektirmektedir (Sezen, 2001: 82). Zira bürokrasi, oldukça usta insanlarla doludur; bunlara karşı başarılı bir faaliyette bulunabilmek için onlardan daha iyi bilgi ve deneyime sahip olmak gerekmektedir ve bu durum, ombudsmanın hem kamu yönetiminin genel işleyişini hem de bürokrasinin “iç dünyasını, ruhunu” (kara verme biçimi, egemen ilişkiler, vb) çok iyi bir şekilde bilmesi, tanınması, bürokratik kademelerden gelecek engelleri, dirençleri aşmada ona yardımcı olacaktır (Sezen, 2001: 82). Ombudsman kurumunun başarılı bir şekilde yürüdüğü ülkelere bakıldığında da genellikle mesleki kariyerinin ortasında bulunmayan, iyi yetişmiş, bilgili, deneyimli, kıdemli yargıçlar, profesörler, avukatlar veya üst düzey yöneticiler göreve getirilmektedir.

#### **2.11.4. Yerleşik Siyasal ve Yönetmel Kültür**

Yukarıda belirtilen koşullar önemli olmakla birlikte, ombudsman kurumunun başarısındaki temel etmen içinde yer aldığı yerleşik siyasal ve idari kültürdür. Bunun için kamu gücünü kullanan unsurların, devletin nasıl tanımlandığına, bu tanım içinde devlet-yurttaş ilişkilerinin yasal düzlemde nasıl kurgulandığına ve bu kurgunun gerçekliğe dönüşme biçimine bakmak gerekmektedir (Altuğ, 2002: 38). Bu bağlamda siyasal kadroların siyasalarında saptanan ve kamu yönetiminin (bürokrasinin) eylem ve işlemlerinde somutlaşan “devletin yurttaşa bakış açısı ve onu ele alış biçimi” can alıcı noktayı oluşturmaktadır. İkinci önemli nokta, siyasal ve idari kadroların “Hukuk Devleti”ni, “hukuka bağlı yönetim”i ve “insan haklarına saygılı yönetim”i nasıl algıladıkları ve yetkilerini kullanırken bu kuralların kendilerini ne ölçüde sınırlandırdığı ya da bağladığıdır. Bu etmenler bir ombudsman kurumunun nasıl işletileceğine ilişkin temel ip uçlarıdır (Altuğ, 2002: 38). Çünkü devleti yurttaşlardan ayrı ve üstün bir varlık sayan, sorumluluğu yalnızca yurttaştan devlete doğru bekleyen bir devlet anlayışında, hukuk kurallarının işletilmesinde ya da içerdiği yaptırımlara rağmen yargı kararlarının uygulanmasında bir sakınca göremeyen siyasal ve yönetmel anlayışın egemen olduğu bir ortamda ombudsmanın işlevsel olabilmesi hayli zordur (Sezen, 2001: 83).

Ombudsmanın kullandığı en önemli yetki, bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklama ve bir anlamda görevini ihmal eden, yetkisini kötüye kullanan, yurttaşı mağdur eden kamu



görevlilerini, kurumlarını “teşhir etmek”tir. Bu yetkinin etkin kullanımında kitle iletişim araçlarının rolü, desteği ve işbirliği büyük önem taşımaktadır. Çünkü kitle iletişim araçları yüzlerce, milyonlarca kişiye aynı anda ulaşma ve onları etkileme gibi önemli bir güce ve üstünlüğe sahiptir (Sezen, 2001: 83). “Dördüncü kuvvet” olarak tanımlanması ve bir kamuoyu denetim aracı olarak görülmesinin kökeninde bu güç yatmaktadır. Ancak önemli olan bu gücün nasıl, ne zaman ve kimin yararına kullanıldığıdır ve bu bağlamda içinde taşıdığı tehlikeyi göz ardı etmemek gerekir. Bunun içindir ki, ombudsmanlık mekanizmasının işleyişi ile (yazılı ya da görsel) basın sektörünün niteliği arasında yakın bir ilişki vardır (Sezen, 2001: 83). Bu sektördeki tekelleşme, sektöre egemen güçlerin siyasi ya da yönetsel kadrolarla ilişkileri, karşılıklı bağımlılıkları gibi birçok etmen, ombudsmanın ulaştığı sonuçların hem kamuoyuna duyurulmasında hem de bunların izlenmesinde önem taşımaktadır.

## **2.12. Ombudsmanın Demokratik Hukuk Devletine Sağlayabileceği Katkılar**

Anayasasında sosyal devlet ilkesine yer veren ülkeler, bu ilkenin gereklerini yerine getirmek amacıyla, görevlerini arttırmakla kalmayıp derinleştirmişlerdir. Artan ve derinleşen görevler, büyük bürokrasi ağının oluşmasına neden olmuştur. Büyüyen bürokrasi ile birlikte yönetim ile yönetilen arasında bir kopukluk oluşmuş ve yönetilen, yönetim karşısında varlığını gösteremez duruma gelmiştir. Bireyin temel hak ve özgürlüklerinin yönetim karşısında korunması amacıyla oluşturulan ombudsman kurumunun, zaman içerisinde demokratik hukuk devletine ulaşmada kaynaklık eder durumda işlevlerini gerçekleştirdiği gözlenmektedir.

### **2.12.1. Vatandaşın Hak ve Özgürlüğünün Korunmasına Sağlayacağı Katkılar**

Vatandaş gittikçe karmaşıklaşan idarenin işleyişini düzenleyen mevzuat karşısında hak ve ödevlerini anlamakta güçlük çeker duruma gelmiştir. Vatandaşın çoğu zaman hakkın varlığından bile haberdar olmaması, idareye yaptığı başvuruların olumsuz sonuçlanması, idarenin kötü niyetli hareket etmesi ya da bozuk düzenle çalışması nedeniyle sosyal ve mali haklar zedelenebilmektedir (Erhürman, 1998: 99).

Vatandaşların sahip oldukları hakları kullanamama nedenleri arasında bireylerin haklarından haberdar olacak eğitim ve iletişim olanaklarına sahip olmamaları, haklarını kullanma yöntemlerini bilmemeleri, maddi olanaksızlıklar nedeniyle bu yöntemleri

kullanamamaları ve devleti karşlarına almaktan kaynaklanan kimi korkuları yer almaktadır (Avşar, 2000: 55).

Kurumu temsil eden ombudsman, bilgisi, deneyimi ile yönetim karşısında vatandaşın hakkını aramada kullandığı yöntemleriyle, vardığı kararların vatandaşa sunduğu tatminle, hak ve özgürlüklerin hayata geçirilmesine katkı sağlamaktadır (Pickl, 1986: 41). Ayrıca kurumda çalışan personelin de, kendi alanlarında uzman kişilerden oluştuğu düşünülürse, vatandaşın yönetim karşısındaki yetersizliğinin kurum tarafından giderildiği görülmektedir.

Son yıllarda ombudsman düşüncesinin revaçta olması ve birçok ülkenin bu kuruma yer vermesinin nedenleri arasında hükümetlerin de ombudsmanın insan haklarını geliştirmekteki önemini anlamalarında kaynaklanmaktadır (Pickl, 1986: 41).

Ombudsman, vatandaşın sahip olduğu hak ve özgürlüklerin bilincine varmasına ve yönetimin işleyişi hakkında bilgilenmesine katkı sağlamaktadır. Hak ve özgürlüğün bilincine varan ve nasıl kullanılacağını bilen vatandaşların sayısı etkili bir ombudsman kurumunun varlığına bağlı olarak artacağı bir gerçektir (Avşar, 2000: 55).

### **2.12.2. İdarenin İyileştirilmesine Yönelik Katkıları**

Ombudsman, kamu makamlarınca işlemleri yapılması sırasında gözden kaçan veya bir memurun kötü niyeti sonucunda oluşan hataların fitreden geçirilerek yakalanmasına ve düzeltilmesine olanak veren ek bir yanlıştan arındırma aracıdır (Akıncı, 1999: 292).

Ombudsman kurulmasına karar verilmesi, yönetimin hukuka aykırı işlem ve eylemlerde bulunduğunu kabul etmesi aynı zamanda yapılan bu yanlışlardan haberdar edilip, yargıya gidilmeden düzeltileceğini kabul etme anlamına gelmektedir.

Parlamentonun güç ve desteğini alan, kamuoyu tarafından güvenilir bir kurum olan ombudsman tarafından yapılacak denetim her zaman için idareyi daha özenli olmaya yöneltecektir. Böyle bir kurumun denetimini üzerinde hisseden idare yaptığı işlem ve eylemlerde daha dikkatli, akılcı, tarafsızlık ilkesine bağlı davranışlar sergileyecektir. Aynı zamanda ombudsman denetimi hukuka aykırı işlem ve eylemlerde bulunma imkanı olan görevlilerin böyle bir davranışa yönelmesine engel olacaktır (Eren, 2000: 93).

Ombudsman, hem halk hem de bürokrasi için gerekli olan ek bir koruma işlevini sürdürürken, kendisinden korkulan, salt hata bulma amacıyla yönetimin gizlisini saklısını araştırarak işlerine karışan bir kurum değildir. Aksine ombudsmanın her iki tarafa da kazanımlar sunan bir yanı bulunmaktadır. Bunlar (Pickl, 1986: 42-43); kendisinden adalet esirgenmiş olan bireye adalet elde edebilmesinde yardımcı olurken, doğru yapılmış eylemlerin ve kararların yönetim adına savunmasını üstlenmektedir.

Ombudsman nerde yanlış yapılmış ise orada düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğu olduğunu gösteren, yanlış yapılmayan işlerde ise geçerli uygulamaları güçlendirici ve pekiştirici bir etmendir. Ombudsman yönetimin yaptığı işlem ve eylemleri doğru bulmasıyla, vatandaşların yönetim hakkındaki olumsuz düşüncelerini azaltmaktadır. Bu bağlamda yönetimin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin temelini anlamakta güçlük çeken vatandaşların gereksiz yere yönetimle sürtüşme yaşamasına engel olmaktadır (Altuğ, 2002: 42).

Ombudsman, kimi şikâyetlerin yoğunlaştığı kurumlara, şikâyete konu olan aksaklıkları ve bu aksaklıkların giderilmesine yönelik önerileri sunarak, kuruma dikkatinden kaçan noktaların sebep olduğu aksaklıkların tekrardan gözden geçirilmesine ve gerekli tedbirleri almasında yol gösterici olmalıdır (Avşar, 2000: 57). Aynı zamanda ombudsman hazırladıkları raporlar ile yönetimin genel aksaklıklarını ve bu konudaki önerilerini parlamentoya sunmaktadır. Rapor ile bilgilenen parlamento, yönetim alanında yapmayı düşündüğü reformlarda, ombudsmanın önerilerinden yararlanmaktadır (Akıncı, 1999: 293).

Sorunların gün ışığına çıkmasına ve çıkan bu sorunların ilgililerin dikkatine sunulup var olan aksaklıkların giderilmesine çalışan ombudsman sayesinde yönetimde yaşanan sıkıntıların eskiye oranla daha bir azalacağı sonucuna varmak yanlış olmayacaktır.

### **2.12.3 İdareyle Yurttaşlar Arasındaki Sürtüşmelerin Azaltılması Yönündeki Katkıları**

Ombudsman sayesinde hatalarını fark eden idarenin, bu hataları yargı yoluna gidilmesine gerek kalmaksızın kendiliğinden düzeltmesi, yurttaşların idarenin iyi niyetinden kuşulanmamaları sonucunu doğuracaktır. İdare, “dediğim dedikçi”, otoriter bir yapı görüntüsünden çıkıp, hata yapabileceğini kabul eden ve hata yaptığı kendisine uygun

yöntemlerle bildirildiğinde bunları düzeltmek konusunda istekli olan bir yapı görünümüne bürünecektir (Avşar, 2000:59).

Ayrıca idare, ombudsman sayesinde, hata yapmasını engelleyen ve yaptığı hataları en kısa zamanda düzeltmesini sağlayan bir yol göstericiye ve yurttaşlarla iletişimini en üst düzeyde tutmasını sağlayan bir halkla ilişkiler uzmanına sahip olacaktır (Erhürman, 1998: 100).

Ombudsmanın zaman zaman, belli bir idari kuruluşla ilgili olarak gelen tüm şikâyetlerin genel bir değerlendirmesini içeren raporları ilgili kuruluşlara iletmesi de, söz konusu kuruluşun kendi bünyesinde yapması gereken değişiklikleri görmesini sağlaması açısından yararlı olacak ve böylece idare, yurttaşlarıyla arasındaki sürtüşmeleri giderebilmenin yollarını yetkili bir ağızdan öğrenme olanağına sahip olacaktır (Erhürman, 1998: 100).

#### **2.12.4 İdari Yargı Yükünün Hafiflemesine Getireceği Katkıları**

Vatandaşın şikâyetlerini (haklı olan), kolay, masrafsız, hızlı ve hakkaniyetli bir şekilde sonuçlandıran ombudsman, idari yargının önüne gelen dava sayısını azaltacaktır. Burada unutulmaması gereken nokta ombudsmanın idari yargıya alternatif bir denetim şekli olduğu için dava sayısını azaltmayıp, yanlış uygulamaların yargıya intikal etmeden çözülme imkânı sunmasıdır. Yani bir tamamlayıcı unsur olarak görülmesidir (Eren, 2000: 94).

Bununla birlikte ombudsman, uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden, iki şekilde sonuca götürebilmektedir. Birinci yol, hukuka aykırı işlem ve eylemde bulunan idare, işlemi geri almayı ve sebep olduğu zararı gidermeye ikna edilmesidir. İkinci yol ise, esastan yoksun olan şikâyetin veya yargı yolu dışında çözüme ulaşabilecek şikâyetlerin yargıya götürülmesine engel olunmasıdır (Erhürman, 1998: 101).

Daha önce de belirtilmeye çalışıldığı gibi sosyal devlet olmanın getirdiği yükümlülükler, yönetimin gerçekleştirdiği faaliyetlerin genişlemesine, hukuki metinlerin çoğalıp, kimi zamanda karmaşık bir hal almasına sebep olurken, yönetimin en etkin şekilde denetimini sağlayan yargının, ihtiyaçlara cevap vermede sıkıntılar yaşadığı görülmektedir (Eren, 2000: 94). Artan iş hacminin yanında, aldığı kararlarda hukuk kuralları ölçütünün

dışına çıkamayışı, istese bile hakkaniyet ilkesini ön planda tutmayışı, vatandaşı başka hak arama yollarına itmektedir (Eren, 2000: 94). Fazla şekilci olmayan alacağı kararların çabuk, hızlı ve hakkaniyetli olmasına çalışan ombudsman, hem yargı yükünden hem de kendine has bu özelliklerinden dolayı vatandaşın hak aramak için tercih ettiği kurum olmaktadır.

Ayrıca parlamentoya sunulan raporlardaki önerilere göre geliştirilecek reformlarda, var olan aksaklıkları azaltacağından dolayı vatandaşın yargıya götüreceği dava sayısını da azaltacağını unutmamak gerekir.

### **2.12.5. Katılımcı Demokrasinin Gerçekleşmesine Yönelik Katkıları**

Seçimden seçime oy kullanmanın ötesinde anlam bulan katılımcı demokrasi; vatandaşın yönetime sesini duyurduğu, yönetimin alacağı kararlarda etkisinin olduğu süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarihsel süreçte yönetenler lehine geliştirilen idare anlayışı yerini günümüzde artık yönetilenlerin de söz sahibi olduğu bir idare anlayışına bırakmıştır. Vatandaşların, idari sürece katılmalarında sivil toplum örgütleri, baskı grupları ve kitle iletişim araçları en etkili olanlarındandır. Bu araçlara ek olarak birçok ülkede var olan ombudsmanlık kurumu da eklenmektedir (Kestane, 2006: 135).

İdarenin yaptığı işlem ve eylemlerden haksızlığa uğradığını düşünen vatandaş, bu konudaki şikâyetini ombudsmana ileterek çözüm bulmasını beklemektedir. Ombudsman bu noktada yönetimden kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için yönetim düzeyinde hatta parlamento düzeyinde öneriler sunarak vatandaşın yönetimden beklentilerine aracılık görevi üstlenmektedir (Kestane, 2006: 135). Ombudsman aracılığı ile vatandaş, idarenin işleyişini eleştirmekte, yapılacak düzenlemelerde dolaylıda olsa söz sahibi olmakta ve idareye katılmaktadır.

Yaptığı çalışmaların sonucunu açıklayarak kamuoyunun bilgilenmesini sağlayan ombudsman, kamuoyunun sürekli olarak yönetimin işleyişini ve takındıkları tavırları daha yakından tanıma fırsatı bulmaktadır. Bilgilenilen kamuoyunun yönetimden duyduğu rahatsızlıkları kitlesel eylemlere dönüştürme ihtimalinin varlığı veya kamuoyunun rahatsızlığı, yönetimi vatandaşın beklentilerine duyarlı olmaya yöneltecektir (Kestane, 2006: 136).

Ombudsman, idare üzerindeki denetimini gerçekleştirirken vatandaş ile yönetim arasında köprü görevini üstlenerek dolaylıda olsa vatandaşın yönetime katılmasına katkı sağlayacaktır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. DÜNYADAKİ OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI

#### 3.1. Değişik Ülkelerdeki Ombudsman Uygulamaları

Günümüzde birçok ülkede ombudsman kurumu mevcuttur. Bunların yanında Avrupa Birliği düzeyinde de Avrupa Ombudsmanı oluşturulmuştur. Dünyanın dört bir yanına yayılan ombudsman kurumunu her ülke kendi toplumsal, siyasal ve idari yapısına uygun olarak farklı şekillerde uyarlamaktadır.

Dünyanın birçok ülkesinde yönetimin yargısal ve yargı dışı denetimine ilişkin pratiklere ek olarak oluşturulmuş olan ombudsman, esnek, ulaşılabilir, açık, uzman ve etkili konumuyla hukuk devletinin gelişmesine ve derinleşmesine büyük katkılar sağlamaktadır. Bireylerin yanında, haksızlığa karşı hukukun uyanık bir bekçisi olan ombudsman, bağımsız ve yansız kişiliğiyle yönetsel sistem içinde gerçek bir otorite olarak yerini almıştır. Kimi ülkelerde neredeyse “dördüncü kuvvet” durumuna gelmişken, kimi ülkelerde de “erkler arası” iletişim ve dengeleme ögesi olarak sisteme katılmaktadır.

Şimdiye kadar genel özellikleriyle karşılaştırmalı hukuk açısından ombudsmanın yapısal özelliklerini ortaya koymaya ve tanımaya çalıştık. Şimdi ise çeşitli ülkelerde uygulama alanı bulabilen ombudsmanlık kurumunun somut yapısını ve siyasi atmosfer içindeki konumu ve işlevini biraz daha yakından tanımaya çalışalım.

#### 3.1.1. İskandinav Ülkelerinde Ombudsman Uygulamaları

Ombudsman kurumunun ilk uygulamalarının ortaya çıktığı bu ülkeler az nüfuslu, kalkınmış, gelir ve kültür düzeyleri yüksek insanların yaşadığı, kurallardan çok ilkelerin egemen olduğu kuzeyin refah ülkeleridir. Köklü demokratik geleneğe sahip bu ülkelerde hem yönetsel hem de siyasal yapılar yönetilenlerin tercih ve yönlendirmelerine açıktır. Aşağıda bu ülkelerden İsveç, Finlandiya, Norveç ve Danimarka'daki ombudsman uygulamaları ana hatları ile ele alınmaktadır.

### 3.1.1.1. İsveç

Ombudsman kurumunun ilk ortaya çıktığı ülke İsveç'tir. İsveç Ombudsmanı daha önce de belirttiğimiz gibi 1809 Anayasa'sı ile anayasal bir kurum haline getirilmiştir. İsveç'teki ombudsman çift meclisli İsveç Parlamentosu'nun her iki meclisinden gelen eşit sayıdaki üyenin oluşturduğu bir kurulca seçilmektedir. Ombudsmanın görev süresi ise dört yıldır ve parlamento tarafından her zaman görevden alınabilir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki ombudsman, parlamento tarafından seçilmekle birlikte onun karşısında bağımsızdır. İsveç Ombudsmanı hiçbir makam ve kişiden emir almamakta, mutlak bağımsızlığa ve tarafsızlığa sahip olmaktadır (Kestane, 2006: 128).

Görev alanı ile ilgili düzenlemeleri parlamento yasası ve ombudsman yasası yapmaktadır. Buna göre, kamu hizmeti gören görevlilerin hizmeti görürken yasalara ve görevinin gereklerine uyup uymadıklarına ombudsman gözetmektedir. 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. Özellikle hukuk mahkemelerinin nesnellik ve tarafsızlık ölçüsüyle hareket edip, bütün yurttaşlara aynı durumda benzer biçimde davranarak tam bir eşitlik içerisinde uygulama yapması gerektiği; bunun aksi bir durumun ombudsmanı harekete geçireceği belirtilmiştir (Akıncı, 1999: 308). Zaten kamu yönetiminin Anayasa'da güvence altına alınmış olan kişi özgürlüğü ve dokunulmazlığı, anlatım özgürlüğü, toplanma özgürlüğü ve din ve vicdan özgürlüğü gibi oldukça duyarlı özgürlük alanlarına yönelik müdahalelere karşı da ombudsman önemli bir güvence kurumu olarak görülmektedir.

Parlamento ombudsmanının bulunduğu İsveç'te kurumun yetki alanı geniştir. Ombudsmanın yetki alanı merkezi idare, mahalli idareler, ordu ve yargı şeklinde sıralanmaktadır. İsveç'te bakanlar, ombudsmanın yetki alanı dışındadır. Bu durumun ortaya çıkmasının nedeni ise İsveç'in yönetsel yapısıdır. Çünkü İsveç'te bakanların icrai görevleri yoktur. Bakanlıklar planlama ve düzenleme yapmakla görevli birimlerdir (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 64).

İsveç Ombudsmanı'na başvurmak belirli bir şarta bağlı değildir. Ombudsmana herkes şikâyet amacı ile ister yazılı ister sözlü şekilde başvurabilmektedir. Ayrıca ombudsmana başvurabilmek için belirli bir süre şartı da yoktur (Uluer, 1990: 123).



Bununla birlikte Ombudsman, yönetimin eylem veya işlemlerinden hakkı ya da menfaati etkilenen herhangi bir vatandaşın başvurusu üzerine ya da kendiliğinden harekete geçerek yönetimi denetlemektedir. Ancak ombudsman çoğu zaman bir yakınmayı beklemeden harekete geçmektedir. Özellikle haberleşme olanağının göreceli olarak daha kısıtlı olduğu ceza evleri, yargı yerleri, akıl hastaneleri gibi yerlerde yaptığı gelişigüzel veya dönemsel teftişlerde olumsuzluklara rastladığında derhal duruma el koyarak önlem almaktadır. Son yıllarda merkezi yönetim örgütleri, bölgesel yönetim kurulları, mahkemeler, hapishaneler, polis karakolları, askeri kışlalar hakkında çok sayıda soruşturma başlatmış ve insan haklarına aykırı koşulların ortadan kaldırılmasını sağlamıştır (Akıncı, 1999: 310).

Temel görevi insan hak ve özgürlüklerini korumak olan İsveç Ombudsmanı, yönetimi, hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetlemektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi ombudsman ya herhangi bir kişinin başvurusu ya da basında çıkan haber, aldığı duyumlar vb. durumlarda kendiliğinden harekete geçerek araştırma ve soruşturma yapmaya başlamaktadır. Bu süreçte, ombudsman öncelikle araştırma konusu ile ilgili dokümanları inceler ve şikâyetin asılsız olup olmadığına karar verir. Ombudsman şikâyetin asılsız olduğuna karar verirse, şikâyetçiye reddetme kararını ve nedenini bildiren bir ihbar yollar. Ancak şikâyetin doğruluğu belirlenirse ombudsman araştırmaya devam etmektedir. Bu aşamada ombudsman ilgili memurdan konu hakkında geniş bilgi istemektedir. Ombudsman araştırmasını sürdürürken her türlü bilgi ve belgeyi inceleyebilmektedir. Araştırma ve soruşturmalarında bütün kamu kurumları ve görevliler ombudsmana istediği bilgiyi ve belgeyi vermek zorundadır. Ombudsman yeterince aydınlanamazsa bizzat kendisi de ilgililerle görüşebilmektedir. Araştırma ve soruşturmalarının sonucunda aldığı kararları ilgili tarafa ve yönetime bildirmektedir (Altuğ, 2002: 13).

Ombudsmanın yaptığı inceleme sonucunda yönetime karşı tavsiye ve eleştiriler ortaya çıkabilmektedir. İdarenin tutum, eylem ve işlemini değiştirmesini, ilgili idari veya yargısal makamdan hatalı gördüğü kamu görevlisinin cezalandırılmasını isteyebilmektedir. Ancak, yönetimin yerine geçerek karar alamamakta, yönetimce verilmiş kararı değiştirememekte ve ortadan kaldıramamaktadır. Uyarı ve eleştiri yapmak dışında zorlama yetkisi yoktur. Hukuksal açıdan idare, ombudsmanın vardığı sonuç ve öneriler üzerine işlem yapmak zorunda olmasa da ombudsmanın kişiliği ile arkasındaki parlamentonun saygınlığı bu noktada ön plana çıkmaktadır (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 56-57).

Bu nedenle, ombudsmanın yönetim eylem ve işlemlerindeki eksiklikleri ve yanlışlıkları parlamentoya ve kamuoyuna bildirme yetkisine sahip olması yönetimi, ombudsmanın uyarı ve eleştirilerini dikkate almaya zorlamaktadır. Önerilerine uymadığı takdirde ombudsmanın yönetime dava açma, disiplin uygulaması, ilgili otoritere talimatlar, hatırlatmalar, beyanlar, bildirgeler gönderme ve teklifler yayınlama yetkisi vardır.

Ombudsman, çalışmalarını parlamentoya sunulan yıllık raporlarla belirtmekte, önemli konularda da özel raporlar verebilmektedir. Parlamentoya sunduğu yıllık raporları parlamentonun hukuk komisyonu incelemektedir. Ombudsman, parlamento ile olan ilişkilerini daima bu komisyon aracılığıyla yürütmektedir (Deniz, 2000: 48).

Toplumsal, ekonomik ve siyasal değişimlerde önerileri dikkate alınan ombudsman, kamu hizmetinden yararlananlarla yönetim arasında denge ve ölçüyü sağlama mekanizması olarak da çok önemli bir fonksiyon görmektedir. Yasama organı, ombudsman aracılığıyla toplumsal yaşamın nabzını yakalayabilmektedir. Ombudsman parlamentonun kamusal yaşamdaki gözü ve kulağı olmaktadır (Deniz, 2000: 48). İyi bir kamu hizmetinin sunulması için gerekli olan hukuksal, teknik ve ekonomik altyapı; yönetimin işleyişine ilişkin şikâyetleri, gidererek halkın yönetime katılımı sorunu ombudsmanın belirlemeleriyle çok daha kolay dile getirebilmektedir.

### **3.1.1.2. Finlandiya**

Finlandiya, 1919 yılında yaptığı bir anayasa değişikliği ile ombudsman sistemini benimsemiştir. Finlandiya Anayasa'nın 46. maddesinde, yurttaşların haklarını kamu otoritelerine karşı korumak amacıyla biri hükümetin bir kolu olarak tanımlayabileceğimiz "Adalet Şansölyesi", diğeri de parlamento adına hareket eden "ombudsman" olmak üzere iki kuruluş öngörülmüştür. Söz konusu ombudsmanlar içinde en geniş yetkilere Finlandiya Ombudsmanı sahiptir. Ombudsman, görevlerini yürütürken tam anlamıyla bağımsızdır ve parlamento dâhil hiçbir makamdan emir ya da talimat almaz (Baylan, 1978: 35). Bununla birlikte Finlandiya'da ombudsmanlık teşkilat olarak; 1 ombudsman, 1 direktör, 5 baş araştırmacı, 14 araştırmacı, 6 araştırma yardımcısı, 16 yardımcı personel ve 7 danışmandan oluşmaktadır. Bununla birlikte Finlandiya Ombudsmanı'nın yetki alanı oldukça geniştir. Bu yetki alanı, yargıçları, din görevlilerini, kamu hizmeti gören bütün özel şirketleri, devlet başkanını, başbakanı, adalet şansölyesini ve parlamentonun bizzat kendisini de içine alan bütün kamu görevlerini kapsamaktadır (Baylan, 1978: 35). Yanı sıra ombudsmana

başvurabilecek kişilerin kimler olabilecekleri yolunda hiçbir sınırlama yoktur. Şikâyet belli başlı bir yazılı form gerektirmediği gibi, başka bir şekil şartına da bağlı değildir (Köksal, 1993: 88).

Finlandiya Ombudsmanı kendine ulaşan ya da re'sen yaptığı denetimlerde saptadığı usulsüzlüklerin araştırılması konusunda İsveç Ombudsmanının sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir (Avşar, 2000: 152). Finlandiya Ombudsmanı İsveç'ten farklı olarak suçlu bulunduğu kamu görevlileri hakkında adli soruşturmayı bizzat yaparak iddia makamı fonksiyonu yüklenmektedir (Baylan, 1978: 35). Ombudsmanlık bu ülkede “Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu”na tabidir. Bunun anlamı şudur: Her kişi devlete ait bilgileri belli koşullarda edinmek hakkına sahiptir. Her kimse kendisiyle ilgili başvurduğu bir konunun yerine getirilmemesi, yanlış yapılması ya da gereği gibi yapılmaması halinde buna ilişkin resmi belgeleri edinme hakkına sahiptir.

Bu anlamda ombudsmanın yazdığı yıllık raporlar halka açık olarak belli yerlerde bulundurulmaktadır. Yine ombudsmanın hazırladığı bazı özel araştırma raporları da aynı şekilde halka açıktır. Bunların yanında ombudsmanın yaptığı konuşmalar, basın açıklamaları ve diğer yayımları da halka açıktır (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 58). Diğer ombudsmanlarla kıyaslandığında Finlandiya Ombudsmanı'nın kendi inisiyatifiyle yaptığı denetimlerin daha fazla olduğu görülmektedir.

### **3.1.1.3. Norveç**

İlk olarak 1952 yılında astların üstleri hakkındaki şikayetlerini incelemek üzere bir askeri ombudsman görevlendiren Norveç, 1962 tarihli “Sivil Kamu Yönetimi İçin Ombudsman Yasası” ile askeri konular dışında kalan şikayetler için sivil ombudsman kurumunu yönetim yapısı içine dahil etmiştir (Tortop ve diğerleri, 1993: 183).

Norveç Ombudsmanı her genel seçimden sonra, dört yılda bir, parlamento tarafından seçilmekte ve parlamentonun 2/3 çoğunluğunun oyu ile görev süresi dolmadan görevinden alınabilmektedir (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 57). Ombudsman, bir Anayasa Mahkemesi hâkiminin vasıflarına sahip olmalı ve parlamento üyesi olmamalıdır. Bununla birlikte Norveç Ombudsmanı, diğer İskandinav ülkeleri ombudsmanlarıyla kıyaslandığında zayıf bir konumda kurulmuştur. Kuruluş yasası ombudsmanın sorumluluk alanını “hükümete ait kamu yönetimi organları, kamu görevlileri ve hükümetin hizmetinde

bulunan diğeri” biçiminde tanımlamaktadır (Avşar, 2000: 153). Bu, esas itibariyle diğeri ombudsmanların yetki alanı aynı gibi görünmekteyse de Norveç Ombudsmanı uygulamada pek çok sınırlamayla karşı karşıya kalmaktadır. Nitekim ombudsmanın, bakanlar kurulu kararları ve maliye müfettişlerinin çalışmaları ile mahalli yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde herhangi bir yetkisi yoktur. Yargı yerleri de ombudsmanın yetki alanı dışındadır (Altuğ, 2002: 165).

Buna karşın Norveç’te askeri ombudsmanın biraz daha geniş bir faaliyet alanına sahip olduğu dikkat çekmektedir. Ordu içinde her kıtada bulunan mutemetlerin ordu mensuplarından aldıkları şikâyetler ve kendi gözetimleri ışığında yaptıkları uyarıların, üst komutan tarafından dikkate alınıp, gerekli müdahalenin yapılmaması üzerine ombudsmana aktarılan sorunlar, Milli Savunma Bakanlığı’na iletilmektedir. Sivil ombudsmandan farklı olarak askeri ombudsman, askeri bina ve tesislerde inceleme ve denetlemelerde bulunabilmektedir (Altuğ, 2002: 166).

Norveç Ombudsmanı’nın çalışma yönteminin diğeri ülkelerdeki uygulamalardan biçim olarak bir farkı bulunmamaktadır. Norveç Ombudsmanı’na, kamu idaresi tarafından haksızlığa uğradığını düşünen herkes şikâyette bulunabilir. Şikâyet yazılı olarak yapılmalı ve şikâyetçi veya onun adına hareket etmeye yetkili kişi tarafından imzalanmalıdır. Ombudsman, kendine ulaşan şikâyetlerle ilgili yaptığı araştırmalar ve ulaştığı belgeler neticesinde bir sonuca varmakta ve bunu kamuoyuna açıklamaktadır. Denilebilir ki, Norveç Ombudsmanı’nın kısıtlanmamış tek yetkisi, kamuoyuna açıklama yapmasıdır (Baylan, 1978: 36). Ayrıca Norveç Ombudsmanı, diğeri ombudsmanlar gibi, çalışanları hakkında hazırladığı raporları parlamentoya sunmaktadır (Deniz, 2000: 51).

#### **3.1.1.4. Danimarka**

Danimarka Ombudsmanı’nın tarihsel gelişim ve temel özellikleri şu şekilde belirtilebilmektedir: Danimarka’da 1953 Anayasa değişikliği ile parlamento tarafından seçilen bir veya iki işinin sivil ve askeri merkezi yönetimi denetlemekle görevlendirileceği hükmü getirilmiştir. Anayasanın 55. maddesinde düzenlenmiş olan kural gereğince parlamento (Folketing), 1954’de ombudsman yasasını çıkarmış ve 1 Nisan 1955’te de ombudsman fiilen göreve başlamıştır (Akıncı, 1999: 321). Başlangıçta yetki kapsamına alınmayan yerel yönetimler de 1961’de görev alanına dâhil edilmiştir. Ancak yargı erki ombudsmanın yetki alanı dışında kalmaya devam etmektedir (Fliflet, 1994: 32).

Parlamento adına sivil ve askeri merkezi örgütlerle, yerel yönetimleri gözleyen ombudsman, bazı yönleriyle mahkemelere bir alternatif olarak görülmektedir. Daha çabuk bir sonuç alma, geniş kapsamlı denetim olanağı, esnek yaklaşım, hizmetlerin ücretsiz oluşu bunun açık kanıtıdır. Ancak ombudsmana başvurmak için olası bütün başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir (Avşar, 2000: 150). Keza ombudsman ne mahkeme gibi işlemin iptaline karar verebilmekte, ne de yönetimin yerine geçerek karar alabilmektedir. Sadece “iyi yönetim” ilkelerine uyulup uyulmadığını, bir davanın uygun zamanda görülüp görülmediğini, kamu otoritelerinin doğru davranıp davranmadıklarını ölçer ve olumsuz bir yargıya vardığında kendince doğru ve adaletli bulunduğu bir çözüm önerisini sunmakla yetinmektedir (Avşar, 2000: 151). Şikâyet konusu edilen idari otoritenin kararını eleştirmekte veya ilgiliye kararını yeniden gözden geçirmesini veya değiştirmesi önermektedir. Öneri içeren kararlara uyulmadığı takdirde de yasama organının denetim yolları harekete geçirilmektedir. Daha ileri bir yaptırım olarak “uyarı” ve “eleştiri” yöntemlerine de başvurulmaktadır (Fliflet, 1994: 33).

Ombudsman yasası, ombudsmanın yetki alanını belirlemiştir. Yasaya göre, yargıçların işlevleri, adalet mahkemelerindeki üst düzey personeli, Anayasa Mahkemesi yargıç ve yazmanları, Kopenhagan Bölge Mahkemesi’nin başkanı ombudsmanın yetki alanının dışında kalmaktadır. Keza mahkemelerin yetki alanına giren bir konuda da ombudsmana başvurmak olanaklı değildir (Seneviratne, 1994: 65).

Danimarka Ombudsmanı’na herhangi bir kişi başvurabilmektedir. Burada yurttaş olma vb. koşullar aranmamaktadır. Ancak başvuranın şikâyet konusu olayla maddi bir ilişkisi ve yararının bulunması gerekmektedir. Özgürlüğünden yoksun bırakılmış bir kişi de iadeli-taahhütlü bir mektupla başvuruda bulunabilmektedir (Seneviratne, 1994: 66). Kişi, başka yollarla da ombudsmana ulaşabiliyorsa şikâyet bu şekilde de iletilebilmektedir. Parlamento üyeleri de bir sorun hakkında ombudsmana başvurabilmektedir. Ancak sorun “siyasi” nitelik taşıyorsa ve siyasi bir konuyu içeriyorsa ombudsman başvuruyu ele almaktan kaçınabilmektedir. Zira ombudsmanın siyasi tarafsızlığının zarar görebileceği kaygısı ağır basmaktadır. Bununla birlikte ombudsman, temel hak ve özgürlüklerin ihlaline ilişkin bir bulguya rastlandığında, herhangi bir şikâyete gerek kalmaksızın kendiliğinden denetim yetkisini kullanabilmektedir (Seneviratne, 1994: 66).

Ombudsman yasasına göre bu durumlarda kısıtlayıcı hükümler dikkate alınmaz. Bu konuda geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Ombudsmanın kendiliğinden hareket yetkisi, daha çok teknik anlamda “teftişi” içermektedir.

Bütün kuruluşların ombudsmana araştırmalarında yardımcı olma yükümlölükleri bulunmamaktadır. Elindeki bilgi ve belgeleri ombudsmana vermekle yükümlüdür. Eline ulaşan bilgi ve belgelerde gizlilik derecesi varsa ombudsman da buna uymak mecburiyetindedir. Sır saklama yükümlölüğü istifa veya emeklilikten sonrada devam etmektedir. Bununla birlikte ombudsman konusunu ele alırken, araştırma ve incelemelerini tıpkı bir idare mahkemesi gibi yapmaktadır (Fliflet, 1994: 34).

Son olarak belirtilmesi gereken bir nokta da ombudsmanın almış olduğu kararlara karşı uygulamada bir başvuru olanağı bulunmamasıdır. Zira ombudsman hükümetten, mahkemelerden ve yasama organından bağımsız olarak çalışmaktadır. Ombudsman aleyhine parlamentoya başvuru durumunda, doğrudan bir denetim için herhangi bir işlem yapılmamaktadır. Ancak çok ciddi bulunan savlar, parlamentonun ombudsmandan sorumlu hukuk işleri komitesine yollanmakta, komite şikayetin kaynaklarını araştırıp ya ombudsman yönetmeliğinde değişikliğin yapılmasını önermekte veya parlamentonun güvenini yitirdiği için görevden alınması gerektiğine karar vermektedir (Haller, 1998: 55).

### **3.2. Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Uygulamaları**

Avrupa ülkelerindeki ombudsmanlık uygulamaları kapsamında, İngiltere’deki “Parlamento Komiseri”, Fransa’daki “mediateur”, Almanya’daki “parlamento savunma delegesi” ve “Avrupa Birliği Ombudsmanı” ele alınacaktır.

#### **3.2.1. İngiltere**

İngiltere’de “parlamento komiserliği”, 1961 tarihli Whyatt Komitesi Raporu’na dayanılarak 22 Mart 1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanunu ile kurulmuştur. Başbakanın, muhalefet liderinin de fikrini alarak yaptığı öneri üzerine Kraliyet, herhangi bir şahsı parlamentoya gönderdiği bir mektupla, Parlamento Komiseri Kanunu kapsamındaki soruştırmaları yürütmek üzere “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” olarak atamaktadır (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 58). Ayrıca parlamento komiserinin belirli bir görev süresi yoktur ve görevini yaptığı sürece emeklilik sınırı olan 65 yaşına kadar

görevde kalabilmektedir. Buna karşın parlamento komiserinin emeklilik yaşına ulaştığında görevinin sona ermesi yanında azledilmesi de mümkündür.

Parlamento komiseri, parlamentonun her iki kamarasının kabulü sonucunda kraliçe tarafından görevinden alınabilmektedir (Haller, 1998: 56). Bununla birlikte kraliyet, parlamento komiserliği kadrosunun boşalması halinde, asıl komiser atanıncaya kadar bu görevi vekâleten yürütmek üzere en çok on iki aylık bir süre için bir görevli atayabilmektedir. Ücreti örtülü ödenekten karşılanmakta, hizmet koşulları hazine bakanlığınca onaylanmak kaydıyla kendisine yeteri kadar yardımcı görevli atayabilmektedir (Arslan, 1986: 158).

Parlamento komiserinin temel görevi yönetimin kötü işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek ve konu hakkında bir rapor hazırlamaktır. Yani parlamento komiseri, vatandaş kötü yönetime karşı korumayı amaç edinmiştir. Ancak burada şunu belirtmek gerekir ki kötü yönetimin tam bir tanımı mevcut değildir. Ancak kötü yönetim olarak önyargılı, taraflı davranmak, ihmal, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, keyfilik, yersiz tutum ve davranışlar (vb) sıralanabilmektedir ( Arslan, 1986: 159).

Parlamento komiserinin denetim alanı diğer ülke ombudsmanlarına göre oldukça sınırlıdır. Parlamento komiserinin alanına giren kuruluşlar sayma yoluyla belirlenmiştir ve parlamento komiserinin yetki alanına giren 44 adet bakanlık ve kuruluş listede sayılmıştır. Ancak daha sonra parlamento komiserinin yetki alanı giderek genişlemeye başlamış ve 1967’de çıkarılan yasayla yetki alanı dışında bırakılan sağlık hizmetleri, yerel yönetimler ve polis, komiserin yetki alanına dâhil edilmiştir (Köksal, 1993: 91). Bununla birlikte komiserin yetki alanına girmeyen kuruluşlar da sayma yoluyla belirlenmiştir. Devletin dış ilişkileri ile ilgili konular, suçluların iadesi ile ilgili işlemler, yargısal işlemler, askeri personele ilişkin işlemler vb. konular parlamento komiseri, kendisine ulaşmış şikâyetlerle ilgili olarak yetkisi dâhilindeki tüm kuruluşlardan bilgi ve belge istemek açısından Yüksek Mahkeme’nin sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir. Bu konuda komiserin araştırmalarına getirilmiş tek kısıtlamanın kabineye ait belgelerle, kabine zabıtları olduğu söylenebilir (Köksal, 1993: 92-93).

Diğer ombudsman kurumlarından farklı olarak vatandaşlar, komisere ancak bir Avam Kamarası üyesi aracılığıyla başvurabilmektedir. Lordlar Kamarası üyelerine şikâyette bulunmak ise mümkün değildir. Ayrıca bu şikâyetin yazılı olması, diğer başvuru

yollarının tükenmiş olması ve şikâyetle bulunanın bu başvurusunda menfaatinin bulunması gerekmektedir (Arslan, 1986: 160). Bu düzenleme ile bir yandan parlamentonun asırlardır kullandığı yetkilere olan saygı vurgulanmış; diğer yandan da komiserin yetki alanı dışında gördükleri kimi şikâyetleri geri çevirerek, komisere gelen başvuruların sayısını da sınırlandırmış olmaktadır. Bununla birlikte parlamento komiserinin kendisine herhangi bir şikâyet dilekçesi ulaşmadan re'sen inceleme başlatma yetkisi bulunmamaktadır (Tortop, 1974: 44). Komiserin soruşturmaları sonucunda teklif veya tavsiye ettiği veya yönetimce takdir olunanlardan uygunluğunu onayladığı tazminler ise genellikle üç kısımdır (Arslan, 1986: 171): Özür dilemeler, mali tazminler, takdire bağlı kararların yeniden gözden geçirilmesi.

Komiser, ilgili daireye eylemini durdurma, geciktirme veya hızlandırma, kararını değiştirme, para ödeme vb. talimat verememektedir. İncelediği konular hakkında rapor düzenlemek, yetkisinin sınırı gibi gözükmektedir (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 59). Komiser, saptadığı haksızlıkların giderilmemesi durumunda Lordlar ve Avam Kamaralarına sunduğu yukarıda bahsedilen raporlar dışında, üçer aylık dönemler halinde örnek olaylarla desteklenmiş raporlar ve yıl içindeki çalışmalarıyla ilgili “yıllık rapor”lar sunabilmektedir. Bu üçer aylık ve yıllık raporlarda sorumlu kişilerin ve bakanların isimleri belirtilmemekte ancak özel raporlarda isimlere yer vermektedir. Rapor parlamentoya ulaştıktan sonra komiserin varmış olduğu kararların takibi ise parlamentonun işidir (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 59).

### **3.2.2. Fransa**

Fransa’da idarenin uygulamalarındaki aksaklıklardan dolayı mağdur duruma düşen kişilerin başvurabileceği idari yargı müessesesinin olmasına rağmen, 1973 yılında Ombudsman sisteminden esinlenerek “mediateur” (arabulucu) kurumu kurulmuştur (Deniz, 2000: 57). Bütün ombudsman kurumlarında olduğu gibi mediateur de kurulduğu ülkenin siyasal sistemiyle uyumlu olmak zorunda olduğundan kendine özgü birtakım nitelikler taşımaktadır.

Mediateur, hükümet tarafından 6 yıllık bir süre için atanmaktadır ve Mediateur’un hükümet tarafından atanması onu orijinal İsveç Ombudsmanı’ndan ayırmaktadır. Bu durum ombudsman kurumunun gerektirdiği mutlak bağımsızlığı zedelemektedir. Buna rağmen Mediateur’un hiçbir otoriteden talimat almaması ve azledilmemesi önemlidir. Yani



sıra hukuki olarak hükümet ve parlamento karşısında mutlak bir bağımsızlığa sahiptir ve görevinin yürütülmesi sırasında yaptığı işlemler ve açıkladığı görüşler açısından da yargı dokunulmazlığı vardır. Ayrıca bütçesini kendisi yapmakta ve çalışma arkadaşlarını kendisi belirlemektedir (Atak, 1994: 85). Fransa’da, mediateurun kuruluş ve görevini düzenleyen kanun ise on beş maddeden ibarettir ve İngiliz Parlamento Komiseri Yasası’ndan daha ayrıntılı düzenlenmiş bir metindir. Söz konusu yasanın ilgili maddesi Fransa’da, vatandaş yönetimin yetki tecavüzüne karşı koruyan mediateure rol biçmiştir (Kaya, 1997: 12):

- a) İdare ile yönetilenler arasındaki sorunlara güzel ve insafli çözümler aramak,
- b) İdarenin çalışanlarını geliştirmek için reform niteliğinde öneriler hazırlamak.

Mediateur’un yetki alanı devletin merkezi örgütünü, mahalli idareleri ve bir kamu hizmeti yürüten diğer tüm organları (kamu-özel) kapsamaktadır. Yalnız mahkemeler üzerinde herhangi bir inceleme ve araştırma yetkisi yoktur ve bu yüzden bir yargısal kararın tartışmasına giremez, doğru ve yanlış olduğunu söz konusu edemez, gerekçesini ve dayanaklarını eleştiremez. Bu özelliği ile de İngiliz Parlamento Komiseri’ne benzemekle birlikte İsveç ve Finlandiya Ombudsmanları’ndan ayrılmaktadır (Thery, 1998: 21).

İdari yargı sisteminin kabul edildiği bir yerde ombudsman kurumu, idare ile halk arasındaki anlaşmazlıklarda halkı korumak için kolaylık teşkil etmektedir. İdari yargı sisteminde, idarenin işlem ve eylemlerinden etkilenen kişi, hakkını ancak belirli bir süre içinde arayabilmektedir. Bu sürenin bitiminde yargıya müracaat hakkı da sona ermektedir. Oysa ombudsman sisteminde hakkı ihlal edilenlerin müracaat hakkı bu derece sınırlı değildir. Ayrıca ombudsmanın halk ile idare arasındaki uyuşmazlıklara müdahalesi, ombudsman müessesesinin idari sisteme önemli bir rahatlık sağladığının da kanıtını oluşturmaktadır (Thery, 1998: 21).

Fransız Ombudsmanlığı, İskandinav modelinden esinlenerek kurulmasına rağmen, atanma biçimi yönünden İskandinav sisteminden ayrılmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi Fransa’da Mediateur’u atama yetkisi kayıtsız şartsız hükümete bırakılmıştır ve bunun sonucunda mediateur, 6 yıllık bir süre için bakanlar kurulu tarafından kararname ile tayin edilip; görev süresi sona erene kadar tekrar seçilememektedir. Burada mediateurun bağımsızlığı tekrar seçilmesinde ve çalışma süresinin yasama organından farklı olmasıyla sağlanmaya çalışılmıştır (Thery, 1998: 22). Ancak, getirilen düzenlemeler ne olursa olsun

doğrudan doğruya yürütme organı tarafından atanacak bir kurumun bağımsızlığı tartışmalı olmaktan kurtulmayacaktır.

Fransa, İngiltere gibi kendi ombudsmanına, dünya üzerindeki benzer kurumların aksine doğrudan başvuru olanağı vermeyen bir ülkedir. Ancak İngiltere’de bireyler ve birey topluluklarının bir Avam Kamarası üyesi aracılığıyla komişere başvurması şeklindeki uygulamaya karşılık, Fransa’da vatandaşın hem bir milletvekili, hem de bir senatör aracılığıyla başvuruda bulunması mümkündür (Avşar, 2000: 150).

Mediateur, kendisine aktarılan şikâyet üzerine soruşturmaya başlamaktadır. İsteği üzerine bütün devlet daireleri istenilen her türlü bilgiyi vermek ve her türlü evrak ve kayıtları göstermek zorundadır. Belgelerin gizlilik niteliği ileri sürülerek mediateurun istemi reddedilememektedir (Haller, 1998: 62). Ancak, milli savunma, devlet güvenliği ve dış politika konularında bu kural uygulanmamaktadır. Mediateur, uyuşmazlığın çözülmesi ve güçlüklerin giderilmesi için faydalı olacağına inandığı her türlü girişimde bulunmaya ve ilgili idari mekanizmanın işleyişinin düzeltilmesine yönelik önerilerde bulunmaya yetkilidir. Gerekirse, bu önerilerini açıklamak suretiyle kamuoyunu da haberdar etmektedir (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 60).

Mediateur, yaptığı incelemeler neticesinde vardığı sonucu hem şikâyetçiye, hem de ilgili yönetime bildirmektedir. Vardığı sonuç çerçevesinde yaptığı tavsiyelerin bir kamu görevlisi tarafından dikkate alınmaması halinde, duruma göre ya görevlinin amirine müracaat edip disiplin mekanizmasını harekete geçirmesini istemekte ya da savcılığa başvurup dava açtırabilmektedir. Bu yetkisi ile mediateur, görevi sadece “kötü yönetim sonucu haksızlık yapıldığını saptadığında rapor düzenlemek” olan İngiliz Parlamentosu Komiseri’nden ayrılıp İskandinav Ombudsmanı’na yaklaşmaktadır (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 60). Son olarak mediateur, diğer ombudsmanlar gibi çalışmalarını ilgili olarak hazırladığı raporu hem cumhurbaşkanına hem de parlamentoya sunmaktadır (Tortop, 1974: 47).

Son olarak ifade edilmesi gereken ve ilginç olan bir nokta da Fransız Ombudsmanı’nın idari yargıya sahip bir ülkede oluşturulmasıdır. İdari denetimin idari yolla ve idari yargı mahkemeleri eliyle en mükemmel şekilde sağlandığı Fransa’da İsveç’teki ombudsman modelinden esinlenerek idarenin denetimi ile ilgili görevli bir kuruma gerek duyulması gerçekten çok ilgi çekicidir. Yıllar yılı, idari yargılama sistemine

sahip olmayan ülkelerde, idarenin denetlenmesi olanaklarının güçlendirilmesi amacıyla kurulmuş olduğu düşünülen kurum, Fransa'da kökleşmiş ve uluslararası kabul görmüş idari yargının eksikliklerini giderebilecek bir organ olarak algılanınca, önemli bir atılım gerçekleştirilmiştir (Haller, 1998: 63).

### **3.2.3. Almanya**

Almanya 1956 yılında, parlamenter denetim yapılmasında, parlamentoya yardım etmek için “parlamento savunma delegesi” adı altında anayasal bir kurum oluşturmuştur. 1957 yılında “Parlamento Savunma Delegesi Hakkında Yasa” çıkarılmış ve ilk delege ancak 1959 yılında atanabilmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra oluşturulan parlamento savunma delegesi, sadece askeri konuda denetleme yapan bir kurum olarak düzenlenmiştir (Seneviratne, 1994: 87).

Parlamento savunma delegesi, parlamento tarafından 5 yıl için gizli oyla ve üye tamsayısının çoğunluğu ile seçilmektedir. Parlamento üyelerinin çoğunluğunun oyu ile Milli Savunma Komisyonu'nun isteği üzerine meclis başkanı tarafından görevden alınabilen delege, bu başkanın hiyerarşik disiplini altında çalışmaktadır ve yasama organının adamı durumundadır. Alman Ombudsmanı, ordunun yasal statüsünü oluşturan hak ve ödevlerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını, ihlal edilmiş olup olmadığını incelemekte ve parlamenterlerin, asker kişilerin, basın ve diğer araçların uyarısı üzerine harekete geçebilmektedir (Haller, 1998: 66). Bununla birlikte parlamento delegesi, askeri birlikleri ziyaret edebilmekte ve buraları teftiş edebilmektedir. Parlamento delegesi Milli Savunma Bakanlığı'ndan ve diğer makamlarda, soruşturma ile ilgili her türlü belge ve bilgiyi isteyebilir. Bu istek ancak askeri bir sır olması halinde reddedilebilmektedir (Seneviratne, 1994: 88).

Almanya Parlamento Savunma Delegesi, diğer ombudsman örneklerinde olduğu gibi genelde sınırlandırılmış alanda görevli ve yetkili kılınmıştır. Almanya Ombudsmanı, silahlı kuvvetlerin ve askeri kuruluşların ombudsmanın denetim alanı içinde bulunması gerektiğine güzel bir örnek teşkil etmektedir.

### 3.2.4. Avrupa Birliği Ombudsmanı

Maastricht Antlaşması ile 1992 yılında kurulan ombudsman, AB ülkelerinde ikamet eden kişilerin, kuruluşların ve şirketlerin haklarını her hangi bir kötü yönetim uygulaması karşısında korumakla görevli denetleme kurumu ve şikâyet merciidir. AB Ombudsmanı'nın inceleme alanına, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Çevre Kurumu, Avrupa Çalışma Güvenliği ve Sağlık Kurumu gibi kurumlar girmektedir (TÜSİAD, 1992: 22). AB Adalet Divanı ve Asliye Mahkemesi ombudsmanın yetkisi dışındadır. Ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimlerle ilgili şikâyetlerin konusu AB ile ilgili olsa da ombudsman inceleyemez. İşyerleri ya da özel kişilerle ilgili şikâyetler de görev alanı dışında kalmaktadır. AB üyesi devletlerin vatandaşları veya üye ülkelerde ikamet eden şahıslar ombudsmana şikâyette bulunabilirler. Ombudsmana iletilen şikâyetlerin çoğunluğu idari gecikmeler, şeffaflık eksikliği ya da bilgi erişiminin reddedilmesi gibi konularla ilgilidir. Avrupa kurumlarıyla görevlileri arasındaki ilişkiler, personelin işe alımı ve rekabetin işleyişı gibi konular da ombudsman önüne gelmektedir (Altuğ, 2002: 155). Ombudsman, mahkemelere intikal etmiş şikâyetlere bakmaz.

Ombudsman, şikâyet edilen kurumu arar, bilgi ister ve şikâyetin giderilmesi için üç aylık süre verir. Şikâyet edilen kurum ombudsmana bilgi vermekle sorumludur. Ayrıca parlamentoya ve şikâyetçiye rapor sunar. Ombudsman, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık süre için seçilir. Yardımcı sekreteryası bulunmaktadır. Merkezi Strasburg'daki Avrupa Parlamentosu binasındadır. Ombudsman tamamen bağımsız ve tarafsız çalışır, hiçbir ülke veya kurumdan tavsiye veya emir alma durumunda değildir (ABGS, 2009). Avrupa Birliği'nin kurumları arasındaki etkileşimde, bireylerin siyasi ve sosyal haklarının şeffaflık içinde ve demokrasinin güvencesi altında korunması görevi Avrupa Ombudsmanı'na verilmiştir. Avrupa Ombudsmanı, Yunanistan eski ulusal Ombudsmanı P. Nikiforos Diamandouros'dur. Avrupa Parlamentosu tarafından 1 Nisan 2003'te seçilen Diamandouros, 11 Ocak 2005 tarihinde Avrupa Parlementosu tarafından görevine tekrar seçilmiştir (<http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces>).

İlk ombudsman Jacob Söderman 12 Temmuz 1995'te atanmış ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) önünde yemin ederek 27 Eylül 1995'te Strasburg'ta görevine başlamıştır. Her Avrupa vatandaşı veya Avrupa Birliği'nde ikamet eden diğer

tüm tabiiyetlerdeki vatandaşlar ve parlamento dâhil olmak üzere tüm tüzel kişiler ombudsmandan kötü idare veya idarenin kötüye kullanılmasına ilişkin tüm idari suçlamaları araştırmasını isteyebilmektedir. Ombudsman, ilgili kuruluşlar için soruşturma açma, “açılan soruşturmaları yönetme ve onların tüm dosyalarını inceleme yetkisine sahiptir. Soruşturmanın kötü idari yönetim sonucuna ulaşması halinde ombudsman parlamentoya bir rapor göndererek konunun tazmin veya telafi edilme alternatiflerini önermektedir” (Şafaklı, 2009).

Kötü idare uygulamasının anlamı, zayıf veya başarısız idaredir. Başka bir deyişle, bir AB kurumunun yasalara uygun hareket etmemesi, iyi idare kurallarını göz önünde bulundurmaması ya da insan haklarını ihlal etmesidir. “Birkaç kötü idare örneği şunlardır: haksızlık, ayrımcılık, gücün kötüye kullanılması, bilgi eksikliği veya bilgi verilmesinin reddi, gereksiz gecikmeler ve yanlış işlemlerdir” (Şafaklı, 2009). Ombudsman, bir şikâyet üzerine ya da kendi inisiyatifi ile soruşturmaları bağımsız ve tarafsız olarak yürütebilmektedir (TÜSİAD, 1992: 24).

Tüm Avrupa vatandaşlarını kapsayacak bir Avrupa Ombudsmanlığı'nın kurulmasına Avrupa Parlamentosu tarafından 9 Mart 1994 tarihinde karar verilmiştir. İlgili Avrupa Parlamentosu kararında ombudsmanın çeşitli yönlerine ilişkin hükümler açıkça ortaya konmuştur. Bu kararın maddelerini genel olarak incelersek; anılan kararın 2. maddesinde topluluk kurum ve organlarının (idarenin) doğru işlemeyişi ile ilgili tüm konuları ombudsmanın ilgi alanına bırakmaktadır. Maddenin 2. bendinde AB ülkelerinin birinin vatandaşı olan ya da bu ülkelerde ikametgâhı olan tüm gerçek ve tüzel kişilerin ombudsmana şikâyet hakları bulunduğu vurgulanmıştır. “Bu bent hükmüne göre sadece üye ülkelerin vatandaşları ya da kurumları değil üye ülkeler içinde ikamet eden ya da orada işyeri bulunan kişiler de Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilecektir. Yine bu bentte şikâyetin doğrudan gerçek veya tüzel kişi tarafından ya da bir parlamenter aracılığıyla iletilebileceği belirtilmektedir” (Küçüközyiğit, 2006: 104-105).

2. maddenin 3. bendinde şikâyetlerde somut olay, şikâyetçi kişi ismi bulunmasını öngörmektedir. Bu bent gerekli durumlarda şikâyet sahibinin isminin gizli tutulabileceğini de hükme bağlamaktadır. Bu maddede olaydan en geç iki yıl içinde şikâyetin yapılması gerektiği ve şikâyet sonucuna göre yapılan işlemlerin şikâyetçiye bildirilmesi de ayrı ayrı hükme bağlanmıştır (Küçüközyiğit, 2006: 105). 3.madde ombudsmanın kendi inisiyatifiyle

başlatabileceği incelemeler ve yetki sınırlarının yanında, AB kurum ve kuruluşlarının bu incelemeler bağlamında talep edilen bilgi ve belgeleri sunma zorunluluğu, ayrıca her ülkenin iç hukukundaki düzenlemeler saklı kalmak şartıyla belge verme yükümlülüğü gibi konular düzenlenmiştir. Bu bağlamda incelemelerin sonuçları hakkında ombudsman ilgili kurumlara tavsiyelerini içeren bildirimlerde bulunma ve gelişmeleri takip etme yetkisine haizdir. Ayrıca bu tavsiyeler konusunda ombudsman Avrupa Parlamentosuna da bilgi ve rapor vererek Parlamentonun harekete geçmesini sağlayabilecektir. 4. madde de ombudsmanın elde edeceği dokümanların gizli olacağını ve *“bu dokümanlardaki bilgi ve belgelerin yayılmaması gerektiği belirtilerek, ayrıca suç konusuna giren belgelere ulaşırsa ombudsmanın ilgili mercilere suç duyurusunda bulunabileceği de hükme bağlanmıştır”* (Küçüközyiğit, 2006: 104-105).

Ombudsmanın politik ve hukuksal haklardan kısıtlanmamış Birlik vatandaşları arasından Avrupa Parlamentosu tarafından seçileceği belirtilmektedir. 6. madde *“Ombudsman seçilebilecek kişilerin vasıflarında çok fazla seçici davranmamış ve parlamentoya geniş bir takdir yetkisinin kullanma alanı bırakmıştır. Bu madde ayrıca tekrar seçilebilmenin de mümkün olduğunu açıkça belirtmiştir.”* (Şafaklı, 2009). 8. maddeye göre görevlerini yapabilmesi imkânsızlaşmış ya da görevlerinde uygunsuz davranışları tespit edilmiş olan ombudsmanın görevden alınması Avrupa Parlamentosunun talebi ve Avrupa Adalet Divanı'nın nihai kararıyla mümkün olabilecektir. 9.madde ombudsmanın bağımsızlığını düzenlemekte ve görevlerini yerine getirirken hiç bir organ ya da kurumdan emir almayacağını, görevinin yüceliğini koruyan her türlü konuda korunacağını hükme bağlamaktadır (Şafaklı, 2009). Ombudsman görevine, bu bağımsızlığı ve tarafsızlığı tenkit eden bir yemin ve törenle başlar.

10. madde ombudsmanın görevi boyunca hiç bir politik ya da idari görev alamayacağını, karşılıklı ya gönüllü olarak görevini olumsuz etkileyebilecek hiç bir faaliyetin içinde bulunamayacağını düzenlemektedir. Bunun yanında aynı madde ombudsmana geniş bir dokunulmazlık alanı sağlamaktadır. 11. madde ombudsmanın yeterli bütçeye sahip olacağını ve yeterli personel ile destekleneceğini hükme bağlar. İlgili düzenlemelerden de anlaşılacağı gibi Avrupa Birliği Ombudsmanı düzenlenirken hem İsviçre ombudsmanındaki asli düzenlemelere bağlı kalınmış, hem de ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamalarında görülen genel özelliklere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Avrupa Ombudsmanı'nın faaliyetlerine baktığımız zaman uygulamaların

Avrupa halkına yararlı olduğu gözlemlenmektedir. Ayrıca hemen her AB ülkesinde ülkesel ombudsmanlar seçilmiştir (Bozkurt ve diğeri, 2005: 391).

#### **3.2.4.1. AB Ombudsmanı'nın Fonksiyonel Yapısı**

Yukarıda hukuksal temelleri ortaya konan Avrupa Ombudsmanının yapısı ve işlevlerini ise daha ayrıntılı bir şekilde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

Ombudsman yargı mercileri önündeki vakalara müdahale edememekte, yargısal bir kararın doğruluğunu tartışmamaktadır. Birlik kurum ve organları haricinde hiçbir kurum ya da merciin faaliyetleri ombudsman denetiminin konusu yapılmamaktadır (Arıkan, 2007: 56). Şikâyete dayanak oluşturan gerekçeler öğrenildikten sonra iki yıl içinde ombudsman'a başvurulması gerekmektedir. Ombudsman devam etmekte olan veya biten hukuksal prosedür nedeniyle bir başvuruyu kabul edilemez olarak nitelerse ya da araştırmasına son vermesi gerekirse daha önce başlattığı araştırmanın sonuçlarını rafa kaldırabilmektedir (Altuğ, 2002: 155).

Ombudsman incelemeye aldığı duruma ilişkin olarak ilgili kurum ya da organı bilgilendirmelidir. Gizliliği olan belgeler hariç topluluk kurum ve organları her türlü bilgiyi ve belgeyi vermek zorundadır. Ombudsman kötü yönetimi tespit ettiği zaman ilgili kurum ya da organa iletmekte, kurum ya da organ üç ay içinde detaylı görüş bildirip daha sonra ombudsman Avrupa Parlamentosu'na (AP) ve ilgili kuruma bir rapor sunmaktadır. Ombudsman araştırma sırasında ceza hukukuna ilişkin vakıalarla karşılaşırsa durumdan yetkili ulusal mercileri, Avrupa Topluluğu Üye Devletler Daimi Temsilciliği aracılığıyla bilgilendirmektedir (Arıkan, 2007: 57).

Ombudsman, birlik vatandaşı, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilmektedir. Ombudsman görev süresince kazanç getiren ya da getirmeyen, politik ya da idari başka bir görevde bulunmamaktadır. Ombudsman ATAD yargıçları ile aynı statüdedir. Aynı ücret ve emeklilik haklarına sahiptir. Ombudsmana yardımcı olmak üzere kendisi tarafından bir sekreteryaya ve bir başmüdür atanmaktadır. Ombudsmanın sandalyesi Avrupa Parlamentosu'ndadır (Arıkan, 2007: 58).

Ombudsman görevini, çalışma döneminin sona ermesi, istifası ya da azli halinde bırakmaktadır. Görev dönemi bitmeden ayrılırsa geriye kalan parlamento süresi için görev yapmak üzere üç ay içinde yeni ombudsman atanmaktadır. Hakkında AB Ombudsmanına şikâyette bulunulabilecek kurum ve organlar 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'dır (Arıkan, 2007: 58).

### **3.3. Diğer Ülkelerdeki Ombudsman Uygulamaları**

Diğer ülkelerdeki ombudsman uygulamaları kapsamında da “İsrail Ombudsmanlığı”, Polonya'daki “Yurttaşlık Haklarının Korunması Komiserliği”, Pakistan'daki “Wafaqi Mohtasib Ofisi” ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ndeki “Yüksek Yönetim Denetçisi” ele alınacaktır.

#### **3.3.1. İsrail**

İsrail'deki ombudsmanlık kurumunun en temel özellikleri kısaca aşağıdaki gibidir:

İsrail'de ombudsmanlık ilk kez Kudüs şehir belediyesi için 1965'te tesis edilmiş ve herkese ombudsmana başvurabilme hakkı tanınmıştır. Başvurma yazılı veya sözlü olabilmekle birlikte sözlü şikâyet kaydedilmekte ve şikâyetçiye imzalatılmaktadır. Şikâyet konusu şikâyetçiyi doğrudan zarara sokan eylem olabileceği gibi onu bir kârdan, menfaatten alıkoyan bir eylem de olabilmektedir (Altuğ, 2002: 118). Şikâyetçi Knesset (İsrail Parlamentosu) üyesi de olabilmektedir. Şikâyet olunan eylemin kanuna karşı veya iyi idare esaslarına aykırı veya sebepsiz sert ve açıkça gayri adil olması şartı da aranmaktadır. Belirtilmesi gereken bir diğer önemli nokta da ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesi ve ona yıllık raporlar vermesidir (Altuğ, 2002: 119).

Bir şikâyet üzerine ombudsman soruşturma açıp bunu istediği şekilde yürütür ve bu işlemi yerine getirirken ceza ve hukuk usulü kanunu kuralları ile bağlı değildir. Şikâyet edilene şikâyeti bildirmekte, eğer bu bir memursa amirine duyurmakta ve onlara cevap için uygun bir süre vermektedir (Altuğ, 2002: 119-120). İsterse şikâyet edilene veya müesseseyi dinlemektedir. Ombudsman soruşturma sonunda bir düzeltme gerektiğine kanaat getirirse bunu kişiden veya müesseseden istemektedir. Amir veya müessese bu şekilde ikazı



aldıktan sonra iki ay içinde aldığı tedbirleri ombudsmana bildirmeye mecburdur. Ombudsman eğer şikâyetin haksız olduğu kanısına varırsa ona durumu bildirmekte, şikâyet edileni de haberdar ederek, isterse gerekçelerini saymaktadır (Altuğ, 2002: 120).

### **3.3.2. Polonya**

Polonya’da ombudsmanlık kurumu 1988 yılında “yurttaşlık haklarının korunması komiserliği” adı altında oluşturulmuştur. Polonya Ombudsmanı, Polonya Parlamentosu tarafından, parlamentonun çalışma süresiyle çakışmayacak şekilde, dört yıl için seçilmektedir. Ayrıca aynı kişi ikinci kez ombudsman seçilebilmektedir (Kaya, 1997: 28).

Komiser, içişleri ile ilgili askeri ve idari birimleri denetleme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte komiser mahkemelerin yönetimini de incelemekte fakat yargıçların bağımsızlığına karışmamakta; yalnız davaların mahkemelere geç gelmesi gibi konuları ele almaktadır. Komiser idari heyetlerin faaliyetlerini yalnız meşruluk bakımından değil, fakat etik ve ahlak bakımından da kontrol etmektedir. Ancak bu son halde durumu yetkili makama sunmakla yetinmektedir. Klasik ombudsman modeline uygun olarak Komiser, ilgili kişinin başvurusu üzerine harekete geçebileceği gibi kendi teşebbüsü ile de işe başlayabilmektedir (Kaya, 1997: 28). Başvuru için özel şekil aranmamakta ve hiçbir ücret de alınmamaktadır.

Polonya Ombudsmanı (komiser), şikâyet edilen makamın üstündeki makama müracaat ederek yasadaki tedbirlerin alınmasını sağlamakta, kamu davası açılmasını isteyebilmekte veya açılmış kamu davasına katılabilmektedir. Yanı sıra komiser, cezai, disiplin ve idari takibatın başlamasını isteyebilmekte ve idari kararlara karşı temyize gidebilmektedir. Anayasa Mahkemesi’ne, parlamento yasaları ile sonraki yasaların uygunluğu konusunda müracaat edebilmektedir (Altuğ, 2002: 126).

Son olarak değinilmesi gereken bir nokta da komiserin parlamentoya haklar ve hürriyetlere ne derece riayet edildiğini göstermesi ve ona raporlar vermesidir.

### **3.3.3. Pakistan**

Pakistan’daki ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişim süreci ve temel özellikleri şu şekilde belirtilmektedir:

Vatandaşları idarenin yetki saptırmalarına karşı koruyan bir müessese olan ombudsmanlık, Pakistan'da ilk kez 1972'de kabul edilmiştir. Fakat Pakistan Ombudsmanlığı ancak 1983'te "wafaqi mohtasib ofisi"nin kurulmasıyla hayata geçmiştir. Wafaqi Mohtasib, Pakistan Cumhurbaşkanı tarafından dört yıl süre için atanmaktadır. Süresi hiçbir şekilde uzatılmadığı gibi yeniden tayin de edilemez ve wafaqi mohtasib suiistimali ispatlanmadan azledilememektedir (Akıncı, 1999: 278). Hatta fiziki ve akli melekeleri sebebiyle kendisi görevden affını rica etse bile buna Pakistan Yüksek Adalet Konseyi karar vermektedir. Ofis partiler üstüdür, siyaset yapamaz. Pakistan Ombudsmanı'nın başlıca görevi bir kimseye federal hükümet dairelerinden biri veya federal hükümet memurlarından biri tarafından yetkisini aşarak bir haksızlık yapıldığını incelemek, tespit etmek, böyle bir haksızlık varsa bunu düzeltmektir (Altuğ, 2002: 122).

Mohtasib'in görev sahasına giren daire sayısı 300'dür. Mohtasib mahkemelerde görülmekte olan davalara, Pakistan'ın dışişleri ile ilgili işlere, Pakistan'ın savunmasına ilişkin meselelere, kara, deniz ve hava kuvvetlerine ait yasalara müdahale edememektedir. İmzasız veya sahte dilekçeler yasaya göre işleme konmamaktadır (Altuğ, 2002: 123). Eğer mohtasib incelemesinde bir yetki saptırması görürse, ilgili daireye meseleyi tekrar incelemesini, kararı değiştirmesini veya kaldırmasının, suçlu kamu görevlisi aleyhine disiplin cezası vermesini, bunları belirli bir süre içinde yapmasını veya başka tedbirler almasını istemektedir (Akıncı, 1999: 278).

Ombudsmanın en önemli yetkisi şudur: Yüksek mahkemeler keyfi ceza veya haksız veya acı veren fakat kanunlara uygun idarecilerin emirlerini değiştiremezlerse de ombudsman ahlaki yönünden bunları yasaklamamakla beraber iptal edilmelerini veya değiştirmelerini tavsiye edebilmektedir. Aynı şekilde yasa veya kurallar bir makamı takdir hakkını kullanmakla yetkili kılıyorsa, hiçbir mahkeme bunun uygulanmamasını emredememektedir (<http://www.mohtasib.gov.pk/site/about-us/charter.php>). Sadece ombudsman eğer takdir hakkının haklı olarak kullanılmadığını görürse kararı iptal edebilir veya doğru bulunduğu yolda değiştirebilir. Bu, ombudsmana, kanuni emirlerdeki keyfilik ve haksızlığı iptal ederek iyilik ve adalet yapmasını sağlamaktadır.

#### **3.3.4. KKTC Ombudsmanı**

KKTC Anayasası'nın 114. maddesinin birinci fıkrasına göre, idarenin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak

yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir idari birim tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmak yetkililere rapor sunmak veya yasadaki belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacı ile cumhurbaşkanlığınca, Meclisin onayı ile bir yüksek yönetim denetçisi atanmaktadır. 114. maddenin 3 fıkrasında ise, yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular yüksek yönetim denetçisinin yetki alanı dışında bırakılmıştır.

KKTC’de Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi) Yasası, Cumhuriyet Meclisi’nin 15–16 Temmuz 1996 tarihli birleşiminde kabul edilmiş ve 1997’de kuruluşunu tamamlayarak resmen göreve başlamıştır. Yasaya göre, ombudsman, KKTC Cumhurbaşkanı’nca; Cumhuriyet Meclisi’nin onayı ile atanmaktadır. Cumhurbaşkanı bir kişiyi yüksek yönetim denetçisi (ombudsman) olarak atandıktan sonra, konu Cumhuriyet Meclisi’nin onayını almak üzere Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı’na sunulmaktadır. Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı’na, atama işlemi değerlendirmek üzere konuyu, Hukuk ve Siyasi İşler Komitesi’ne iletmekte, komitenin hazırladığı raporun Genel Kurul’da görüşülmesinden sonra söz konusu atama işlemi Cumhuriyet Meclisi’nin onayına sunulmakta ve onay için üye tamsayının üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. Gerekli çoğunluğun sağlanamaması durumunda ikinci tur bir oylama yapılmakta ve bu turda onay için üye tamsayının salt çoğunluğu yeterlidir (KKTC Ombudsman Yasası, 1996).

Ombudsman olarak atanacak kişinin; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, kamu yönetimi ve bunlara uygun konularda bir üniversiteden mezun olması gerekmektedir. Ayrıca kamu görevinde veya kamu görevinin dışında sorumluluk taşıyan bir görevde en az 10 yıl çalışmış olmak veya doktora seviyesinde lisansüstü eğitim yapmış ve kamu görevi içinde veya dışında, sorumluluk taşıyan bir görevde en az beş yıl çalışmış olma nitelikleri aranmaktadır(m.5). Yüksek Yönetim Denetçisi, 6 yıllık bir süre için atanır ve görevi sonunda yeniden ikinci bir kez Ombudsman olarak atanamaz (m.6). Ombudsman olarak atanan kişi 65 yaşını bitirinceye kadar görev yapar.

Ombudsman, görevi zarfında istifasını yazılı olarak Cumhuriyet Meclisi’ne sunabilir. Ombudsman hakkında disiplin cezası uygulama yetkisi yüksek mahkemeye aittir. Yüksek mahkeme, ombudsmanın vakar ve onuru ile bağdaşmayan veya haysiyet ve itibarı kırıcı veya görev icaplarına uymayan davranışlarından dolayı hakkında disiplin soruşturması gerektiren eylemlerin ağırlığına göre uyarma veya görevden çekilmeye davet

işlemlerinden birini uygulamaktadır. Ancak yüksek mahkeme, uygun ve adil gördüğü durumlarda herhangi bir ceza vermeyebilir (m.7).

KKTC’de Yüksek Yönetim Denetçisinin (ombudsmanın) görev ve yetkileri şunlardır (m.9):

Ombudsman, KKTC’de yürütme ve idare yetkisi olan organ, makam, teşkilat, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kişinin Anayasa’da ve ombudsman yasasında belirtilen istisnalar dışındaki ifa etmiş oldukları hizmetleri yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunluklarını ve yerindeliklerini denetlemekte, soruşturmakta ve rapor sunmaktadır.

Ombudsman, yönetimin herhangi bir biriminin görev alanında olan bir hizmetin yerine getirilip getirilmediğinin takibini yapar ve ilgili birimden yerine getirilmeyen hizmetle ilgili gerekçeli bilgi istemekte ve ombudsman, saptadığı yasa dışı işlerin düzeltilmesi için ilgili makama uyarılmaktadır.

Ombudsman, soruşturmakta olduğu konunun herhangi bir safhasında, hakkında soruşturma açılan kamu görevlisinin görevde kalmasının sakıncalı olacağı kanaatinde olması halinde ilgili kamu görevlisinin geçici olarak görevden alınmasını isteyebilmektedir. KKTC Ombudsman Yasası’na göre yetkisi dışında olan kurumlar; Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi, Bakanlar Kurulu, mahkemeler, Hukuk Dairesi, Kamu Hizmeti Komisyonu, Sayıştay ve Polis Örgütü olarak sıralanırken, yasayla; dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular da Ombudsman’ın yetkisi dışında bırakılmıştır. Ombudsman, yetkisi dışında bulunan Kurumlarla ilgili konularda müracaat veya duyum alması durumunda konuyu ilgili makama iletmekle yükümlüdür.

Ombudsman, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken şahadet ve belgelere dayalı olarak yaptığı hareketlerden, açıkladığı görüşlerinden ve sunduğu raporlarından dolayı sorumlu tutulamamakta ve hakkında soruşturma açılmamaktadır.

KKTC’de ombudsman, bir konuda haksızlığa uğradığını iddia eden herhangi bir kişinin ombudsman dairesince öngörülecek formu doldurmak ve imzalamak suretiyle şahsen yapacağı müracaat üzerine harekete geçebileceği gibi, basında çıkan haberler, elde ettiği duyumlar, yaptığı gözlemler sonucu resen de harekete geçebilir.

Ombudsman, kendisine yapılan başvuruları ve duyumları dikkate alırken söz konusu olay veya işlem ile ilgili dava açılıp açılmadığını, hukuk dairesinin veya polis örgütünün bu konuda bir araştırması olup olmadığını araştırır. Söz konusu olay veya işlemin polis örgütü veya hukuk dairesi tarafından takip edildiğinin saptanması durumunda, şikâyet sahibine bu konunun polis örgütü veya hukuk dairesinin sonuçlandırılmasından sonra ele alınabileceğini yazılı olarak bildirir. Ombudsman, her altı ayda bir Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı'na çalışmalarını hakkında detaylı rapor sunar. Ombudsman, bu raporu cumhurbaşkanına ve başbakana da gönderir. Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı'na sunulan bu rapor basına açıktır.

Ombudsman, yetkileri içindeki konularla ilgili yasa ile kurulan şahıs veya teşekküllerle doğrudan temas edebilir, soruşturmakta olduğu konu hakkında yazılı veya sözlü bilgi ve belge sunulmasını isteyebilir. Ombudsman, soruşturmanın herhangi bir aşamasında hakkında soruşturma açtığı hizmet ile ilgili bulduğu kamu görevlisi, kişi veya kişileri olumsuz yönde etkileyecek nitelikte rapor çıkacağı kanaatine varması halinde bu kişilere kendilerini savunma fırsatı verir. Ombudsman, yaptığı soruşturmalar neticesinde herhangi bir suç unsuru işlendiği kanaatine varması halinde, gerekli işlemlerin yapılması için konuyu ilgili ve yetkili merciye iletir.

Ombudsman yasasıyla; KKTC'de yönetimin ifa ettiği herhangi bir hizmetin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetlemek, soruşturmak, yetkililere rapor sunmak gibi görevleri yerine getirmekle görevlendirilen ombudsmanın çalışmalarına yardımcı olacak ve onun gözetim ve denetimi altında çalışacak Ombudsman Dairesi oluşturulmuştur (KKTC Ombudsman Yasası, 1996).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNA OLAN İHTİYAÇ

#### 4.1. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumuna Olan İhtiyaç

Ülkemizde hükümetlerin çoğu zaman parlamentoda çoğunluğa sahip olması nedeniyle parlamento tarafından yapılan denetimin etkili olmadığı, özellikle söz konusu olanlar hükümet ve bakanlarsa denetimin yetersiz kaldığı, yargılama sürecinin uzun süren ve pahalı bir süreç olmasından dolayı, adalete ulaşılsa bile geç gerçekleşmesi nedeniyle gerekli tatmini sağlayamadığı, idarenin kendini denetlerken taraflı davranarak kendini aklama yoluna gittiği, böyle olmasa dahi çoğu zaman sırf görevi yerine getirmek amacıyla yapıldığı ve yerindelik ve hakkaniyetin aranmadığı, kamuoyunun ise yeterli derecede bilinçlenmediği düşünüldüğünde, söz konusu denetimin etkin bir şekilde gerçekleşmediği görülmektedir (Avşar, 2000: 144).

Bunların yanı sıra, Türkiye'de uygulanmakta olan denetim mekanizmaları, genelde şekli unsurları öne çıkarmakta ve bürokrasinin denetimini sağlamaktan çok, bürokratik işlemlerin çoğalmasına ve kırtasiyeciliğe neden olmaktadır (Eryılmaz 1993: 90). Ayrıca ülkemizde, idare tarafından yapılan hukuk dışı eylem ve işlemlerin artış göstermesi ve yargı organları tarafından geç karar verilmesi, haklarını koruma bakımından kişileri mağdur ettiği gibi, hukuk devleti ilkesine de büyük ölçüde zarar vermektedir (Arslan 1986: 172).

Kurulu siyasal sistemin, yukarıda saydığımız tüm bu alanlardaki sıkıntılarını aşmak için ürettiği resmi çözümler ise yetersiz kalmakta ve gerçek anlamda bir işlerlik kazanamamaktadır (Arslan, 2006: 94). Çok somut bir örnek olarak demokratik toplumlarda yurttaşlık bilincinin gelişmesinde önemli bir rol oynayan ve Türkiye'nin bütün anayasalarında yer alan dilekçe hakkı verildiğinde, bu hakkın yurttaşlara TBMM'ye başvurarak kişisel sorunlarını dile getirme, vergilere, yasalara ve idari kararlara ilişkin önerilerde bulunma olanağı sağladığı görülmektedir. Ancak uygulamada TBMM Dilekçe Komisyonu yurttaşlar için bir çare kapısı olmamakta ve sonuç alıcı bir işlev görmemektedir (Altuğ, 2002: 150).

Kamu kurumlarının yetersizliğinin getirdiği sonuç ise, toplumu hak arama alanında diğer denetim mekanizmalarına nazaran, daha ucuz, basit ve pratik bir yöntem olan ombudsmanlık kurumuna yöneltmektedir (Arklan, 2006: 94).

#### **4.2. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Olabilirliği**

Günümüz demokratik hukuk devletlerinde, özellikle sosyal devlet ilkesinin anayasalarda yerini almasıyla, kamu yönetiminin görev, yetkileri ve dolayısıyla önemi giderek artmıştır. Ancak önemi artan bu yapı beraberinde sorunları da getirmiştir. Temsili demokrasinin yurttaşlarla iletişim kurma yöntemleri günden güne yetersiz kalmış, yurttaş ile idare arasındaki ilişkileri iyileştirebilecek kurumlara gereksinim duyulmuştur. (Erhürman, 1998: 93). Nitekim, demokrasi ilkelerinin tümüyle uygulandığı, kültür seviyesinin yüksek olduğu, İskandinav ülkelerinde ombudsmanlık kurumunun başarıyla uygulandığı görülmektedir. Ancak bu kurumun Türkiye’de bir fikir olarak gündeme gelmesi görece olarak yenidir. Ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de yerleştirilmesinde bu süreçte çeşitli sorunların yaşandığı görülmektedir (Arklan, 2006: 95).

Türkiye’de adli yargı sistemi dışında idari uyuyamazlıkları çözen idari yargı sisteminin var olması, idare sistemimizde ombudsman benzeri görev üstlenmiş kurumların olması (Devlet Denetleme Kurumu, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu vb.), devleti ve memurlarını şikâyet etmenin, onlar karşısında hak aramanın toplumsal kültürümüzde yerleşik bir davranış olmaması ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de kurulmasını engellemiştir (Akıncı, 1999: 357). Yanı sıra Türk bürokrasisinin aşırı kuralcı olması, henüz mevzuatla düzenlenmemiş alanları da kendi kapsamı içerisine alma ve vatandaş aleyhine karar verme konusunda istekli olması, bürokrasinin yetkilerini kullanırken sınırsız, sorumluluk alma konusunda ise sınırlı bir şekilde hareket etmesi ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlıklı bir şekilde işlememesi, yürütmenin yasama ve yargı üzerinde aşırı etkisinin olması sonucu ombudsmanlık fikri Türkiye gündemine 70’li yılların sonuna kadar gelmemiştir (Arklan, 2006: 95).

Türkiye’de toplumun tüm kesimlerince saygınlık kazanmış bir ombudsmanı belirlemek zordur. Bunun yanında yargı denetiminin oldukça maliyetli olması, yargı organları arasında yetki paylaşımının karmaşıklaşması, vatandaş haklarının korunması açısından güç duruma düşürdüğü gibi, hukuk devleti ilkesini de büyük ölçüde zedelemiştir. Bu nedenle ülkemizde de kişi hak ve özgürlüklerini koruyacak ve hukuk devletinin

geliştirilmesinde bir araç teşkil edecek ombudsmanlık kurumuna gerek vardır (Akıncı, 1999: 358).

### **4.3. Ombudsmannın Diğer Denetim Mekanizmalarından Farkı**

Ombudsmanlık kurumunun niteliğini tartışırken, Türkiye’de benzer denetim kurumları oluşturulmuş mu, bunların da incelenmesi gerekmektedir. Çünkü öğretilerde de vurgulandığı gibi Devlet Denetleme Kurulu ile TBMM Dilekçe Komisyonu’nun ombudsman gibi nitelendirilme olasılığı çok yüksektir. Ayrıca söz konusu denetim kurumlarının görev alanlarının aynı olması, yetki alanlarının çakışması birçok pratik soruna da yol açabilecektir. Bu yüzden ombudsman tipi bir kurum ile İdare Mahkemesi, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (İHİK) ile TBMM Dilekçe Komisyonu arasındaki farkları belirlemek gerekmektedir.

#### **4.3.1. İdare Mahkemesi İle Ombudsmannın Farkı**

Ombudsman şekli ve içeriği ne olursa olsun, her şikâyetle meşgul olur. Bunun içindir ki ombudsmannın faaliyet sahası idari mahkemeninkine göre hem daha aşağıda, hem daha yukarıda bulunabilmektedir. Genellikle, çoğu kez idareyle ters düşen vatandaş, idareden bu yönde bir açıklama istemektedir ve bunu da genel bir bilgi ofisi olan ombudsmana sorabilmektedir (Altuğ, 2002: 188). Bununla birlikte ombudsman halkın şikâyetleriyle ilgili olarak her türlü yönden ilgilenmektedir: Ombudsman hükümet dairelerinden açıklama isteyebilir, ilgili daireden düzeltme elde edebilir. Parlamentoya eleştiri ile açık rapor verebilir; bazı sistemlerde olduğu gibi memurları mahkemelerde yargılayabilir. Zaten genel olarak bakıldığında da ombudsmanlık sisteminde vatandaş için durum gayet iyidir. Sistem şikâyete ilişkin bütün güçlükleri yok eder veya şikâyeti ile ilgili makamın önüne getirir (Altuğ, 2002: 188).

#### **4.3.2. Ombudsmannın Devlet Denetleme Kurulu’ndan Farklılığı**

Daha önce de belirtilmeye çalışıldığı gibi Devlet Denetleme Kurulu (DDK), ombudsman benzeri bir kurum olarak değerlendirilebilir. Fakat DDK ile ombudsmanlık kurumu arasında birçok farklılık var olmakla birlikte bu farklılıklar şu şekilde sıralanmaktadır.



Ombudsman vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan şikâyetlerini en kısa zamanda incelemek ve zarar gören kişinin hakkını korumak amacıyla hareket ederken; Devlet Denetleme Kurulu idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 62-63).

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü bir kurumun ombudsman sayılabilmesi için parlamentoya bağlılığı koşulunu aramaktadır. Diğer taraftan bağımsız çalışabilmesi için ombudsmana idari ve mali özerklik tanımaktadır. Oysa Devlet Denetleme Kurulu, cumhurbaşkanına bağlıdır. Üyeleri cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, idari bakımdan da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile ilgilidir (Esgün, 2006: 264).

Ombudsman bireylerin başvurusu veya re'sen harekete geçebilmesine rağmen, Devlet Denetleme Kurulu, sadece cumhurbaşkanının talebi üzerine denetim ve inceleme yapabilmektedir.

Ombudsmanın hazırladığı raporları meclise sunmak, kendi inisiyatifiyle kamuoyuna ve basına bilgi vermek, yönetimi uyarmak, bazı ülkelerde disiplin ve ceza kovuşturması yapılmasını istemek, hata bizzat kovuşturmaları yürütmek gibi yetkileri bulunurken; Devlet Denetleme Kurulu, hazırladığı raporu cumhurbaşkanına sunmakta ve gereğinin yapılmasını isteme konusunda cumhurbaşkanının takdir yetkisi bulunmaktadır (Esgün, 2006: 264-265).

Görevi inceleme, araştırma ve denetleme olan Devlet Denetleme Kurulu'nun çalışma yönteminin ombudsmana benzeyen tek yönü, yetki alanına giren kuruluşlarda yapılan çalışmalarla ilgili kuruluş ve kişilerin istenilecek her türlü bilgi ve belgeyi Devlet Denetleme Kurulu üyelerine vermek zorunda olmasıdır (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 63).

#### **4.3.3. Ombudsmanın TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonundan Farkları**

İnceleme yapma şekilleri, başvuru ve parlamentoya rapor verme ve bu anlamda bir kamuoyu oluşturarak dolaylı bir denetim mekanizması olması bakımından ombudsmana benzeyen bu iki kurumun ayırt edici özelliklerini şöyle sıralanmaktadır:

Ombudsman, her şeyden önce kural olarak parlamento dışından belirlenmekteyken, bu iki komisyon, bizzat TBMM bünyesinde oluşturulmaktadır. Bu komisyonların üyeleri parlamentoda bulunan siyasi partilerin (ve bağımsız milletvekillerinin) sandalye oranlarına göre belirlenmektedir (Altuğ, 2002: 91).

Ombudsmanların da parlamentoya ilişkileri sıkıdır. Hatta parlamentoya yıllık raporlar verirler. Bazı ülkelerde olduğu gibi, parlamenterler aracılığıyla harekete geçirilirler. Bu yüzden İngiltere’de olduğu gibi, “parlamento komiseri” adını dahi alırlar. Ancak, bu ombudsmanlar, parlamenter sıfatı taşımazlar. Oysa Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu adlı bizdeki komisyonların üyeleri aynı zamanda parlamenterdir (Altuğ, 2002: 92).

Söz konusu komisyonlar, idarenin yasama denetimini güçlendirmek ve suç ögelerinin varlığı halinde ilgili makamları harekete geçirmek amacıyla kurulmuşlardır. Şikâyet üzerine çalışmaları bakımından ombudsmana benzetilmekle birlikte, daha çok vatandaşlarla milletvekilleri arasındaki şikâyet trafiğini azaltmak amacıyla kurulmuşlardır (Esgün, 2006: 268). Bununla birlikte, idare üzerinde ombudsmanın benzer etkileri de bulunmaktadır. Yine de, ombudsman kadar bağımsız ve tarafsız olacağı söylenemez. Çünkü komisyon üyelerinin milletvekilleri tarafından oluşması ve meclis sandalye oranıyla belirlenmesi nedeniyle, idari mekanizmayı elinde tutan ve meclis çoğunluğuna dayanan iktidar partisinin ya da koalisyonun bu komisyonlarda ağırlığı olacağı ortadadır (Esgün, 2006: 268-269).

#### **4.4. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Kurulmasına Yönelik Tartışmalar**

Daha önce de belirtmeye çalışıldığı gibi, ombudsmanlık kurumuna, idari yapılarında yer veren ülkelerde yaşanan aksaklıkların, çok daha fazlasının ülkemizde yaşanmasına rağmen, gerek siyasiler gerekse de medya tarafından, bu kuruma gereken önem yakın tarihimize kadar gösterilememiştir. Dünya ülkeleri II. Dünya Savaşı sonrası ombudsmanlık kurumunun oluşturulması çabası içine girerken, ülkemizdeki tarihinde benzer kurumların (Kadı- ul kuzat) varlığına rağmen, ombudsmanlık kurumu ancak 1982 Anayasası’nın hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir (Edil, 1994: 16). Ombudsman konusunda Türkiye’de ilk inceleme yapan yazar Prof. Dr. Yılmaz Altuğ olmuştur. 1968 yılında yayımlanan bir makalesinde İsveç, Norveç, Yeni Zelanda, İngiltere ombudsman

müessesesi hakkında çok genel bilgi vermiş, müessesenin demokrasinin tamamıyla yerleşmiş olduğu, kültür seviyesi yüksek İskandinav ülkelerinde başarıyla işlediğini vurgulamıştır (Işır, 2004: 266). Görüldüğü gibi, 1982 yılından önce de ülkemizde ombudsmanlıkla ilgili makalelerin, araştırmaların ve kitapların bulunmasına rağmen Türk kamuoyunda, tam anlamıyla bir bilgi birikimi oluşturulamamıştır.

Bununla birlikte Türkiye’de, ombudsmanın diğer ülkelerde ki gibi istenilen başarıyı elde edemeyeceğini savunan görüşler, bu kurumun oluşmasını geciktirmiştir. Nitekim 1982 yılından itibaren ülkemizde ombudsmanlık üzerine tartışmalar yapılmış ancak bu kurumun oluşturulmasına yönelik somut gelişmeler ve yasal düzenlemeler gerçekleştirilememiştir.

Yıllardır akademik düzeyde tartışılmakta olan Kamu Denetçisi sistemi, bir mevzuat çalışması olarak ilk kez 1982 Anayasası’nın hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Ankara Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinden bir grubun hazırlamış olduğu “Gerekçeli Anayasa Önergesi”nin 114/a maddesi, bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemiş ise yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını belirttiikten sonra “Kamu Denetçileri Kurulu” başlıklı 114/b maddesi, cumhurbaşkanının, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu’nun vatandaşların dilek ve şikâyetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeteceğini öngörmekteydi (Akıncı, 1999: 359).

1982 Anayasası ise, “Kamu Denetçileri Kurulu” yerine, 1 Nisan 1981 Tarih ve 2443 Sayılı Kanunla kurulmuş bulunan “Devlet Denetleme Kurulu”nu anayasal bir kurul haline getirmiştir. 2443 Sayılı Kanun’un gerekçesinde bireylerin hak ve menfaatlerini korumak üzere, onların başvuruları üzerine harekete geçecek bir mekanizmadan değil, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan denetimlerin eksikliklerini kapatacak devlet başkanlığına bağlı genel görevli bir denetim kurumundan bahsedilmektedir (Edil, 1994: 25). Anayasal açıdan bakıldığında bunun anlamı; kurulun kendisine klasik parlamenter sistemdekinden farklı ve etkin bir yer verilmiş bulunan cumhurbaşkanının kamu kurum ve

kuruluşları üzerinde denetim ve gözetim yapabilmesini sağlayacak bir araç olduğudur (Polat, 1996: 150-151).

Devlet Denetleme Kurulu, cumhurbaşkanlığına bağlı olması ve üyelerinin cumhurbaşkanı tarafından atanması dolayısıyla 1982 Anayasası'nın; tarafsızlığı gerektiren yüksek yargı organı üyelikleri, Yüksek Öğretim Kurulu üyelikleri, üniversite rektörlükleri gibi pek çok göreve atama yapılmasında cumhurbaşkanına yetki vermesinin bir uzantısı olarak ombudsman benzeri bir kurum olarak, değerlendirilebilmektedir (Sezen, 2001: 84). Oysa Devlet Denetleme Kurulu ile ombudsman kurumu arasında pek çok fark vardır. Bu farklılıklara daha sonra ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

Kamu yönetimi alanında Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, kısa adıyla MEHTAP Raporundan sonra ikinci büyük çalışma olan ve 1991 yılında yayınlanmış bulunan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'nde genel olarak ülkemizde mevcut denetim sisteminin eksikliklerine değinildikten sonra bu konu ile ilgili olarak "Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir" önerisine yer verilmiştir (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, 1991: 43).

Ayrıca, TÜSİAD tarafından yayınlanan raporlarda da hukuk devleti anlayışı çerçevesinde bireylerin yönetim karşısında hak ve menfaatlerini korumak üzere oluşturulmuş başvuru yollarına ve bunların eksikliklerine değinildikten sonra, işleyişi basit ve çabuk sonuç veren ombudsman sisteminin Türkiye'de kurulması konusunda duyulan ihtiyaca dikkat çekmiş ve bunun, sistemin demokratikleşmesi yolunda önemli bir adım olacağı belirtilmiştir (TÜSİAD, 1997: 173).

Genel olarak bakıldığında ise Türkiye'de kamu denetçisi sisteminin kurulması, resmi belgelere yansımış bir hedef konumundadır. Yukarıda bahsi geçen ve kamu denetçisi sisteminin kurulması ile ilgili öneriler içeren KAYA Projesi yayınlandıktan sonra yürürlüğe konan ilk Kalkınma Planı'nda bu husus, "Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması ve kamu kesiminde ücret adaletinin sağlanması projesi" kapsamına alınmıştır. Projede esas itibarıyla yönetsel usul ve işlemlerin basitleştirilmesi", "şeffaflık", "katılımcılık" ve "halka dönük bir yönetim anlayışının oluşturulması", denetleme kurumları ile kurumların denetleme birimlerinin yeniden değerlendirilmesinin yapılarak performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçilmesi" amaçlarına

değnilmektedir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995: 119). Aynı proje çerçevesinde idare-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işleyişi karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucu ortaya çıkan ve *“Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulması (...)*” öngörülmüştür. Plan dönem, içerisinde kamu denetçisi sisteminin kurulması amacıyla bir yasanın yürürlüğe konulacağı belirtilmektedir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995: 120).<sup>6</sup>

Sekizinci beş yıllık Kalkınma Planında ise, kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması çerçevesinde “Kamu Yönetimi- Vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda idareyi denetleyen ama idareye bağlı olmayan bir kamu denetçisi (ombudsman) sistemi kurulması” öngörülmüştür. Bu çerçevede, gerekli, altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verileceği belirtilmiştir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000: 1994).

Nihayet, Adalet Bakanlığı bünyesinde başlatılan çalışmaların neticesi olarak hazırlanan Kamu Denetçiliği Yasa Taslağı'nın “Genel Gerekçe” kısmında, idare-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, idareyi yargı dışında denetleyen ama idareye de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkan ve halkın şikâyetleri ile ilgilenen bir kamu denetçiliği sisteminin Türkiye'de de kurulması gereği vurgulanmıştır (Kestane, 2006: 138).

TBMM Başkanlığı'na sevk edilen kanun tasarısına ilişkin olarak 2006 yılı içerisinde Avrupa Birliğine Uyum Komisyonu'nun da görüşleri çerçevesinde, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı'nda kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katılımı ile tasarı son şeklini almış, genel kurul görüşmelerinin ardından 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yasalaşarak 13.10.2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Böylece ombudsmanlık müessesesi

---

<sup>6</sup> Aynı doğrultuda 1996 ve 1997 yılları programlarında da konu ilgili hükümler yer almıştır.

Ülkemizde hukukilik kazanmıştır (Kestane, 2006: 138). Ancak bu kanun<sup>7</sup> Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Son olarak, 5982 sayılı ‘‘Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’’da, 1982 Anayasası’nın 74’üncü maddesine ‘‘Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin isleyişiyle ilgili Şikâyetleri inceler. Kamu Baş denetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada ye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada ye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. nc 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’’ maddesi eklenmiştir.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile kamu baş denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir’’ Şeklinde bir madde eklenerek Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması yönünde çalışmalara başlanmıştır.

Yukarıda belirtilen gelişmelere rağmen ombudsman kurumunun belli çevreler dışında toplumumuz tarafından tanındığını söylemek imkansızdır. Pratikte temel amacı bireylerin hak ve menfaatlerini korumak olan bu sistemin, hala medyanın ve yönetilenlerin gündeminde yeterince yer almamasını bir eksiklik olarak değerlendirmek de mümkündür. Nitekim başka ülkelerdeki uygulamalar ombudsmanlık sisteminin kurulup gelişmesi ve benimsenmesinin yolunun, hem parlamentonun, hem kitle iletişim araçlarının, hem de toplumun değişik kesimlerinin desteğiyle sağlandığını göstermiştir.

#### **4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Taslağı ile İlgili Tartışmalar**

Ülkemizde kamu denetçiliği adı altında, bir kurumun mevzuatımıza yerleştirilmesi için çeşitli çalışmalar yapılmış ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 2006 yılında TBMM tarafından kabul edilmiştir. Bu süreçte, Şimdiye kadar yapılan üç kanun

---

<sup>7</sup> Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 günlü ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı ile, 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun tümünü oybirliği ile iptal etti ve bu karar, 4 Nisan 2009 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlandı.

taslağı çalışmasında sırasıyla “Türk Ombudsmanı”, “kamu denetçisi” veya “kamu hakemi” ve son olarak da “yurттаş sözcüsü” terimleri kullanılmıştır.

Aynı zamanda bu kurumu ifade etmek için Türkçede kullanılacak olan terim de çok önemlidir. Ombudsman kurumunun ülkemizde de kurulmasını öngören 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Türkçe karşılık olarak “kamu denetçisi” terimini tercih etmiştir.

Ombudsman, idarenin her şeyden önce hukuka uygun çalışmasını, ama hukuk içerisinde takdir hakkını kullanırken de keyfiliğe kaçmamasını, haksızlık yapmamasını ve idari işlemlerin belirli bir kalite içerisinde yürümesini sağlamayı amaçlayan bir denetimi gerçekleştirmektedir.

Ombudsman yasa taslağı hazırlanırken siyasal tercih konusu olacak çeşitli konular gündeme gelmiştir. Örneğin ombudsman bir kişi mi, yoksa birden çok kişi mi olacak? Seçimi nasıl olacak? Görev süresi ne kadar olacak? İdari makamlarla ilişkileri nasıl olacak? Bütün bunlarla ilgili olarak hazırlanan taslakta bazı öneriler getirilmiştir. Örneğin taslakta meclisçe bir ombudsman seçilmesi ve onun da yardımcılarını seçmesi öngörülmüştür. Ama bu çözüm, İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu’nda eleştirilmiştir. Onun yerine Türkiye’de belki üst sayısı belirtilmek suretiyle, TBMM’nin takdirine bağlı olarak birden çok ombudsman seçilmesi, bunların kendi aralarında görev bölümü yapması ve içlerinden birinin de baş ombudsman olmasının daha uygun olacağı ifade edilmiştir. Taslakta ombudsman adaylarının Genel Kurul’a önerilmesi konusunda, Meclis’te özel bir komisyon kurulması öngörülmüştür. Ama buna gerek olmadığı, TBMM Dilekçe Komisyonu’nun veya İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’nun bunu yapabileceği, hatta Anayasa Komisyonu’nun düşünülebileceği ifade edilmiştir.

Seçilecek kişinin formasyonuna gelince; taslakta, ombudsmanın hukukçu olması öngörülmüştür. Bazı ülkelerde bu koşul aranmaktadır. Hatta bazı ülkelerde temyiz mahkemesi üyesi olabilme nitelikleri aranmaktadır. Şüphesiz, böyle bir çözüm düşünülebilir; ama bu sınırlamanın isabetli olmayacağı, İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurul’unda belirtilmiştir. Önemli olan, ombudsmanın kişiliği, idarî alandaki tecrübe zenginliği ve böylece çeşitli sorunlara çözüm bulabilme yeteneğidir.

Ombudsmannın için taslakta 65 yaş üst sınır olarak ifade edilmiştir. Ombudsmannın görev süresi, dünyada 4 ile 7 yıl arasında değişmektedir. 4, 5, 6 veya 7 yıllık süreler görülmektedir. Taslakta ise 5 yıllık bir süre düşünülmüştür.

Ombudsman görevini yaparken idari makamlar, kendisine her türlü destek ve yardımı sağlamak zorunda olacaktır. Tüm idari makamlardan istediği bilgiler kendisine verilecektir.

Danıştay'la bir görev çatışması olabilir mi? Tabii, her ikisinin de, yani gerek ombudsmannın yaptığı iş, gerek idari yargının görevi, idari eylem ve işlemlerin denetimiyle ilgilidir. Ama birisi yargı denetimi, diğeri yargı dışı denetimdir. Ombudsmannın vereceği kararlar, bir mahkeme kararı değildir, bir yargı kararı değildir. Dolayısıyla yargı kararı gibi idareyi bağlaması söz konusu değildir. Ayrıca ikisi arasında bir çatışma olmaması için ombudsmana getirilen konunun, yargı önünde bulunan bir konu olmaması gerekir. Eğer vatandaş aynı konuyu yargıya da intikal ettirirse bunu mutlaka ombudsmana bildirmesi gerekir. Çünkü aynı konuda iki organın karar vermesi söz konusu değildir. Kaldı ki herhangi bir makamın yargı mercilerine talimat vermesi, tavsiye ve telkinde bulunması 82 Anayasa'sında yasaklanmıştır. O bakımdan ombudsmana gelecek konular, mutlaka yargı önünde bulunmayan konular olacaktır. Ama ombudsmana başvurmak, vatandaşın Anayasa gereğince sahip olduğu hak arama özgürlüğünü ortadan kaldırmaz. Vatandaş, ombudsman aracılığıyla da sonuç almak isteyebilir, yargı yoluna da gidebilir. Bu, vatandaşın yapacağı bir tercihtir. Bu bakımdan Kanun Taslağı üzerindeki çalışmalarda tartışılan bir konu da, ombudsmana yapılacak başvurunun, idari dava açma süresini durdurup durdurmayacağıdır. Bu da önemli bir konudur. Eğer durdurma yönünde bir hüküm konulacak olursa; vatandaş, önce ombudsmana başvurarak bir sonuç almaya çalışacaktır. Çünkü ombudsmana başvuru, herhangi bir harç, ücret ödemeksizin yapılacak olan bir başvurudur. Bütün dünyada ombudsmana yapılan başvurular, herhangi bir harç ödenmeksizin yapılır. Bu da ombudsmana başvuruyu yargı yoluna başvurudan ayıran önemli bir unsurdur.

Öte yandan ombudsman, insan hakları bakımından da son derece önemli bir görevi yerine getirecektir. Gerçi TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu da konuyla ilgilidir. Ama yine de ombudsmannın insan hakları alanında da yararlı hizmetler vereceği kuşkusuzdur. Çeşitli ülkelerde ombudsman, insan haklarının ve demokrasinin bir güvencesi olarak görülmektedir. Gerçekten 18'nci yüzyılın



başlarında İsveç'te monarşik rejimin bir kurumu olarak başlayan ombudsman, bugün birçok ülkede demokrasinin simgesi, insan haklarının güvencesi olmuştur.

Kamu Denetçiliği yasa taslağı hakkında, hazırlık aşamasında, tartışılan konuların bazılarını belirttikten sonra TBMM tarafından kabul edilerek yasalaşan bu taslağın maddeleri üzerinde biraz duralım.

#### **4.6. Anayasa Mahkemesi Tarafından İptal Edilen 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

5548 sayılı Kanun ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işleyiş sistematüğini düzenlemiştir.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "amaç" başlıklı birinci maddesinin birinci fıkrasında Kanun'un amacı; "gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" olarak düzenlenmiştir.

Baş denetçi veya denetçi, TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilmekte, birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilmektedir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilmektedir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur (5548/11 md.).

Baş denetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır. Bir dönem baş denetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha baş denetçi veya denetçi seçilebilir (5548/14 md.).

Kurumda, bir baş denetçi ve en fazla on denetçi ile genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapabilmektedir (5548/4 md.).

Baş denetçi veya denetçi seçilebilmek için aranan vasıflar Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılmıştır. Kanunda belirtilen yaş ve eğitim şartlarını taşımakla birlikte 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 olanlardan atama yapılmaktadır.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, mahalli idarelere bağlı idareler, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve işletmeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri denetim alanı içerisindedir.

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri, kurumun görev alanı dışındadır (5548/9 md.).

Kurumun denetim süreci, inceleme ve araştırma yolu ile gerçekleşmektedir. Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak baş denetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilmektedir. Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmaktadır.

Kuruma, idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilmektedir. Başvuru tarihi, dilekçenin kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir (5548/17 md.). Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirmektedir. İlgili merci, kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun

gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirmektedir. Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunmaktadır. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa göndermektedir. 5548 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde, Kurul'un yıllık raporunu ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyuracağı hüküm altına alınmıştır. Kurul, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilmektedir.

Parlamento dâhil hiçbir organ, makam, merci veya kişi, baş denetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat verememekte, genelge gönderememekte, tavsiye ve telkinde bulunamamaktadır (5548/12 md.).

Baş denetçinin veya denetçilerin seçilme nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu tarafından tespit edilmesini takiben baş denetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilmektedir (5548/15 md.).

Kamu Denetçiliği Kurulu, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonuna sunmaktadır. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulmak üzere Başkanlığa göndermekte ve Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülmektedir.

#### **4.7. Yeni Anayasa Teklifinde Ombudsmanlık Kurumu İle İlgili Düzenlemeler**

30.03.2010 tarihinde 26 maddeden<sup>8</sup> oluşan Anayasa değişikliği teklifi<sup>9</sup> Türkiye Büyük Millet Meclis'ine sunulmuştur. Ombudsmanlık kurumu ile ilgili olarak, teklifte

---

<sup>8</sup> Teklifte, Anayasa'nın 10, 20, 23, 41, 51, 53, 54, 69, 74, 84, 94, 125, 128, 129, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 156, 159. ve 166. maddelerinde değişiklik öngörülmektedir. Teklifte, geçici 15. madde yürürlükten kaldırılması da yer almaktadır. Maddelerden birisi geçici 3 maddeyi kapsamaktadır.

<sup>9</sup> Teklifin tümü üzerindeki oylama 72 ret oyuna karşın 336 oyla kabul edilmiştir.

Anayasa'nın 74. maddesinin kenar başlığının; "Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" olarak değiştirilmesi öngörülmüştür. Maddenin içeriği ise şu şekildedir:

Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemektedir. Kamu baş denetçisi 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 olmaktadır.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile kamu baş denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir, ifadesi eklenerek Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu iptal kararında da vurguladığı üzere, anayasal bir temele dayandırılmak istenmiştir.

Kurum doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlanarak, kurumla TBMM arasında Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki kurulması amaçlanmıştır.

Nihayet, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile kamu baş denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların Kanun'la düzenleneceği, belirtilerek, madde 5548 sayılı Yasa'nın iptali istemiyle dava açan davacıların öne sürdüğü gerekçeler dikkate alınarak düzenlenmiştir.

Bu Anayasa değişikliği teklifiyle, kurum Anayasal temele kavuşmuş olacak ve teklifin yasalaşması durumunda, artık Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasında Anayasal bir engel kalmamış olacaktır. Böylece 5548 sayılı Kanun'un bazı maddeleri değiştirilerek aynen yasalaşmasının önü açılmış olacaktır.

#### **4.8. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu Nasıl Bir Yapılanma İçerisine Girmelidir?**

Ombudsmanlık kurumunun ülkemizde uygulanması noktasında son dönemlerde çeşitli çalışmaların içerisine girildiği görülmektedir. 2000 yılının temmuz ayında TBMM’ye gönderilen “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”, 2003 yılının Aralık ayında TBMM’ye gönderilen “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, 2006 yılının Eylül ayında TBMM tarafından kabul edilen “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ve son olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı maddelerinde yapılan değişiklikle birlikte Türkiye’de de ombudsmanlık kurumunun kurulması yönünde kimi girişimlerde bulunulmuştur.

Söz konusu tasarılar ve değişiklikler içerik ve mahiyet bakımından birbirlerinden farklılık arz etmekle birlikte, idari şeffaflığın sağlanması ve idare-halk ilişkilerinin daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması noktasında Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulmasının yararlı olacağı ve ülkemiz idari yapısında böyle bir kurumun oluşturulmasının gerekli olduğu fikri son yıllarda ön plana çıkmaktadır (Arklan, 2006: 97). Ancak, burada Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliği ile ilgili karşımıza iki konu çıkmaktadır. Bunlar, ombudsmanın hemen mi olabileceği, yoksa alt yapısı oluşturulduktan sonra mı olabileceğidir? (Avşar, 2000: 124).

Ülkemizde oluşturulacak ombudsman kurumunun başarılı olabilmesi için öncelikle gereken şey uygun bir alt yapı oluşturmaktır (Ataman 1997: 787). Nitekim idari yargı sisteminin uygulandığı Türkiye’de öncelikle ombudsmanın anayasal bir kurum olarak ortaya çıkarılması gerekmektedir (Avşar 2000: 124). Çünkü ombudsman, anayasal bir kurum haline geldiği zaman politik yaklaşımlar sonucunda siyasallaşmasının ve yıpranmasının önüne geçilebilecektir.<sup>10</sup> Ombudsman kurumu, ülkedeki mevcut sistemin bir yansımasıdır. Bu nedenle, ülke gerçekleriyle bağdaşmayan bir ombudsmanlık sisteminin etkinliğinden de söz edilememektedir (Altuğ 2002: 153). Bu açıdan ombudsmanlık kurumunu kopya etmek yerine, ülke şartlarına uygun olacak biçimde yeniden tasarlamak daha gerçekçi bir yaklaşım olacaktır (Altuğ, 2002: 48).

---

<sup>10</sup> 5982 sayılı Anayasa’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’da 1982 Anayasası’nın 74. maddesine “Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. (...)” maddesi eklenerek kurumun anayasal alt yapısının oluşturulmasına çalışılmaktadır.

Yanı sıra hem bir denetim organı, hem de kamu yönetiminin halka gülen yüzü konumunda olan ombudsmanlık sisteminin Türkiye’de uygulamaya sokulabilmesi için güçlü kamuoyu desteğine ihtiyaç vardır (Avşar 2000: 146). Böyle bir destek sağlanmadan ve ombudsmanın ne olduğuyla ilgili yurttaşlara ayrıntılı bir bilgi verilmeden bu kurumun kurulması hiçbir mana ifade etmeyecektir. Çünkü vatandaş bu kurumun ne işe yaradığını bilmeyeceği için, ona hangi tür şikayetle nasıl başvurması gerektiğini de bilmeyecek ve bir anlamda diğer devlet kurumlarından çekindiği gibi ombudsman kurumundan da çekinecektir. Durum böyle olunca da ombudsman kurumu ülkemizde sağlıklı bir şekilde işleyemeyecektir (Arklan, 2006: 97).

Genel bir perspektif çizildiğinde Türkiye’de ombudsmanlık kurumu nasıl olmalıdır sorusu şu şekilde açıklanmaktadır:

Öncelikle ombudsmanlık kurumun alt yapısı oluşturulmalı ve kuruma anayasal bir nitelik kazandırılarak siyasallaşmasının önüne geçilmelidir. Diğer idari denetim mekanizmaları karşısında nerede yer aldığı net bir şekilde ortaya konulmalı, dışarıdan aynen ithal etmek yerine, ülkenin sosyo-kültürel ve idari yapısına uygun hale getirilerek yeniden tasarlanmalı ve uygulamaya geçmeden önce halka kurumla ilgili ayrıntılı bilgiler verilerek halk desteği sağlanmalıdır (Arklan, 2006: 97).

Kurumun başına gerçekten de orada olmayı hak eden (gerek eğitimiyle, gerekse bünyesinde taşıdığı diğer özellikleriyle), ülkede saygı duyulan birisi geçirilmeli ve kurumun gerçek anlamda fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için yetkilerinde kısıtlama yoluna gidilmemeli, bağımsızlığı ve tarafsızlığı muhafaza edilmelidir (Temizel, 1997: 72). Yanı sıra ombudsman geniş araştırma ve soruşturma yetkisine sahip olmalı, bu açıdan her türlü bilgiye ulaşma ayrıcalığından yararlanmalı, gerekli belgeleri görüp inceleyebilmeli, yönetici ve memurları sorgulayabilmeli, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile denetim birimlerinden yardım görebilmelidir. Ombudsman gizlilik kapsamındaki bilgiler ile yönetimden şikâyetçi olan yurttaş ile şikâyet konusu işlemleri tesis eden memurların ismini ve onlara ait bilgileri kamuoyuyla paylaşmamalıdır (Arklan, 2006: 98).

## SONUÇ

Devlet yönetimindeki değişmelerle birlikte toplumun devletten beklentileri de değişmiştir. Bununla birlikte toplumun beklentilerini kamu hizmeti sunarak gerçekleştiren devletin faaliyet alanı da genişlemiştir. Faaliyet alanının genişlemesi, uzmanlaşmayla beraber bürokrasinin büyümesine yol açmıştır. Modern toplumlarda çok önemli bir güç kaynağı haline dönüşen bürokrasi, hukuk devleti anlayışı çerçevesinde çeşitli organ ve kişiler tarafından farklı yöntemlerle denetlenmek zorunda kalmıştır.

Ancak kamu yönetiminin iyileştirilmesi için geliştirilen, denetim mekanizmalarının, kimi kazanımlar getirmesine rağmen, hedeflenen etkinlikten oldukça uzak bir işleve sahip olduğu görülmektedir. İdarenin, hukuk kurallarına bağlı kalmasını hatırlatan ve daha iyi bir idari sistem oluşturulmasını amaçlayan denetim mekanizmaları günümüzde gereği gibi işleyememektedir. Yanı sıra denetim mekanizmaların uygulamasında çeşitli sorunlar yaşayan Türkiye’de de idare karşısında, daha güçsüz olan bireyin çok daha fazla sorunlar yaşadığı bilinmektedir. Bunun sonucunda da mevcut denetim sistemleri, bireyi idarenin yapmış olduğu haksız işlem ve eylemler karşısında koruyamamaktadır.

Bireylerin hak ve özgürlüklerinin idare karşısında korunmasında idareyle birey arasındaki uyumsuzlukların çözümünde önemli bir etken olan yargı denetimin aşırı biçimsel, yavaş ve pahalı oluşu, dava konusu eylem ve işlemlerin yerindeliğinin denetlenememesi gibi olumsuzluklar, bireylerin bu denetim yoluyla hakkını aramasını engellemektedir.

İdarenin, hiyerarşik ve vesayet yönünden denetlenmesi ise, bireyin hak ve özgürlüğünün korunmasına doğrudan yönelik olmayıp, daha çok idarenin belirlediği amaçlar doğrultusunda idari işlem ve eylemlerde bulunmasını, örgüt bütünlüğünü ve örgüt disiplinini gerçekleştirmeye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir.

Yasama organınca yapılan siyasal denetim de idare karşısında bireyin hak ve özgürlüklerini doğrudan korumaya yönelik değildir. Yasama organı, siyasal denetimle, hükümeti oluşturan siyasi partilerin yapmış oldukları faaliyetleri denetlemektedir.

Kamuoyu denetiminde ise, bilinçli ve örgütlü bir toplumun yoksunluğu, bu denetim yolunun etkinliğini azaltmaktadır.

Bu bağlamda, bireylerin idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin haksızlığı karşısında, yaşadığı sorunlardan dolayı önleyici veya telefi edici tedbirler sunamayan denetim mekanizmaları yeni arayışların başlamasına sebep olmuştur. Özellikle sonuçları itibariyle ağır izler bırakan İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra insan haklarını merkeze alan yapılanmalara gidilmiştir. Bu yapılanmaların içinde, bireyi idarenin haksız işleyişi karşısında doğrudan koruma görevi üstlenen ombudsman kurumunun varlığı dikkat çekmiştir. İdari yapılarında bu kuruma yer veren ülkelerde, kurumun başarılı olduğu görülmüştür. Ombudsman kurumunun denetim alanındaki kazanımları yanında insan hakları alanında da önemli kazanımları olmuştur.

Nitekim bu süreçte benimsendiği her ülkenin kendi idari ve siyasal yapısına uygun bir teşkilat ve çalışma düzeniyle uygulamaya koyduğu ombudsman sistemi vatandaşın yönetime karşı olan şikayetlerini inceleyen, bu inceleme neticesinde elde ettiği sonuçlar doğrultusunda ilgili kişi veya kurumlara önerilerde bulunan, yaptığı önerilerde hakkaniyet ölçüsünden şaşmayan, idare karşısında bağımsız ve tarafsız olan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Vatandaşların hiçbir külfete girmeden kolayca ulaşabilmesi ve idare karşısında bağımsız bir statüde bulunması nedeniyle ombudsman, toplum gözünde oldukça saygın bir kurumdur. Bu saygın kurumda görev yapacak olan kişinin ise üstün bir hukuk bilgisine ve dürüst bir kişiliğe sahip, siyasi bakımdan tarafsız olgun bir kimse olması gerekmektedir. Bu özellikleri bünyesinde taşımayan bir kimsenin ombudsman olarak görev yapması mümkün değildir. Uygulandığı ülkelere göre görev ve yetkilerinde farklılıklar olmasına rağmen, ombudsmanın bu temel özellikleri tüm ülkelerde aynıdır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde, idarenin denetlenmesi konusunda, idari denetim, kamuoyu denetimi, siyasi denetim ve yargısal denetim gibi farklı olanaklar vardır. Ancak Türkiye'de idari süreçlerle ilgili sorunların çözümlenmesinde idareyle birey arasına girecek, idarenin karmaşık işleyişini bilen tecrübeli bir arabulucuya da ihtiyaç vardır.

Bugün, farklı ülkelerde idarenin denetlenmesi amacıyla farklı örgütlenme biçimleri içerisinde karşımıza çıkan ombudsman, Türkiye açısından da idarenin daha çok



denetlenmesi gereksinimini giderecek araçlardan biri olarak tartışılmaktadır. Nitekim kurulduğu takdirde, kamu yönetiminin iyileştirilmesine, kamu yönetimi-birey ilişkilerinin güçlendirilmesine, insan haklarının korunmasına, hukuk devletine ve katılımcı demokrasiye katkıda bulunacağı düşünülen ombudsmanlık kurumunun ülkemizde kurulması çalışmaları önemli tartışmaları da beraberinde getirmektedir.

Türkiye'deki mevcut duruma baktığımızda ise ombudsman uygulamasının kamu yönetiminin işleyişindeki aksaklıklar ve yönetim ile vatandaş arasındaki sağlıklı ilişkiler nedeniyle hemen hemen bütün kamu kurumları için gerekli olduğu görülmektedir. Ancak zihniyet sorunu, kamu yönetimin yapısı ve mevcut denetim mekanizmaları başta olmak üzere ülkemizde ombudsman bir çok zorlukla karşılaşacaktır. Ancak söz konusu zorluklar aşıp uygulanması halinde ise gerek idare, gerekse vatandaş açısından büyük yararlar sağlayacaktır.

Ombudsmanlık kurumunun kendisinden beklenen yararları sağlayabilmesi ve karşılaşacağı zorlukların üstesinden gelebilmesi için her şeyden önce ülke yapısına uygun bir biçimde ve gerekli alt yapı oluşturulduktan sonra yapılandırılması, siyasallaşmasının önüne geçilmesi, anayasal bir nitelik kazandırılması, statüsünün net bir şekilde ortaya konulması, halk tarafından tanınmasının ve benimsenmesinin sağlanması, kurumun başına ona yaraşır nitelikte bir kişinin geçirilmesi ve hareket serbestisinin kısıtlanmaması gerekmektedir. Bütün bunlar yapıldığı takdirde ombudsmanlık kurumunun Türkiye için yarar sağlar bir nitelikte faaliyet göstermemesi için önünde pek bir engel kalmayacaktır.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ABGS (2009), “Avrupa Birliğinin Kurumları, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=106&l=1>, (12.03.2010).
- Acar, Sevim (2005), “Martin Luther’in İncil Çevirisinin Ortak Alman Dilinin Oluşmasındaki Rolü”, <http://www.insanbilimleri.com>, (12.03.2010).
- Akgül, Başak Ataman (2000), **Türk Denetim Kurumları**, İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Akıncı, Müslüm (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Altuğ, Yılmaz (2002), **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları.
- Altun, Murat ve Kuluçlu, Erdal (2006), “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, 56, 23-51.
- Arklan, Ümit (2006), “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk İletişim Fakültesi Dergisi**, 4 (3), 82-100.
- Arıkan, M. İberya (2007), “Avrupa Birliği Ombudsmanı”, **Adalet Dergisi**, 29.
- Arslan, Süleyman (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 19 (1), 159-173.
- Ataman, Taykan (1993), “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Türk İdare Dergisi**, 400.
- Atay, Cevdet (1999), **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Avşar, B. Zakir (2000), **Ombudsman (Kamu Hakemi)**, Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları.
- Baylan, Ömer (1978), **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı.

- Bozkurt, Enver, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş (2005), **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Chapman, Brian (1970), **İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu)**, Çeviren: Cahit Tutum, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Deniz, Mustafa (2000), “Ombudsman”, **Mali Kılavuz Dergisi**, 3 (10).
- Demirbaş, Tolga (2001), “Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması”, T.C. **Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Araştırma-İnceleme-Çeviri Dizisi**, 17-30.
- Derdiman, Ramazan Cengiz (2003), **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı**, Bursa: Alfa Yayınları.
- Derdiman, Ramazan Cengiz (2004), **İdari Yargının Genel Esasları**, İstanbul: Aktüel Yayınları.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1985), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayınları, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara: DPT Yayınları.
- Edil, Yücel (1994), **Yeni Bir Denetim Modeli, Ombudsman**”, Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporları 1.
- Ekinci, Yılmaz (2003), **21. Yüzyılda Kamu Yönetimi ve Yöneticileri**, Bursa: Akmat Yayınevi.
- Eren, Hayrettin (2000), “Ombudsman Kurumu”, **Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 4 (1-2), 79-96, [http://hukuk.erzincan.edu.tr/dergi/makale/2000\\_1\\_6.pdf](http://hukuk.erzincan.edu.tr/dergi/makale/2000_1_6.pdf), (12.03.2010).
- Erhürman, Tufan (1998), “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31(3), 90.

- Erhürman, Tufan (2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 155-180, <http://dergiler.ankara.edu.tr/38/292/2661.pdf>, (06/04/2010).
- Eroğlu, Hamza (1978), **İdare Hukuku**, 3. Baskı, Ankara: Kalite Matbaası.
- Eryılmaz, Bilal (1993), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 26(4), 81-106.
- Esgün, U. İbrahim (1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye için Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 45 (1-4), 67-102.
- Fliflet, Arne (1994), “**The Parliamentary Ombudsman for Public Administration: The Ombudsman**”, Oslo.
- Gammeltoft, Hans-Hansen (1996) “Ombudsman Kavramı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Çeviren: Turgay Ergun, 29 (3), 195-202.
- Giritli, İsmet ve Bilgen Pertev (2006), **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları.
- Gözler, Kemal (2003), **İdare Hukuku**, Cilt 1, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Şeref (1996), **Yönetim Hukuku** 8. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güredin, Ersin (1999), **Denetim**, 9. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Haller, Walter (1998), “The Place of the Ombudsman in the World Community”, **Fourth International Ombudsman Conference Papers**, Canberra.
- Işıkay, Mahir, “**Yurttaşların Hak Ve Özgürlüklerinin Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman**”, [archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html](http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html) (16.03.2010).
- Işır, Taner (2004), **Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İba, Şeref (2006), **Anayasa ve Siyasal Kurumlar**, Ankara: Turhan Kitabevi.

- İnsel, Ahmet (1995), **Türkiye Toplumunun Bunalımı**, İstanbul: Birikim Yayınları.
- Kalabalık, Halil (2001), **İdare Hukuku Ders Notları**, Trabzon: Derya Kitabevi.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2006), 5521, 15 Haziran 2006.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2006), 5521, 28 Eylül 2006.
- Karatepe, Şükrü (1995), **İdare Hukuku**, İzmir: Üniversite Kitabevi.
- Kaya, Ali (1997), **“Türk Kamu Yönetiminde Ombudsman Modeli Denenmelidir”**, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kestane, Doğan (2006), **“Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”**, **Maliye Dergisi**, (151), 128-142, <http://www.debud.org/dokumanlar/ombudsman.pdf> (02.03.2010).
- Kılavuz, Raci, Abdullah Yılmaz ve Ferit İzci (2003), **“Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”**, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 4 (1), 49-68.
- Köse, H. Ömer (2000), **“Denetim ve Demokrasi”**, **Sayıştay Dergisi**, 33, 63-85.
- Kuluçlu, Erdal (2006), **“Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”**, **Sayıştay Dergisi**, 63, 3-37.
- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası (1985), 3395, 5 Mayıs 1985.
- Küçüközyiğit, H. Galip (2006), **“Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”**, **Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi**, 2 (5), 90-111.
- Odyakmaz, Zehra (2000), **“Türk Hukuk Kurultayı’na Sunulan İsveç Parlamento Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler”**, **Hukuk Kurultayı**, 4 (13), 490-491.
- Okur, Yaşar (2007), **Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Oytan, Muammer, “**Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme**”, Danıştay Dergisi, 5 (18-19), 193-214.
- Özden, Kemal ve Gündoğan Ertuğrul, “**Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları**”, Türkiye Günlüğü, 62, 48-54.
- Özer, M. Akif (1998), “**Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler**”, Sayıştay Dergisi, 28, 107.
- Özkan, Gürsel (1995), **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara: Saydam Matbaacılık.
- Pickl Victor (1986), “**Ombudsman ve Yönetimde Reform**”, Amme İdaresi Dergisi, Çeviren: Turgay Ergun, 19 (4), 37-46.
- Polat, Enes (1996), **Kamu Yönetiminin Denetlenmesi ve Kamu Denetçisi Sistemi**, Ankara: Başbakanlık DPB’liği Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.
- Saraç, Osman (2002), “**Kamu Yararı**”, Maliye Dergisi, Sayı 139, 51-89.
- Seneviratne, Mary (1994), **Ombudsman in the Public Sector**, Buckingham: Open University Press.
- Sezen, Seriyeye (2001), “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? – Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 34 (4), 71-96.
- Şafaklı, Okan Veli (2009), “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 10 (2), 161-197, [http://akuiibf.aku.edu.tr/pdf/11\\_2/8-safakli.pdf](http://akuiibf.aku.edu.tr/pdf/11_2/8-safakli.pdf) (12.03.2010).
- Temizel, Zekeriya (1997), **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı**, Ankara: Yerel Yönetim Dünyası.
- The European Ombudsman (t.y.), <http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces>, (21.04.2010).

- Thery, J. Francis (1998), “**Mediateur**” **Bağımsız İdari Otoriteler**, (Çeviren: Cevdet Atay), Ankara: Alkım Yayınları.
- Tortop, Nuri (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 7 (1), 27-50.
- Tortop, Nuri, Eyüp İsbir ve Burhan Aykaç (1993), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, Nuri (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31 (1), 3-12.
- Tutkun K. Yücel (2005), “**Türkiye’de Kamuoyu Oluşturmada Etkili Olan Kuruluşların Rolü, Görevi ve Sorumlulukları**”, www.caginpolisi.com. tr.
- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (1997), **Ombudsman Kurumu İncelemesi**, Ankara: TÜSİAD Yayınları.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982), Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2709, 09 Kasım 1982.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1991), **Kamu Yönetimi Araştırma Genel Raporu**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Türköne, Mümtaz’er (2003), **Siyaset**, Ankara: Lotus Yayınları.
- Uluer, Yıldırım (1990), “**Ombudsman (Kamu Denetçisi)**”, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara: Danıştay Yayınları.
- Versan, Vakur (1986), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları.
- Wafaqi Mohtasib (Ombudsman) of Pakistan (t.y.), <http://www.mohtasib.gov.pk/site/about-us/charter.php> (23.04.2010).
- Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Kanunu (1996), **T.C. Resmi Gazete**, 38, 15 Haziran.

## ÖZGEÇMİŞ

Oğuzhan ERDOĞAN, 15 Nisan 1985 yılında Trabzon'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini Yeşilce İlköğretim Okulunda, lise öğrenimini Hasan Sadri Yetmişbir Anadolu Lisesi'nde (Trabzon) tamamladı. 2002- 2003 Eğitim Öğretim yılından Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans eğitimine başlayıp, 2004-2005 Eğitim ve Öğretim yılında Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans eğitimini tamamladı. 2007-2008 Eğitim Öğretim yılında mezun oldu. 2008-2009 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü'nde yüksek lisans eğitimine başladı.

ERDOĞAN, bekar olup, İngilizce bilmektedir.