



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

OMBUDSMAN: DÜNYA UYGULAMALARI VE TÜRKİYE

Tevfik Bora ERDENGİ

Doktora Tezi

Ankara, 2009

OMBUDSMAN: DÜNYA UYGULAMALARI VE TÜRKİYE

Tevfik Bora ERDENGİ

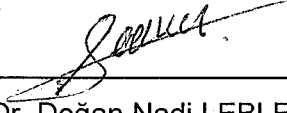
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

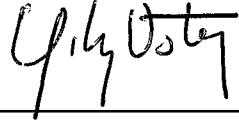
Doktora Tezi

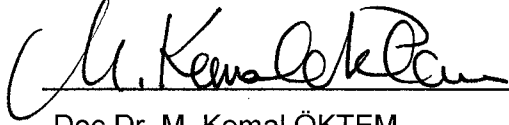
Ankara, 2009

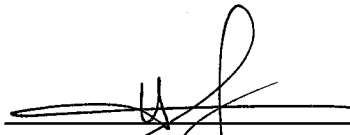
KABUL VE ONAY SAYFASI

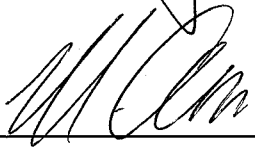
Tevfik Bora ERDENGİ tarafından hazırlanan "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye" başlıklı bu çalışma, 30.09.2009 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Danışman)


Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER


Doç. Dr. M. Kemal ÖKTEM


Doç. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN


Doç. Dr. Mehmet Devrim AYDIN

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. İrfan ÇAKIN
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☒ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin/Raporumun ... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

30.09.2009


Tervik Bora ERDENGİ

**Uzaklarda da olsa,
her zaman yanımda olan Babama**

TEŞEKKÜR

Ombudsman kurumu, ülkemizde zaman zaman kamuoyunun dikkatine getirilen bir konu olmasına rağmen, günümüzde hala bu yönde bir kuruma ülkemiz sahip bulunmamaktadır. Burada üzerinde durulması gereken esas sorun, böyle bir kuruma sahip olup olmama değil, ülkemizin bu yönde bir kuruma ihtiyacı olup olmadığı hususudur. Kamu yönetimi alanında ülkemizde gerekli inceleme ve araştırmaya başlanılmadan ya içten ya da dıştan gelen etkiler sayesinde yeni fakat işlevsiz kurumların oluşturulduğu bir gerçektir. Kurumlar yeterince tanıtılmadan ve gerekli platformlarda tartışılmadan kurulduklarında, kendilerinden beklenen fayda yerine ülkeye ve topluma yeni bir şey sunamadan sönüp gitmekte ve gayretler boşa çıkabilmektedir. Ombudsman kurumu da, vatandaşlarımızın şikayetlerini inceleyecek ve kamu kurumlarına gerekli tavsiyelerde bulunacak olması nedeniyle, bu alanda önemli bir görevi yerine getirmekle mükellef bir kurum olacaktır.

Doktora tezi konusu olarak ombudsman kurumunu seçmemde, yukarıda belirtilen ihtiyacın önemli payı bulunmaktadır. Kurumun öncelikle toplum nezdinde tanınması, onun gelecekteki başarısına önemli katkıda bulunacak ve etkili olacaktır. Söz konusu ihtiyacın yanı sıra akademisyenlerimizce 1970’lerde oluşturulmuş kitap ve makalelerinin varlığına rağmen, kuruma ilişkin olarak bugüne kadar az sayıda yazılmış yüksek lisans ve doktora tezine rastlanmasının da konuyu oluşturmamda önemli bir etkisi olmuştur.

Araştırmalarım esnasında beni etkileyen önemli gördüğüm bir husus, ombudsman kurumunun doğuşu ile ilgili olmuştur. Bu süreçte gerek yurt içi gerekse yurt dışı mahreçli kaynaklarda devamlı surette adı geçen, İsveç Kralı XII. Şarl’ın Osmanlı İmparatorluğu’nda “misafir” olduğu günlerde kaleme aldığı Talimatın metnine hiçbir yerde rastlayamamıştım. TBMM’nde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na dair görüşmelere ilişkin tutanakları incelerken aynı Talimatla karşılaşmam üzerine, bu hususu dile getiren eski Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sn. Ertuğrul YALÇINBAYIR’dan söz konusu Talimat’ın el yazması halinde bir fotokopisi elde edilmiştir. 26 Ekim 1713 tarihinde Timurtaş’ta (Edirne ilimiz sınırları içerisinde bulunmaktadır) yazıldığı anlaşılan söz konusu belgenin hiçbir dilde tercümesine rastlayamasam da, Talimatın Kral tarafından yazımı esnasında ombudsman

kavramının Osmanlı idari yapısından ne düzeyde ilham aldığı hususunun, üzerinde ayrıca araştırma yapılması gereken bir konu olduğu düşüncesindeyim

Bu vesileyle verdiği bilgi ve belgelerle çalışmalarımda bana yön veren Sn. Ertuğrul YALÇINBAYIR ile birlikte eski Adalet Bakanı Sn. Hikmet Sami TÜRK'e, Isparta Valisi Sn. Ali Haydar ÖNER'e ve Başbakanlık İnsan Hakları eski Başkanı (RTÜK üyesi) Sn. Prof.Dr. Tahsin FENDOĞLU'na saygı ve teşekkürlerimi sunarım.

Bunun yanında tezimin oluşumunda katkıları yadsınamaz olan değerli TBMM üyelerine de, konuya ilişkin görüşlerini açık sözlülükle ortaya koymalarından ve kısıtlı vakitlerini ayırmalarından ötürü minnettar olduğumu belirtmeden geçemeyeceğim. Bu vesileyle Milli Güvenlik Akademisi'nde 53 üncü dönemde beraber eğitim aldığımız değerli müdavim arkadaşım TBMM Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığı İdari Şube Müdürü Sn. Ali ÖZER'e ilgili kişi ve belgelere ulaşmamda gösterdiği destek için özellikle teşekkür etmek isterim.

Bu arada mensubu olmaktan gurur duyduğum Gümrük Müsteşarlığı'nın değerli amir ve memurlarına da, doktoraya başlaman ve bitirmemde gösterdikleri katkılarından ve sabırdan dolayı ayrıca teşekkür ederim. Bu vesileyle meslektaşım Sayın Dr. Mehtap PAUL ile İsveç Luleå Teknoloji Üniversitesi'nden değerli eşleri Sn. Prof.Dr. Jan PAUL'e İsveç'teki kaynaklara ulaşmamda gösterdikleri çaba için teşekkürlerimi belirtmeden geçemeyeceğim.

Tezimin ana fikrinin oluşumundan araştırma yönteminin belirlenmesine, yazımı aşamasından düzenlenmesine kadar her alanında bilgi ve yönlendirmelerini esirgemeyen ve karşılaştığım zorlukları aşmamda bana yardımcı olan başta tez danışmanım Sn. Prof.Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ olmak üzere Tez İzleme Komitesi'nin diğer değerli üyeleri Sn. Doç.Dr. Yılmaz ÜSTÜNER ile Sn. Doç.Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN'e teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Son olarak, hayatımın her safhasında ve bütün çalışmalarımda bana yardımcı olan, maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen başta sevgili babam Mete, annem Lale, eşim Sevgi, oğullarım Mete ve Ege olmak üzere tüm ERDENGİ ailesine gösterdikleri sonsuz sabırlarından dolayı, KOLAT ailesinin sevgili üyeleri ablam Meltem, Mahir, Aslı ve Kaan'a da verdikleri her türlü destek için en içten dileklerle şükranlarımı sunarım.

ÖZET

ERDENGİ, Tevfik Bora, Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

Kamu yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeler, ya mevcut kurumların bu değişime ayak uydurmasını ya da yeni kurumların oluşturulmasını gerektirmektedir. Devletin genişleyen görev alanı ile son zamanlarda ortaya çıkan yönetim kavramı altında vatandaş odaklı bir yönetimin tercih edilmesi, 19. yüzyılda oluşmuş bir kurumun tekrar hızla yayılmasına sebep olmuştur.

Söz konusu olan ombudsman kurumu, kökeni konusunda hala tartışmalar devam etse de, İsveç Kralı XII. Şarl'ın Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşadığı dönem içinde kaleme alınan bir ferman ile İsveç'te oluşturulmuştur ve bugün yüzü aşkın ülkede görev yapmaya devam etmektedir. Kurum, diğer mevcut denetim türlerine (yargı, siyasi, idari, medya vb.) yardımcı olmak üzere, halkın şikâyetleriyle harekete geçen ve yaptığı inceleme sonucunda verdiği tavsiye kararlarıyla, vatandaş – devlet ilişkisinin tesisinde önemli görevler üstlenen bir kurum olmuştur.

Kurumun ülkemizde oluşturulma çabaları 1970'lere kadar uzansa da bugüne geldiğimizde henüz üzerinde uzlaşmış bir kanun metni bulunmamaktadır. TBMM tarafından 2006 yılında kabul edilen “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya aykırı görülerek toptan iptal edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu kurumun oluşturulması için bir Anayasa değişikliğine ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu noktada tez kapsamında öncelikle cevap aranan soru, “Ombudsman kurumunun farklı ülke yapılarından bağımsız olarak etkin bir şekilde çalışmasının mümkün olup olmadığı” olacaktır. Bu soruya ilişkin tespitlerimiz ortaya konduktan ve ülkemizde ombudsman kurumunun oluşturulmasının gerekliliği konusuna da değinildikten sonra tezin ikinci sorusuna cevap aranmıştır. “Kurumdan beklenen etkin ve verimli sonuçların elde edilebilmesi için diğer ülke örnekleri ile Türkiye’de hazırlanan mevzuat önerilerinden de yararlanılarak, hangi özelliklerin kurum bünyesinde ve mevzuatında bulunması gerektiği hususu” bu kapsamda irdelenmiştir.

Tezin sonucunda, ombudsman kurumlarının sahip oldukları ortak özellikleri muhafaza ederek farklı ülke yapılarından bağımsız şekilde çalışabildikleri gözlenmiştir. Bu arada

Türkiye’de mevcut yargı ve denetim sistemi üzerinde bir reformun gerekli olduğundan da bahsedilmiştir. Bunu takiben farklı ülkelerde ortaya çıkan ombudsman kurumları ile ülkemizde hazırlanan mevzuat taslaklarından derlenen bilgiler ışığında, Türkiye’de kurumun etkin şekilde çalışabilmesi için gerekli özellikler belirlenmiştir.

Bu araştırmanın temel nedeni: mevcut bürokratik örgütlerin yanına işlevsiz bir benzerini oluşturmaktan kaçınmak, vatandaşın dilek ve şikayetlerine cevap verebilecek saygın ve güvenilir bir kurumun oluşumunu sağlamak olmuştur.

Anahtar Sözcükler

Ombudsman, Halk Denetçisi, Kamu Denetçisi, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yönetişim

ABSTRACT

ERDENGİ, Tefvik Bora, The Ombudsman: World Applications and Turkey, Ph. D. Dissertation, Ankara, 2009.

Emerging developments in the field of public administration requires either the change of the existing institutions in order to keep pace with that development or the creation of the new institutions. The expansion of the state's mission area with preferred citizen-oriented administration under recent governance concept caused to spread again the institution which is founded in the 19th century.

Although the debate about root of the ombudsman institution has been still continued, the institution was founded with a warrant of the King of Sweden Charles XII during his staying period in the Ottoman Empire and today still exists in more than one hundred countries. Institution, in order to help other existing types of control (judicial, political, administrative, media etc.), has been held responsible for very important tasks to establish the citizen – state relations while starting action with the complaint of the citizen and proposing recommendations after reviewing of that complaint.

Efforts of the creation of the institution in Turkey go back to 1970s, today still there is not a reconciled law text regarding institution. Adopted by Parliament in 2006, "Public Auditing Institution Act" has been canceled as a whole by the Constitutional Court due to the violation of the Constitution. Therefore, for the creation of said institution, it is needed to change of the Constitution.

At this point, within the scope of the thesis the question will be answered primarily is "the Ombudsman institutions of different countries may work effectively as possible, regardless of the structure of that country?" After putting forward our determinations relating to this question and the necessity of the creation of ombudsman institution in our country, the second question of the thesis will be answered. In this context the question of "Which features within the institution and regulatory issues that must be included in order to expect efficient and effective results from the ombudsman institution while benefited other country examples and the proposed legislation in Turkey?" was discussed in the thesis.

As a result of the thesis, it was observed that ombudsman institutions could be work and maintain their common features regardless of the different countries' structures. In the meantime, required reform on the judicial and auditing system is also mentioned in the thesis. Following this, in the light of information gathered at emerging ombudsman institutions in different countries and prepared draft legislation in our country, the required attributes of the institution to function effectively in Turkey have been identified.

The main reasons for this research are to refrain from creating similar dysfunctional bodies alongside current bureaucratic organizations and to create respected and trusted institution which may respond to citizen requests and complaints.

Key Words

Ombudsman, Public Auditor, Government Auditor, Institution of Government Auditing, Governance

İÇİNDEKİLER

Sayfa

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
ADAMA	iii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	vi
ABSTRACT	viii
İÇİNDEKİLER	x
KISALTMALAR LİSTESİ	xix
TABLolar LİSTESİ	xxi
 GİRİŞ	 1
 BÖLÜM I: OMBUDSMAN KURUMU, DOĞUŞU VE YAPISI	 6
1. Ombudsman Kurumu.....	6
1.1 Kelime Anlamı Açısından “Ombudsman”.....	7
1.2 Ombudsman Kurumunun Tanımı ve Tanımlayıcı Unsurları.....	7
1.2.1 Ombudsmanın Denetim Yetkisi.....	9
1.2.2 Ombudsmanın Bağımsızlığı.....	10
1.2.3 Kararlarının Hukukten Bağlayıcı Olmaması.....	10
2. Ombudsman Kurumunun Doğuşu ve Gelişimi.....	11
3. Ombudsman Kurumunun Ortaya Çıkış Nedenleri.....	18
3.1 Devletin “Demokratik” Özelliği.....	19
3.2 Devletin “Hukuk Devleti” Özelliği.....	21
3.3 Denetim Birim ve Şekillerinin Yetersizliği.....	23
3.4 Devletin Karmaşıklaşan Yapısı.....	25

BÖLÜM II:	FARKLI ÜLKELERDE VE AB'NDE OMBUDSMAN KURUMU UYGULAMALARI.....	27
1.	İSVEÇ.....	27
1.1	Yönetim Yapısı.....	27
1.1.1	Anayasal Kurumlar.....	28
1.1.1.1	Kral veya Kraliçe.....	28
1.1.1.2	Yasama.....	29
1.1.1.3	Yürütme.....	29
1.1.1.4	Yargı.....	30
1.1.2	Ombudsman Kurumu.....	31
1.1.2.1	Tarihçesi.....	31
1.1.2.2	Kurumun Yasal Dayanakları.....	33
1.1.2.3	Örgütlenmesi.....	35
1.1.2.4	Çalışma Şekli.....	36
1.1.2.4.1	Şikâyet Yoluyla Başvuru.....	36
1.1.2.4.2	Kendiliğinden Harekete Geçme.....	38
1.1.2.4.3	Teftiş.....	39
1.1.2.5	Parlamento Ombudsmanının Yaptırım Gücü.....	39
1.1.2.6	Yıllık Raporlar.....	40
1.1.3	Genel Değerlendirme.....	42
2.	DANİMARKA.....	44
2.1	Yönetim Yapısı.....	44
2.1.1	Anayasal Kurumlar.....	45
2.1.1.1	Kral veya Kraliçe.....	45
2.1.1.2	Yasama.....	46
2.1.1.3	Yürütme.....	48
2.1.1.4	Yargı.....	48
2.1.2	Danimarka Ombudsmanı.....	49
2.1.2.1	Tarihçesi.....	50
2.1.2.2	Örgütlenmesi.....	51
2.1.2.3	Atanması ve Görevden Alınması.....	52
2.1.2.4	Görev Alanı.....	52
2.1.2.5	Parlamento ile İlişkisi.....	53

Sayfa

2.1.2.6	Çalışma Şekli.....	53
2.1.2.6.1	Şikâyet Yoluyla Başvuru.....	54
2.1.2.6.2	Kendiliğinden Harekete Geçme ve Teftiş.....	54
2.1.2.6.3	İnceleme Şekli.....	55
2.1.2.7	Yıllık Raporlar.....	56
2.1.3	Genel Değerlendirme.....	57
3.	FRANSA.....	60
3.1	Yönetim Yapısı.....	60
3.1.1	Anayasal Kurumlar.....	61
3.1.1.1	Cumhurbaşkanı.....	61
3.1.1.2	Yasama.....	62
3.1.1.3	Yürütme.....	64
3.1.1.4	Yargı.....	64
3.1.1.5	Anayasa Konseyi.....	65
3.1.2	Fransa Ombudsmanı (Cumhuriyet Arabulucusu).....	65
3.1.2.1	Tarihçesi.....	66
3.1.2.2	Kurumun Yasal Dayanakları.....	67
3.1.2.3	Arabulucunun Bağımsızlığı ve Denetim Alanı.....	68
3.1.2.4	Arabulucunun Nitelikleri.....	69
3.1.2.5	Çalışma Şekli.....	70
3.1.2.5.1	Kuruma Başvuru.....	70
3.1.2.5.2	Başvuruların İncelenmesi.....	72
3.1.2.5.3	Yıllık Rapor.....	73
3.1.2.6	Örgütlenmesi.....	74
3.1.3	Genel Değerlendirme.....	76
4.	İNGİLTERE.....	79
4.1	Yönetim Yapısı.....	79
4.1.1	Yönetimde Etkin Olan Kurumlar.....	80
4.1.1.1	Kral veya Kraliçe.....	80
4.1.1.2	Başbakan ve Bakanlar Kurulu.....	81
4.1.1.3	Parlamento.....	82

Sayfa

4.1.1.4	Yargı.....	83
4.1.2	İngiltere Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı (PO).....	84
4.1.2.1	Tarihçesi.....	84
4.1.2.2	PO'nun Kişisel Statüsü.....	86
4.1.2.3	Çalışma Şekli.....	87
4.1.2.3.1	PO'ya Şikayet Edilebilecek Kurumlar.....	87
4.1.2.3.2	Şikayete Konu Edilebilecek Alanlar.....	88
4.1.2.3.3	Şikayette Bulunabilecek Kişiler.....	89
4.1.2.3.4	Şikayetin Yapılış Şekli ve Süreci.....	89
4.1.2.4	Örgütlenmesi.....	91
4.1.2.5	Yıllık Raporlar.....	92
4.1.3	Genel Değerlendirme.....	94
5.	AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ.....	97
5.1	Yönetim Yapısı.....	97
5.1.1	Anayasal Kurumlar.....	98
5.1.1.1	Başkan.....	98
5.1.1.2	Yasama.....	100
5.1.1.3	Yargı.....	101
5.1.2	Ombudsman Sistemi.....	102
5.1.2.1	Tarihsel Süreçte Ombudsman Oluşturma Çabaları.....	103
5.1.2.1.1	Federal Seviyede Ombudsman Oluşum Çabaları.....	105
5.1.2.1.2	Eyalet ve Yerel Seviyede Ombudsman Oluşum Çabaları.....	109
5.1.3	Genel Değerlendirme.....	114
6.	YENİ ZELANDA.....	117
6.1	Yönetim Yapısı.....	117
6.1.1	Anayasal Kurumlar.....	118
6.1.1.1	Yasama.....	118
6.1.1.2	Yürütme.....	119
6.1.1.3	Yargı.....	119
6.1.2	Ombudsman Kurumu.....	119
6.1.2.1	Tarihçesi.....	120

Sayfa

6.1.2.2	Atanması ve Görev Süresi.....	122
6.1.2.3	Kurumun Fonksiyonu ve Çalışma Şekli.....	122
6.1.2.4	Resmi Bilgiye İlişkin Şikayetler ve İhbarlar.....	124
6.1.2.5	Kurumun Örgütlenmesi ve İş Yüğü.....	126
6.1.3	Genel Değerlendirme.....	127
7.	KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ (KKTC).....	129
7.1	KKTC'nin Tarihsel Geçmişi.....	129
7.2	Kıbrıs Türk Yönetimi İçinde Ombudsman Kurumu.....	129
7.3	KKTC ve 1985 Anayasası.....	131
7.4	KKTC'nin İdari Yapısı.....	132
7.4.1	KKTC Cumhuriyet Meclisi.....	132
7.4.2	Yürütme Organları.....	133
7.4.2.1	KKTC Cumhurbaşkanı.....	133
7.4.2.2	Bakanlar Kurulu.....	134
7.4.3	Yargı Organı.....	134
7.5	KKTC Kamu Personel Rejimi.....	136
7.6	KKTC'nde Ombudsman Sistemine İhtiyaç Duyulma Nedeni.....	138
7.7	Ombudsman Kanunu Konusunda Mecliste Yaşanan Tartışmalar..	139
7.8	(38/1996) Sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası	140
7.8.1	Kurumun Özellikleri.....	141
7.8.2	Örgütlenmesi.....	144
7.8.3	Ombudsmana Başvuru Şekli.....	147
7.8.4	Ombudsmanın Soruşturma/Araştırma Süreci.....	148
7.8.5	Ombudsman ile Ombudsman Dairesi Memurlarının Nitelikleri.....	149
7.8.6	Ombudsman Tarafından Hazırlanacak Dönemsel Raporlar.....	150
7.9	Genel Değerlendirme.....	152
8.	AVRUPA BİRLİĞİ (AB).....	154
8.1	Tarihçe.....	154
8.2	AB Ombudsmanı'nın Kuruluşu.....	156
8.3	AB Ombudsmanı'nın Yasal Zemini ve Çalışma İlkeleri.....	158
8.4	Kuruma Başvurma.....	164

Sayfa

8.5	Kurum Faaliyet Raporları.....	166
8.6	Kuruma Gelen Şikayetler.....	168
8.7	Genel Değerlendirme.....	171
9.	GENEL DEĞERLENDİRME	173
BÖLÜM III:	TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN SİSTEMİNE İLİŞKİN YAPILAN İDARİ REFORM ÇABALARI VE SONUÇLARI	179
1.	Giriş.....	179
2.	Türkiye’de Ombudsman Sisteminin Kurulması Konusunda Yapılan Çalışmalar.....	180
2.1	Gerekçeli Anayasa Önerisi – 1982.....	181
2.2	TÜSİAD – 1983 – 1997.....	183
2.3	Doğru Yol Partisi (DYP) Tarafından Hazırlanan Rapor – 1991.....	184
2.4	KAYA Projesi – 1991.....	186
2.5	Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu (TEPAV/EPRI) – 2005.....	187
2.6	7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000).....	189
2.6.1	Yıllık Programlar.....	189
2.7	8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005).....	191
2.7.1	Yıllık Programlar.....	192
3.	Ülkemiz ve AB İlişkilerinde Ombudsman Kurumu.....	192
3.1	Türkiye – AB İlişkisinin Kısa Tarihçesi.....	192
3.2	AB ile Kurumsal İlişkilerde Ombudsman Kurumu.....	194
3.2.1	AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001, 2003 ve 2008 Yılı Türkiye Ulusal Programları.....	194
3.2.2	Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgeleri.....	195
3.2.3	Türkiye için Düzenli İlerleme Raporları.....	196
3.2.3.1	1998 Yılı İlerleme Raporu.....	196
3.2.3.2	2004 Yılı İlerleme Raporu.....	197
3.2.3.3	2005 Yılı İlerleme Raporu.....	197
3.2.3.4	2006 Yılı İlerleme Raporu.....	198
3.2.3.5	2007 Yılı İlerleme Raporu.....	198
3.2.3.6	2008 Yılı İlerleme Raporu.....	199

Sayfa

4.	Ülkemizde Ombudsman Konusunda Yapılan Mevzuat	
	Hazırlıkları.....	200
4.1	Adalet Bakanlığı Tarafından Ombudsman Kurumu Konusunda	
	Hazırlanan Tasarı Taslakları.....	201
4.1.1	Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı.....	202
4.1.2	Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı.....	204
4.2	TBMM'nde Görüşmeleri Yapılan Ombudsman Kurumu	
	Oluşturulmasına Dair Kanunlar.....	208
4.2.1	5227 sayılı 15.07.2004 tarihli Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri	
	ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.....	208
4.2.2	5197 sayılı 24.06.2004 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu.....	213
4.2.3	5521 sayılı 15.06.2006 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu...	215
4.2.3.1	Tasarının Genel Gerekçesi.....	215
4.2.3.2	Tasarının İçeriği.....	216
4.2.3.3	Tasarının TBMM İhtisas Komisyonlarında Görüşülmesi.....	221
4.2.3.3.1	Tasarının Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda Görüşülmesi.....	221
4.2.3.3.2	Tasarının Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Görüşülmesi.....	226
4.2.3.4	Tasarının TBMM Genel Kurulu'nda Görüşülmesi.....	234
4.2.3.5	5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun	
	Cumhurbaşkanlığınca TBMM'ne Geri Gönderilmesi.....	242
4.2.3.6	Cumhurbaşkanlığı Geri Gönderme Tezkeresinin TBMM'nde	
	Görüşülmesi.....	245
4.2.3.6.1	Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Yapılan Görüşmeler.....	245
4.2.3.6.2	TBMM Genel Kurulu'nda Yapılan Görüşmeler.....	247
4.2.3.7	5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa	
	Mahkemesi'nce Yürürlüğünün Durdurulması.....	249
4.2.3.8	5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa	
	Mahkemesi'nce İptal Edilmesi.....	250
5.	Genel Değerlendirme.....	256
BÖLÜM IV:	TÜRKİYE'DE KURULACAK OMBUDSMAN MODELİNE	
	İLİŞKİN DEĞERLENDİRME.....	257
1.	Giriş.....	257

Sayfa

2.	Ombudsman Kurumu Ülkemiz Açısından Gerekli Midir?.....	258
3.	Türk Ombudsman Kurumu.....	266
3.1	Merkezi Ombudsman veya Yerel ve Özel Ombudsmanlar.....	268
3.2	Ombudsmanın Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı ile Anayasal Statüsü..	269
3.3	Kurumun Oluşturulma Amacı ve Görevi.....	272
3.4	Ombudsmanın Seçilmesi ve Görevden Alınması.....	276
3.5	Seçilme Nitelikleri ve Görev Süresi.....	280
3.6	Kurumun Çalışma Usulü.....	282
3.6.1	Harekete Geçmesi.....	282
3.6.2	Başvuru ve Şartları.....	283
3.6.3	İnceleme ve Araştırma Yöntemi.....	286
3.6.3.1	Belge ve Bilgi İsteme.....	287
3.6.3.2	Bilirkişi Görevlendirilmesi ve Tanık Dinlenmesi.....	288
3.6.3.3	İnceleme ve Araştırmanın Gerçekleştirilmesi.....	290
3.6.4	Rapor Düzenlenmesi.....	291
3.6.5	Kurumun Örgütlenmesi.....	292
3.6.6	Kurumun Bütçesi ve Denetimi.....	294
3.6.7	Medya ile İlişkileri.....	295
4.	Genel Değerlendirme.....	296

SONUÇ	302

KAYNAKÇA

Kitaplar.....	311
Makale ve Dergiler.....	313
Gazeteler.....	316
Bildiriler.....	316
Broşürler.....	317
Plan, Program ve Raporlar.....	317
Tezler.....	318
Kanun, Tüzük, Karar ve Tutanaklar.....	319

Elektronik Kaynaklar.....	319

EKLER

EK: 1	
1713 tarihli Kraliyet Emri.....	330
Kraliyet Emrinin 1717 Tarihinde Basılmış Bölümleri.....	342
EK: 2	
Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı.....	349
EK: 3	
Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı.....	361
EK: 4	
Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı.....	377
EK: 5	
5521 (5548) sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	394
EK: 6	
5521 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanlığı Tarafından Geri Gönderilme Gerekçesi.	404
EK: 7	
Anayasa Mahkemesi'nin 27.10.2006 tarihli Kararı.....	410
EK: 8	
Anayasa Mahkemesi'nin 25.12.2008 tarihli Kararı.....	411
EK: 9	
Anayasa Mahkemesi'nin 25.12.2008 tarihli İptal Kararı.....	412
EK: 10	
Görüşme Yapılan Milletvekillerine İlişkin Liste.....	432
ÖZGEÇMİŞ	433

KISALTMALAR LİSTESİ

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AAETA	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Anlaşması
AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Anlaşması
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.b.	: Adı Geçen Bildiri
a.g.i.s.	: Adı Geçen İnternet Sayfası
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AKÇTA	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Anlaşması
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AO	: Avrupa Ombudsmanı
AP	: Avrupa Parlamentosu
ATAD	: Avrupa Adalet Divanı
BİMER	: Başbakanlık İletişim Merkezi
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CTP	: Cumhuriyetçi Türk Partisi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DENETDE	: Devlet Denetim Elemanları Derneği
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	: Demokratik Sol Parti
DYP	: Doğru Yol Partisi
EUROPOL	: Avrupa Polisi
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KAYUD	: Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
MAZLUMDER	: İnsan Hakları ve Mazlumlara İçin Dayanışma Derneği
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

OLAF	: Avrupa Kaçakçılıkla Mücadele Ofisi
PKY	: Parlamento Komiseri Yasası
PO	: Parlamento Ombudsmanı
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV/EPRI	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
UBP	: Ulusal Birlik Partisi
YYD	: Yüksek Yönetim Denetçisi

TABLolar LİSTESİ

Sayfa

TABLO: 1	
Kuruluş Tarihlerine Göre Ombudsman Kurumu Bulunan Bazı Ülkeler.....	17
TABLO: 2	
İsveç Parlamento Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu.....	41
TABLO: 3	
Danimarka Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu.....	59
TABLO: 4	
Fransa Cumhuriyet Arabulucusu'nun Dönemler İtibariyle İş Durumu.....	75
TABLO: 5	
İngiltere Parlamento Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu.....	93
TABLO: 6	
Yeni Zelanda Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu.....	126
TABLO: 7	
KKTC Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu.....	152
TABLO: 8	
Avrupa Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu.....	169
TABLO: 9	
Bazı Ülkeler ile AB'nde Ombudsman Kurumlarının Hukuki Statüsü ve Denetim Usulleri.....	176
TABLO: 10	
Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nın TBMM Genel Kurulu'nda Görüşülmesi Esnasında Verilen Değişiklik Teklifleri.....	239
TABLO: 11	
Ülkemizde Kurulması Düşünülen Ombudsman Kurumuna İlişkin Öneriler.....	297

GİRİŞ

Son yıllarda ülkelerin kamu bürokrasileri global anlamda devamlılık arz eden bir sınavdan geçmektedirler. Bu sınav kaynakların israf edilmemesi, hizmetlerden vatandaşların azami oranda ve hızlı biçimde yararlanması ile nihai sonuca olabildiğince çabuk ulaşılması konularında kendini göstermektedir. Bu amaçlara ulaşamaması durumunda, kamu hizmetlerinden yeterince yararlanamayan vatandaş toplulukları, kamu yönetiminde aksamalar olduğu görüşüne sahip olacak ve karşılaştıkları durumu farklı unsurları da kullanarak sorgulamaya başlayacaklardır. Bu sorgulama yöntemleri arasında dilekçe hakkı, bilgi edinme yollarını kullanma hakkı, dava açma hakkı, (varsa) Ombudsmana (Kamu Denetçisi) başvurma hakkını sayabiliriz.

Kamu yönetiminde globalleşme ile ortaya çıkan yeni trendler, artık tek tip bir reçete halinde her ülke için uygulanabilir ve tavsiye edilir bir hal almıştır. Klasik bürokratik örgütlenme modelinden esnek, katılımcı, çalışanları yetkilendiren, etkinlik ve etkenliği ön planda tutan, kullanıcı odaklı, kaliteden ödün vermeyen ve yüksek performans ile sonuçlara ulaşmayı amaçlayan yeni bir kamu yönetimi modeline doğru gelişen bir anlayış değişimi gündemdeki yerini almıştır. İşte bu değişimin ifadesini bulduğu ve Thatcher döneminde İngiltere’de başlayan “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı, artık kamu yönetiminde vatandaş odaklı bir uygulama anlayışını temel eksen olarak kabul etmiş, diğer uygulamalar yanında kurumların hesap verebilirlik (accountability) ve saydamlık (transparency) ölçülerini kullanması gerektiğini öngörerek, bu yönde denetlenmeleri gereğini de ortaya koymuştur.

1990’lardan günümüze kadar olan dönemde konuyla ilgili olarak ortaya çıkan bir diğer kavram da “İyi Yönetişim” (Good Governance) olgusudur. Her ne kadar söz konusu kavramın net bir tanımı bulunmasa da, kavrama Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi kuruluşların raporlarında öncelikle yer verilmiştir. Kavramın içeriğinde devletin karar almasında şeffaflık, etkililik ve hesap verebilirlik unsurları yanında, vatandaş ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmaları unsuruna da yer verilmiştir.

Yukarıda değinilen kavramların (etkililik, etkinlik, hesap verebilirlik, saydamlık vb.) globalleşmenin getirdiği unsurlar olarak düşünülmesine ilaveten, aynı olguların

Ülkemizin Avrupa Birliği'ne (AB) yeliği kapsamında da sorgulandığı gerçeği unutulmamalıdır. Şöyle ki, AB ile yapılan müzakerelerde mevzuat uyumunun yanında kamu kurumlarımızın ve dolayısıyla devlet yönetiminin idari kapasitesinin geliştirilmesi de önemli yer tutmaktadır. AB ile kamu kurumlarımız arasında gerçekleştirilen çoğunlukla mevzuata ilişkin Eşleştirme (Twinning) projelerine AB tarafından, ilgili kamu idaresinin idari kapasitesinin geliştirilmesi bileşeni de ilave edilmektedir. Buradan da görüleceği üzere, sadece mevzuat uyumunun sağlanması yeterli olmamakta, AB kamu organlarının idari usul, ilke ve esaslarına da uyum esas alınmaktadır. Bunun sonucunda AB ye ülkelerinde mevcut olmakla birlikte ülkemizde var olmayan bazı mevzuat ve kurumların, ülkemizde de bir an önce yerleştirilmesi konusunda AB tarafından eleştiriler alınabilmektedir. Ülkemize yöneltelen eleştirilerden birisi de, ombudsman kurumunun oluşturulmasının taahhüt edilmesine rağmen henüz kurulamamış olmasıdır.

Söz konusu ombudsman kurumu, toplumdaki gelen ve konusu idarenin hukuka uymayan ya da hukuka uygun olmakla birlikte toplum için adil olmayan kötü yönetim uygulamalarını ilgilendiren şikayetlerini inceleyen, gerektiğinde soruşturan ve genelde parlamento olmak üzere devletin en üst kesimlerine tavsiyelerini sunan kurumlardır. Kurumun en önemli özelliği bağımsız ve tarafsız çalışmasıdır. Bazı akademisyenler ve bizzat görev yapmış olan ombudsmanlar tarafından, ombudsman kurumunun ilk defa İsveç Kralı XII. Şarl'ın Osmanlı İmparatorluğu'nda zorunlu ikameti sırasında 1713 tarihli bir fermanıyla İsveç'te kurulduğu ifade edilmektedir.¹ Bu şekilde başlayan süreç 1809 yılında ilk Parlamento Ombudsmanı'nın yine İsveç Anayasası'nda yapılan bir değişiklikle teşkil edilmesiyle başlamıştır. O tarihten bugüne, dünya ölçeğinde gelişmiş, az gelişmiş, demokratik veya monarşik 100' aşkın ülkede kurumun gelişip büyüdüğü görülmektedir. Kamu yönetiminde son yıllarda rastlanan ve daha önce değinilen yeni akımların etkisinden çok önce kurulmasına rağmen, ombudsman kurumu, özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ülkelerin kamu yönetimini sorgulamaları ile koşut şekilde ülkelerin kamu yönetimindeki aksaklıkların düzeltilmesi amacıyla kabul ettikleri yeni bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gelişme trendi içinde klasik ombudsman türü olarak tanımlanan parlamento ombudsmanının yanında, akla gelebilecek her tür konuda örneğin ocuk, insan hakları, yerel yönetimler, polis, ceza evi, yatırım, sigorta,

¹ Pickl, V. J. (Aralık 1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. (T. Ergun, ev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), s. 37.

medya, emeklilik, tüketici, azınlık işleri, üniversite, askerlik gibi konularda, ombudsman kurumunun oluştuğunu gözlemlemek mümkün olmuştur.

Ombudsman kurumuna ilişkin olarak ülkemizde akademik araştırmaların 1970'lere dek uzandığı görülmektedir. 2000'li yılların başında konuya ilişkin olarak bazı yasa tasarı taslaklarının ve sivil toplum kuruluşlarınca raporların hazırlandığı gözlenmiş olsa da, buna rağmen bugün ulaşılan son noktada kurum hala oluşturulamamıştır. Anayasa Mahkemesi'nce, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından 28.09.2006 tarihinde kabul edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, 25.12.2008 tarihinde karar verilmiştir.

Ombudsman kurumunun oluşumu konusunda yaşanan söz konusu gelişmeler karşısında, kurumun ülkemiz açısından taşıdığı önem bir kat daha artmıştır. Bunun nedenleri içinde vatandaş odaklı, etkin, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturulması yönünde gerek içten gerekse ülke dışından gelen baskılar ile kurumun ülkemiz tarafından kurulması konusunda AB'ne verilen taahhütlerin yerine getirilmemesinin bizzat AB tarafından eleştirilere konu edilmesi, yer almaktadır.

Bu noktada tez kapsamında öncelikle cevap aranan soru, "Ombudsman kurumunun farklı ülke yapılarından bağımsız olarak etkin bir şekilde çalışmasının mümkün olup olmadığı" olacaktır. Bu soruya ilişkin tespitlerimiz ortaya konduktan ve ülkemizde ombudsman kurumunun oluşturulmasının gerekliliği konusuna da değinildikten sonra, "Kurumdan beklenen etkin ve verimli sonuçların elde edilebilmesi için diğer ülke örnekleri ile ülkemizde hazırlanan mevzuat önerilerinden de yararlanılarak, hangi özelliklerin kurum bünyesinde ve mevzuatında bulunması gerektiği hususu" tez kapsamında irdelenecek ikinci soru olarak belirlenmiştir.

Tezin hazırlanışı kapsamında bazı sınırlamalara gidilmiştir. Örneğin sadece parlamento ombudsmanı konu olarak araştırılmış, diğer ombudsman türlerine sadece yeri geldiğinde değinilmiştir. Bu kapsamda uluslararası örneklerin incelenmesinin özel önemi bulunmaktadır. Bunun nedeni, kurumun farklı yapıya (yönetim şekli, nüfus, yüz ölçümü, demokratik gelişmişlik vb.) sahip ülkeler arasında ne şekilde oluştuğunun gözlemlenebilmesinden kaynaklanmasıdır. Bu noktada ülkeler arası kültür farkı gibi konular da araştırmamız dışında bırakılmıştır. Araştırmamız kapsamına, kurumun oluştuğu İskandinav ülkeleri ile idari yargı – adli yargı ayrımı olan ve olmayan ülke

örnekleri (Fransa ve İngiltere) dahil edilmiştir. Nüfus ve alan itibariyle geniş coğrafyaya sahip olan ABD, federal ve yerel seviyede oluşturduğu kurumlar nedeniyle; AB de, oluşturduğu ülkeler üstü ombudsman kurumu nedeniyle örnekler arasına dahil edilmiştir.

Araştırmamız kapsamında öncelikle literatür taraması ve incelemesi yapılmıştır. Bu kapsamda yerli ve yabancı kaynakların ilk elden derlenmesine çalışılmış ve bu çalışmalar özellikle yabancı ülke mevzuatı konusunda ilgili internet sayfaları üzerinden gerçekleştirilmiştir. Ülkemiz içinde konunun çeşitli platformlarda irdelenmiş olmasına koşut biçimde bunlar arasında yer alan TBMM, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Hacettepe Üniversitesi gibi kurumların kütüphaneleri ve buralarda yer alan özellikle süreli yayınlar incelenmiştir. Söz konusu kaynakların bulunup incelenmesini müteakip, konuya ilişkin yasal metinlerin görüşüldüğü veya görüşüleceği TBMM'nin ilgili ihtisas komisyonlarında görev yapan eski ve yeni milletvekillerimizin bir kısmı ile yüz yüze veya telefonla görüşmeler yapılmıştır. Tüm bu araştırmalarımız neticesinde, tezimiz konusu sorulara ilişkin cevaplarımız oluşturulmaya çalışılmıştır.

Bu kapsamda;

Tezin ilk bölümünde, kurumun kısaca tanıtılması amaçlanmıştır. Burada özellikle kurumun tanımlayıcı unsurları, doğuşu ve dünya çapında gelişimi ile bu gelişimin nedenleri kaydedilmiştir.

Farklı ülke uygulamalarına atfettiğimiz önemden daha önce bahsedilmiştir. İşte bu noktada kurumun ortaya çıktığı ülkeler, farklı ülke yapıları da incelenmek suretiyle, ikinci bölüm içinde değerlendirilmiştir. Farklı ülke yapıları, kurumun oluşumunda ortaya çıkan engellerden biri olması nedeniyle, ülkemizde kurulması düşünülen ombudsman kurumu açısından da bir fikir verecektir.

Üçüncü bölüm, ülkemizde ombudsman sistemine ilişkin olarak yapılan idari reform çabaları ve bunların sonuçlarına değinilen bölümdür. Burada, akademik kapsamda ilk defa incelenmeye başlayan ombudsman müessesesinin yapısı ve işleyişi çerçevesinde, günümüze kadar teklif edilen farklı öneriler irdelenmeye çalışılmış ve konuya ilişkin mevzuat, hazırlık aşamaları da dahil olmak üzere geniş bir şekilde açıklanmıştır.

Tezin dördüncü bölümünde, tezin ikinci sorusuna cevap oluşturacak olan ülkemizde ombudsman kurumu oluşturulması yolunda hazırlanan taslak metinler ve ülke örnekleri de göz önünde bulundurularak, kurulması halinde nasıl bir örgüt olması gerektiği hususlarındaki tespitlerimize yer verilmiştir. Bu kapsamda bu türde bir kuruma ülkemiz kamu bürokrasisi içinde ihtiyaç olup olmadığı hususu da ayrıca irdelenmiştir.

Tezin sonuç bölümünde, buraya kadar yapılan çalışmalar ve bu çalışmalar sonucunda varılan tespitler, bir kez daha özet olarak vurgulanmıştır.

BÖLÜM I

OMBUDSMAN KURUMU, DOĞUŞU VE YAPISI

1. OMBUDSMAN KURUMU

Ombudsman kurumları, tahmin edileceği üzere ülkelerin kendi karakteristik özelliklerine göre ortaya çıkıp şekillenmiş ve yine ülkelerin iç ve dış gelişmeleri karşısında bugünkü mevcut hallerini almışlardır. Ülkelerin anayasal düzenleri, sosyal ve politik yapısı, kültürel ve nüfus özellikleri, hukuk ve demokrasi anlayışları ile çevre ülke ve örgütleriyle olan ilişkileri kapsamında, ombudsman kurumu, diğer örneklerinden farklılaşabilecek ve anılan özellikler kurum içinde yansımaları bulacaktır. Bu nedenle, tek tip bir ombudsman kurumuna rastlamak mümkün olmayacaktır. Bu nedenle tezimiz içinde dünyanın farklı bölgelerinde ortaya çıkan ombudsman müesseseleri incelenecek ve ülkemiz için ön görüşlerde bulunulmaya çalışılacaktır.

1.1 Kelime Anlamı Açısından “Ombudsman”

Ombudsman kelimesi İsveççe kökenli bir kelimedir ve vekil-temsilci anlamında “ombud” ile kişi anlamında “man” sözcüklerinden türetilmiştir. Genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılmaktadır.² Her ne kadar kelime, kişinin cinsiyeti açısından nötr bir tanımlamayı içerse de, kelimenin “man” sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanmaması için “ombudsperson” veya doğrudan doğruya “ombuds” olarak adlandırılması da mümkün olabilmektedir.³ Bazı düşünürler de ombudsmanı “gözü-kulağı halkın üzerinde olan insan” olarak betimlemişlerdir. Fransızcada *umbothsmathr* (*umboth*= komisyoncu, aracı, *mathr*= insan)⁴ olarak vurgulanan ombudsman için, ileride de görüleceği üzere bu ülkede, *le Médiateur* kelimesi kullanılmaktadır.

² Baylan, Ö. (1978). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, No: 12, s. 1-2.

³ Işııkay, M. (t.y.). Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu. Erişim: 2 Temmuz 2007, <http://www.archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>

⁴ Ombudsman. (2008). *Merriam-Webster’s Online Dictionary*. Erişim: 28 Haziran 2008, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/ombudsman>

Kurum olarak ise Ombudsman terimi, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri betimlemek için kullanılmıştır. Ombudsman kelimesinin Türkçe karşılığı olarak; “halk denetçisi”, “kamu denetçisi”, “kamu hakemi”, “arabulucu”, “halk avukatı”, “yurttaş sözcüsü” gibi ifadeler kullanılmaktadır.⁵

Çeşitli ülkelerde uygulanan ombudsman kurumu, daha önce de belirtildiği üzere, her ülkenin hukuk sistemine, idari, siyasi, sosyal yapısına göre farklı isimlerle anılmaktadır. İsveç ve Finlandiya’da *Ombudsman*, Hollanda’da *Ulusal Ombudsman* (Nationale Ombudsman), Fransa’da *Arabulucu* (Médiateur de la République), Kanada’da *Vatandaş Koruyucu* (Protecteur du Citoyen), İspanya’da *Halk Savunucusu* (Defensor del Pueblo), Avusturya’da *Halkın Avukatı* (Volsanwaltschaft), Romanya’da *Halkın Avukatı* (Avucatul Poporului), Portekiz’de *Adalet Temsilcisi* (Provedor de Justiça), İngiltere’de *Yönetim için Parlamento Komiseri* (Parliamentary Commissioner for Administration), Polonya’da *Sivil Haklar Savunucusu* (Deferseur des droits civiques) ifadeleri kullanılmaktadır. Bunlara ilaveten İtalya’da bütün bölgelerde ve özerk illerde *Sivil Savunucu* (Difensore Civico) mevcuttur. Ombudsman ifadesi yerine Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC)’nde *Yüksek Yönetim Denetçisi*, ülkemizde; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda *Halk Denetçisi* (Mahalli İdareler Halk Denetçisi), Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı’nda da *Kamu Denetçisi* kavramları kullanılmıştır.

Ombudsman kurumunun tanımı başlığı altında buraya kadar yapılan açıklamalarda; “Ombudsman” kelimesi, anlamı itibariyle irdelenmiş ve farklı ülkelerde taşıması istenilen anlamı itibariyle aldığı isimlerden örnekler verilmiştir. Burada şunu da belirtmek gerekir ki; ombudsmanın şahıs ya da ayrı bir kurum olup olmadığına açıklık getirilmesi gereklidir. Bu konuda ortaya konan araştırmalar incelendiğinde; ombudsmanın “bir şahıstan ibaret kurum” olarak ifade edildiği tespit edilmiştir.

1.2 Ombudsman Kurumunun Tanımı ve Tanımlayıcı Unsurları

Ombudsman kurumunun görevlerini yeknesak bir biçimde ve tam anlamıyla tanımlamak mümkün değildir. Daha önce de belirtildiği üzere ülkeler, içinde yaşadıkları sosyal, kültürel, dini vb. ortamlara uygun olarak, kendilerine has benzeri kurumlar oluşturabilmektedirler. Bu konuda yapılan araştırmalar incelendiğinde, ombudsman

⁵ Mihçioğlu, C. (1987). *Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri*. Ankara: AÜBYYO, s. 168.

kurumunun net bir tarifinden ziyade, taşıdığı özellikler vurgulanmak üzere genel bir tanıma ulaşılması gayreti göze çarpmaktadır.

Bu konuda yapılan genel bir tanımlamada, ombudsman kurumu, idari otoriteden bağımsız hareket eden, kötü yönetime ilişkin şikayetlerin alındığı ve soruşturulduğu bir birim olarak ifade edilmiştir. Bu bağımsız ve uzman birim, adli prosedür gecikmeleri ile finansal maliyetlerden arındırılmış olarak, idari kararları inceleyerek vatandaşlara, bu konulardaki şikayetlerine cevap bulması fırsatını yaratacaktır. Bununla birlikte söz konusu tanımlama yapılırken, politik etkilerden bağımsız olma, yeterli kaynaklara sahip olma ve toplum tarafından tanınırlık özellikleri, kurumun etkin çalışması bakımından bir ön şart olarak belirtilmiştir.⁶

Ombudsman, başka bir tanımda idare ile idare edilenler arasında bir arabulucu olarak, şikayetleri incelemek ve neticelerini hem şikayetçiye hem de kamu oyuna duyuracak bağımsız kamu görevlisi olarak ifade edilmiştir.⁷

Ombudsman kurumu, yönetimin bilerek ya da bilmeyerek yaptığı yanlışlıkların düzeltilmesi için yönetim üzerinde halk adına yargı dışı denetim yapan bir kurum olarak da tanımlanmıştır.⁸

Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkarak Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi'nin Ombudsman tanımı ise, "Anayasa, Yasama Organı veya Parlamento tarafından temin edilen, başında Yasama Organı veya Parlamento'ya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapan, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis" şeklindedir.⁹

ABD Baro Birliği, "Ombudsman bağımsız bir devlet memuru olup devlet kurumları ya da devletle bağlantılı kurumlar ile vatandaşlar arasındaki şikayetlere çözüm bulmak için

⁶ Uluslararası Şeffaflık Örgütü. (t.y.). Erişim: 20 Haziran 2007, http://www.transparency.org/publications/sourcebook/content_overview

⁷ Eroğlu, H. (1978). *İdare Hukuku* (3. bs.). Ankara: İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, s. 361.

⁸ Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları, s. 265.

⁹ Holm, N. E. (1995). The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World. H. Gammeltoft – Hansen (Ed.). *The Danish Ombudsman*, (s. 13). Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, Department of Information.

araştırmalar yapar. Vatandaşların şikayetlerini inceler ve haklı bulduğu şikayetlerle ilgili olarak gerekli tavsiyelerde bulunarak vatandaşın hakkını arar” şeklinde ombudsmanı tanımlamıştır.¹⁰

Her ne kadar daha sonra ombudsman kurumu ülke örnekleri ile birlikte ayrıntılı incelenecek olsa da, yukarıda belirtilen tanımlardan, anılan kurumun sahip olduğu üç temel unsurdan bahsedebiliriz; a) Denetim yetkisi, b) Bağımsızlık ve c) Kararlarının hukuki bağlayıcılığının olmaması.

1.2.1 Ombudsmanın Denetim Yetkisi

Ombudsmanın bu özelliği, ülkeler arasında ve hatta aynı ülke içinde farklı düzeylerde oluşturulmuş benzeri ombudsman müesseselerinin de sahip olduğu en öncelikli ve ortak özelliği durumundadır.

Söz konusu denetim yetkisinin konusunu, çoğunlukla kamu idareleri, bu idarelerin eylem ve işlemleri olarak belirtebiliriz. Pek tabiidir ki, sadece kamu alanında değil toplumun her alanında benzeri organizasyonlara rastlanabileceğinden, denetim yetkisinin sadece kamusal iş ve eylemlerle sınırlanması mümkün değildir. Fakat çoğunlukla ombudsman kurumunun devlet ile birey arasında arabuluculuk ya da çözüm merkezi olarak kısaca betimleyeceğimiz görevi, denetim yetkisinin daha çok kamusal alan üzerinde yoğunlaşması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Örneğin bazı ülkelerde ombudsmanların çevreye zarar veren özel şahıslar üzerinde de denetim yetkisi bulunmaktadır.¹¹

Ombudsmanların kamu alanına dönük denetim yetkisinin sınırsız olduğunu söylemek mümkün değildir. Örneğin yargı organları ile askeri merciler ve bunların kararları, ombudsmanın denetim yetkisi alanı dışında kalabilmektedirler. Her ne kadar kurumun doğduğu ülkeler olan İsveç ve Finlandiya’da ombudsmanın yargı organları üzerinde de denetim yetkisi bulunsada, çoğunluk itibarıyla bakıldığında yargı erkinin, denetim alanı dışında bırakılması tercih edilmiştir. Doğaldır ki, bu tercih her ülkenin kendi demokrasi kültürü içinde şekillenmektedir. Konuya yasama açısından bakıldığında, bu organ

¹⁰ Amerikan Baro Birliği. (t.y.). Erişim: 04 Ekim 2007, <http://www.abanet.org/dch/committee.cfm?com=AL322500>

¹¹ Hatchard, J. (October 1991). The Ombudsman in Africa Revisited. *International and Comparative Law Quarterly*, 40(4), s. 939-943.

üzerinde denetim yapabilen bir ombudsman örneği bulunmamaktadır. Geriye kalan yürütme organı ve bunu oluşturan kamu idareleri, ombudsmanın esas faaliyet alanı içinde kalmaktadırlar.

1.2.2 Ombudsmanın Bağımsızlığı

Ombudsman kurumunun denetim yetkisini tam olarak kullanabilmesinin tek olmasa bile en önemli şartı, herhangi bir idari otoriteye bağlı olmadan bu görevini yerine getirmesidir. Bu özelliği ile ombudsman, diğer birim ve şahıslardan gelebilecek telkin ve görüşlerin etkisinden arınmış olarak denetim yetkisini kullanacak ve gerekli raporlama faaliyetini yerine getirebilecektir.

Ombudsmana bu özelliği, diğer idari denetim birimlerinden farklı bir konum verilmesi açısından da önemlidir. Günümüzde denetim organlarının, içinde bulundukları birim ve yöneticilerinin kararlarından bağımsız olamadıkları yönünde eleştiriler alması karşısında, kurumun bu özelliği toplum nezdinde kabul edilebilirliği açısından da ayrı bir öneme sahiptir.

Uygulamalardan da görülecektir, ombudsman kurumu genelde seçilmesi ve görevden alınması dışında, mevzuatının da olduğu yasama organından bağımsız çalışabilmekte ve ondan herhangi bir emir ya da talimat almamaktadır.

1.2.3 Kararlarının Hukuken Bağlayıcı Olmaması

Söz konusu temel unsur ombudsmanın en zayıf yanı olarak değerlendirilmektedir. Bu haliyle kurum “havlayan ama ısıramayan bir bekçi köpeğine” benzetilmektedir.¹²Bağlayıcı olmayan ombudsman kararları, idare için, ancak birer tavsiye kararları olarak değerlendirilecektir. Ombudsman kararlarının uygulanmamasının herhangi bir hukuki yaptırımı yoktur. Bu da akla kararların ne derece uygulanacağı ya da en azından dikkate alınacağı sorusunu getirmektedir. Burada yine karşımıza ülkenin yönetim şekli, kalkınmışlığı, hukuka saygılı olunması gibi gelişmişlik kriterlerinde almış olduğu mesafe çıkmaktadır. Bu ölçekte daha yukarılarda yer alan ülkelerde, bu tür kararların tavsiye niteliğinden daha fazla bir

¹² Letowska, E. (January 1990). The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights). *International and Comparative Law Quarterly*, 39(1), s. 209.

anlam verilerek değerlendirmeye alınacağından şüphe duyulmaması, genel olarak karşılaşılan ve beklenen bir durumdur.

Görüleceği üzere ombudsman kurumu, herhangi bir idari birime organik açıdan bağlı olmaması açısından idari denetimden, kararlarının da herhangi bir yaptırımı olmaması açısından da yargı denetiminden ayrılmaktadır. Bu nedenle sahip olduğu özellikli denebilecek denetim yapısında, kararlarının her kesimde saygınlıkla karşılanmasının sağlanması, yine ombudsmanın kendi inisiyatifinde olacaktır. Gerek yaptığı çalışmaların niteliği, gerekse toplum nezdinde üstlendiği arabuluculuk rolünde herhangi bir aksaklığa meydan vermeksizin çalışması, ombudsmanın almış olduğu kararların diğer birimler tarafından uygulanması veya en azından dikkate alınması açısından oldukça önemli bir belirleyiciliğe sahip olacaktır.

2. OMBUDSMAN KURUMUNUN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Ombudsman kurumunun farklı hukuki ve siyasi geleneklere sahip ülkelerde oluşumunun nasıl ortaya çıktığı ve tarihsel gelişimi, anılan kurumun ülkemizde alabileceği şeklin öngörülmesi açısından oldukça önemli görülmektedir. Bu konu üzerinde durulmasının bir diğer nedeni de, kurumun doğuşunda Osmanlı İmparatorluğu'nun önemli bir role sahip olduğunun araştırmacılar tarafından vurgulanmasından kaynaklanmaktadır.

Yapılan bazı yorumlarda ombudsman müessesesinin kökenlerinin; Roma İmparatorluğu'nda halkı Plebi Senatosu'nun yetki tecavüzlerine karşı koruyan "Halk Tribünlerine", Çin'de M.Ö. 206 – M.S. 220 döneminde hüküm süren Han Hanedanlığı sırasında var olan "Yuan Kontrol Kurumu"na ya da Amerika'da 17. yüzyılda kolonilerde görev yapan "cencors" kurumuna dayandırıldığı, vurgulanmıştır.¹³

Yukarıda da değinildiği üzere, bu alanda ortaya konan yerli ve yabancı çalışmaların çoğunluğunda ombudsman kurumunun ortaya çıkmasında İsveç örneği vurgulanmıştır. Bu vurgu yapılırken Osmanlı İmparatorluğu ile İsveç Krallığı arasındaki özel bir ilişkinin varlığı da önemli bir dönüm noktası olarak ifade edilmiştir. 1709 yılında Paltova Meydan Savaşı'nda Ruslara karşı yenilen İsveç Kralı XII. Şarl (Demirbaş Şarl)(1682-1718), Osmanlılara sığınmış ve üç buçuk yıl Bender'de, iki yıl kadar da Dimetoka'da

¹³ Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İ.Ü. Rektörlük Yayını, No: 4343. s. 54.

olmak üzere yaklaşık beş yıl (1709-1714) İmparatorlukta yaşamıştır. Şarl, o dönem İsveç'te ortaya çıkan huzursuzluklar nedeniyle, ülkesinde yargıçlar, yöneticiler ve memurların yasalara uymalarını sağlamak amacıyla güvendiği bir kişiyi *Högste Ombudsmannen* (Yüksek Vekil) olarak atamıştır. Bu şekilde ortaya çıkmış olan Vekil, bugünkü bildiğimiz ombudsman kurumundan farklı olarak sadece Krala hizmet eden ve onun temsilcisi sıfatıyla kamu düzenini sağlamaya çalışan bir organdır.¹⁴

Görüleceği üzere, esasen ombudsman kurumu bugünkü anlamıyla gelişmesine İskandinav ülkelerinde başlamasına rağmen, oluşumun kökeninde Osmanlı yönetim sisteminin de etkisinin bulunduğu araştırmacılar tarafından ifade edilmektedir. Victor Pickl'a göre, ombudsman sisteminin İsveç'te 1713 yılında kurulmasının baş kaynağı Osmanlı idari sistemindeki "Başkadılık" makamıdır. Bu dönemde "Kadı-ül Küdat" diye bilinen Osmanlı Başkadısı, padişah dâhil, diğer tüm görevlilerin İslam hukukuna uygun çalışıp çalışmadığını denetlemekle görevliydi.¹⁵ Kurumun oluşumunda Osmanlı İmparatorluğu'nda geniş bir ağa sahip "Ahilik" sisteminin de etkisinin bulunduğu ifade edilmektedir.¹⁶

Osmanlı İmparatorluğu'nda yer alan kadılık kurumunun kaynağının da Emevi, Abbasi, Memluk ve Selçuklularda oluşturulan ve halk ile idare arasındaki davalarla ilgilenen Divan-ı Mezalim (Haksızlıklar Kurulu) ya da Dar-ül Adl (Adalet Evi) gibi kurumlara dayandığı ifade edilmektedir. 14. Abbasi Halifesi Mühtedi'ye kadar halifeler, halkın yüksek dereceli memurlar hakkındaki şikayetlerini bizzat dinlemişlerdir. Hatta bu dinleme seansları için belli günlerde camilerde namazdan sonra olmak üzere özel zaman tahsisi de yapılmıştır.¹⁷ Bu görev daha sonra vezirlere verilmiş, daha sonrasında da şikayetleri dinleme ve çözüm bulma yeri Kad-ül Kudat (Hakimler Hakimi) adı verilen Başkadıların bulunduğu Divan-ı Mezalim olmuştur.¹⁸ Yöneticilerin yaptıkları haksızlıkları araştırmak ve suçluları cezalandırmak, tahsildarların görevi kötüye kullanmasını önlemek, devlet memurlarının hukuk dışı eylem ve işlemlerini saptayıp

¹⁴ Akıncı, a.g.e., s. 266.

¹⁵ Pickl, a.g.m., s. 4, 37, 38.

¹⁶ Demir, G. (Mayıs 2004). Ahi Kültürünü Araştırma ve Eğitim Vakfı Genel Başkanı, *Ombudsman Kurumunun Tarihsel Gelişimi ve Hukuk Devletindeki Yeri*. [Bildiri], Türkiye'de Ombudsman Kurumu: Yakın Gelecekte Yeni Bir Boyut" konulu seminer, Nevşehir.

¹⁷ Abu Al-Addas, E. (t.y.). Historical Outline of the Ombudsman from Islamic Perspective. Erişim: 02 Mayıs 2009, http://www.ombudsmanden.dk/publikationer_en/HistoricalOutlineoftheOmbudsmanfromtheIslamicPerspective.pdf

¹⁸ Altuğ, a.g.e., s. 55.

yargılamak, vakıfları denetlemek, kadıların vermiş olduğu kararların uygulanmasını sağlamak ve özel başvurular üzerine yargılama yapmak, bu Divan'ın görevleri arasında bulunmaktaydı.

Kökeni itibariyle kendinden önceki bir nevi İslam hukuku unsuru olan kurumları kendi hukuki yapısı içine zerk eden Osmanlı'nın bu kurumlara attığı önem, kararların hızlı alınması ve sonuçlandırılması gibi özellikleri de dikkate alındığında, İsveç Kralı üzerinde etkili olmuştur denebilir. Kralın bu yolla etkilendiği Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Şeyhülislam, Kazasker, Kadı, Mühtesip gibi bu alanda rol üstlenmiş olan kurumların benzerini kendi ülkesinde yaratmak için 1713 yılında Kraliyet Emri¹⁹ (EK: 1) yolladığı, Avusturya Ombudsmanı tarafından yayımlanan "Ombudsman Kurumunun İslami Kökleri" başlıklı bir makalede açıklanmıştır²⁰.

İsveç Ombudsman kurumunun gelişmesine bakacak olursak, kurumun adı 1719 yılında (Justitiekansker) olarak değiştirilmiş, atama yetkisi 1766 yılından itibaren Kral'dan temsili organa (Riksdag) geçmiştir. 1809 tarihinde yürürlüğe giren İsveç Anayasası'nda (Justitienombudsman) adı verilen söz konusu kurum, ilk defa Anayasal bir kuruluş

¹⁹ Eski Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ertuğrul YALÇINBAYIR'dan temin edilen Kraliyet Emri'nin fotokopisi tezimiz ekinde yer almaktadır. YALÇINBAYIR'dan anılan fotokopinin İsveç Hükümeti tarafından o dönem Devlet Bakanı olan Hikmet Sami TÜRK'e gönderildiği bilgisi alınmıştır. TÜRK, 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun AB Uyum Komisyonu Alt Komisyonu'nun 23.01.2006 tarihinde yaptığı toplantısında, Kraliyet Emri'nin kendisine İsveç Hükümeti tarafından gönderildiğini beyan etmiştir. (TBMM Tutanak Müdürlüğü, AB Uyum Komisyonu Alt Komisyon Toplantısı Tutanağı, 23.01.2006, s. 1). Ayrıca kendisi ile yapılan görüşmede belge konusu husus teyid edilmiş ve belgenin Türkçe veya İngilizce çevirisinin mevcut olmadığı beyan edilmiştir. Araştırmalarım sırasında gerek uluslararası gerekse ulusal kaynaklarda söz konusu Kraliyet Emrinden bahsedilmekle birlikte metnine rastlanmamıştır. Kraliyet Emri, 18. yüzyılda geçerli İsveç dilinde yazıldığından, belgenin ilk iki paragrafının yaptırılabilinen tercümesi şu şekildedir: "Majesteleri Yüksek Ombudsman'dan bu kurallara uymasını ister. Timurtaş, 26 Ekim 1713...1) Yüksek Ombudsmanın görevleri öncelikle kurallara riayet edilip edilmediği ile herkesin Kralın temsilcisi olarak kapasitesi kapsamında resmi görevlerini yerine getirip getirmediğini gözetmektir. Bu yapılırken kişinin kendi inisiyatifi ve Majestelerine yönelik sorular ve alınan tavsiyeler yanında Majesteleri adına çıkarılan kurallar rol oynayacaktır. İkinci olarak, Yüksek Ombudsman özel durumlarda kurallara uymayanlara karşı yasal şikâyetle bulunacaktır...2) Yüksek Ombudsman sonuç olarak, görev ve rütbesine bakılmaksızın her kişinin kurallara uyması, görevini ifa etmesi ve kararlarına riayet edilmesi hususlarında bilgilendirilmesini sağlamak zorundadır. Eğer bu kurallara birisi tarafından uyulmadığını anlarsa, bu durumu uygun adli makamın dikkatine sunmalıdır. Bununla birlikte konu farklı bir husus içeriyorsa şahsın açıklamasını dinleyecek ve kabul edilebilir bir açıklama oluşmadıysa uygun işlemi başlatacaktır..." (Tercüme tarafımda İngilizce'den yapılmıştır). Benzer şekilde İsveç Ulusal Arşivi'nde bulunan 1717 tarihli bir dökümanda da söz konusu el yazması belgenin kitap şeklinde basıldığı görülmüştür. Söz konusu belgenin ilgili sayfalarının fotokopisine Ek: 1'de yer alan 1713 tarihli Kraliyet Emri'ni müteakiben yer verilmiştir.

²⁰ Ataman, T. (t.y.). Ombudsman ve Temiz Toplum, *Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı*, 14, s. 780.

olarak ortaya çıkmıştır.²¹ Bu nedenle ombudsman kurumunun kuruluş tarihi olarak 1809 kabul edilmektedir. Anayasal bir kuruluş olan ombudsmana, yasama organı adına yürütme organını denetlemek yetkisi verilmiş olup, daha sonraki süreç içinde Anayasa ve diğer yasalarda yapılan değişikliklerle, tüm kamu idareleri ve mahkemeler sorumluluk sahası içine alınmış, memurların ve yargıçların hatalı ve keyfi tutumlarından zarar gören vatandaşların şikayetlerini dinlemek, alınması gerekli tedbirleri önermek ve gerektiğinde dava açmak, yetkileri arasına dahil edilmiştir.

Tarihsel süreçte 1809 yılından sonra ombudsman kurumu konusunda yüz yıllık bir suskunluktan bahsedebiliriz. 1919 yılına gelindiğinde yapılan bir Anayasa değişikliği ile monarşik sistemi terk ederek cumhuriyet sistemini seçen Finlandiya'da, İsveç örneğine benzer bir ombudsman kurumunun kurulduğunu görüyoruz. O zaman için aralarındaki terk fark, Finlandiya örneğinde ombudsmanın bakanları soruşturma yetkisinin bulunmamasıdır.²²

Sistemin İskandinav ülkelerinde oluşması, bu kurumun genellikle nüfusu az ve çok büyük yüzölçüme sahip olmayan ülkelerde uygulanabileceği yönünde bir kanaat oluşması sonucunu doğurmuş olabilir. Fakat daha sonraki gelişmeler, bu olgunun bir nevi aksinin ispatı olarak karşımıza çıkacaktır.

Ombudsman alanında önderlik yapan üçüncü ülke Norveç, 1952 yılında silahlı kuvvetler alanında, 1962 tarihinde de sivil alanda ombudsman kurumunu oluşturmuştur. Kurumun sırasıyla 1954 yılında *Parlamento Komiseri* adıyla Danimarka'da, 1959'da Batı Almanya'da, 1962 yılında Yeni Zelanda'da ve 1967 yılında İngiltere'de olmak üzere Anglo-Sakson hukuk sistemi içinde oluşturulduğu görülmüştür.

Bu alanda İngiltere'nin önemi, ilk defa bu kadar kalabalık ve büyük yüzölçüme sahip bir ülkede böyle bir kurumun oluşturulması açısından karşımıza çıkmaktadır. Aynı şekilde, 1973 yılında idari yargı sistemini uygulayan Fransa'da *Arbulucu* (Mediateur) adıyla ombudsman kurumu oluşturulması, kurumun, hukuk sisteminin özelliğinden bağımsız olarak her ülkede kurulabilmesi düşüncesinin yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur. Avrupa'da gelişmesini devam ettiren kurum, 1976 yılında Portekiz ve Avusturya'da, 1981 yılında Hollanda ve İspanya'da kurulmuştur.

²¹ Özden, K. (2005). *Ombudsman – Yeni Yönetim Anlayışı için Bir Model*, İstanbul: Tasam Yayınları, s. 23.

²² Baylan, a.g.e., s. 24-25.

Avrupa dışında gelişimine bakıldığında; Tanzanya (1966), İsrail (1971), Avustralya (1972), Kanada, Hindistan ve Zambiya (1973), Papua Yeni Gine (1975) , Jamaika (1978), Kolombiya (1979), Guatemala (1987) ile Botsvana (1995) gibi ülkelerde kurumun benimsendiği görülmüştür.

ABD'ne bakıldığında Avrupa kıtasında ortaya çıkan konuya ilişkin büyük ilgiye burada rastlanılmadığı görülecektir. Bunun nedeni ABD'nin kendine özgü hukuki yapısı olarak ortaya konabilir. Buna karşılık New Jersey (1974), Alaska (1975) ve Florida (1980) gibi eyaletlerle, Atlanta ve Detroit (1974), Berkeley (1975) ve New York City (1979) gibi kentlerde de ombudsman sistemi kabul edilmiştir.²³

1990'larda Doğu Bloku'nun dağılması sonucunda insan hakları ihlallerinin çokca rastlandığı Doğu Avrupa ülkeleri de kendi ombudsman kurumlarını sırayla kurmaya başlamışlardır. Ombudsman sistemi bu bölgede ilk defa 1988 yılında Polonya'da Anayasa değişikliği ile ortaya çıkmıştır. Polonya örneğini 1989 yılında Macaristan takip etmiştir. 1990'lar artık bu bölge ülkelerinde ombudsman sisteminin yeşermeye başladığı yıllar olmuştur. Gürcistan, Litvanya, Latvia, Moldova, Rusya Federasyonu, Romanya ve Özbekistan bu hareketin gerçekleştiği ülkeler arasındadır. 1991 yılında Romanya'da, 1997 tarihinde Ukrayna'da yapılan Anayasa değişikliğiyle sistem oluşturulmuş olup, 1998 tarihinde Bulgaristan'da yayımlanan kanun ile kurulan ombudsman sistemine ilk ombudsman tayini Nisan 2005 tarihinde yapılmıştır.²⁴

Günümüzde ombudsman sisteminin uygulandığı ülke sayısı 100'ü aşmış bulunmaktadır. Tarihi oluşum sırasına göre dünyada ombudsman sisteminin kabul edildiği bazı ülkelere ilişkin bilgi edinilmesi için Tablo: 1'e bakılabilir.

Uluslararası örgütler ve kurumlar açısından bakıldığında da bazı etkinlikler ve oluşumlar göze çarpmaktadır. 1971 yılında Etyopya'da yapılan "Avrupa Hukukçular Konferansı", gelecekte bir ombudsman bürosunun kurulmasını önermiş, aynı yıl Viyana'da yapılan "İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı", üye ülkelere "hükümete bağlı birimlerin işlemlerine karşı yakınma hakkına dayalı olarak bireysel yakınmaların alınması ve incelenmesi için yetkili kılınan ve İskandinav ülkelerinde Ombudsman olarak bilinen örgütün çizgilerine göre faaliyet gösteren bir

²³ Özden, a.g.e., s. 24-25.

²⁴ Ukrayna Parlamentosu İnsan Hakları Komiserliği. (t.y.). Erişim: 02 Ekim 2007, www.ombudsman.kiev.ua/de_01_2.htm

organın kurulmasının düşünülmesi” gerektiği sonucuna varmış ve 25 üye devlet ombudsman sistemini kurmaları yönünde teşvik edilmiştir.²⁵ Gelişmelere devamla, 1975 tarihinde Avrupa Konseyi İstişare Asamblesi’nde alınan 457 sayılı tavsiye kararı ile üye devletlere ombudsman sisteminin kurulması bir kez daha tavsiye edilmiştir.²⁶

07 Şubat 1992’de Maastricht’de imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması’nın 138/E maddesiyle; ortaklık yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde, ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkilerini güçlendirmeyi, ayrıca, yurttaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işlemlerinde yurttaş’a yardımcı olmayı amaçlayan “Avrupa Ombudsmanı” yaratılmıştır. Kurumun görevi; Avrupa Birliği kurumları ve organları ile ilgili kötü yönetim şikayetlerini incelemek ve soruşturmadır. İlk derece mahkemesi ile Avrupa Adalet Divanı ombudsmanın görev alanı dışında tutulmuştur.²⁷

Günümüzde ombudsman kurumu, gösterdiği gelişmenin bir ölçüsü olarak farklı yapılanmalar ile karşımıza çıkabilmektedir. Genel olarak ülke, bölge-eyalet, şehir düzeyi gibi dikey yapıda bir ombudsman sistemi kurulması yanında, yatay olarak konu itibarıyla farklılık arz eden çocuk, öğrenci, tüketici, banka, üniversite ve basın gibi alanlarda da ombudsman kurumlarına rastlamak mümkün olabilmektedir.

Sonuç olarak; ilk örneklerinin rastlandığı tarihten bugüne geçen 300 yıl içinde, bireylerin hak ve menfaatlerinin korunması alanında göstermiş olduğu faydalar karşısında, ombudsman kurumu, demokratik yönetimlerde geçerliliğini kanıtlamış ve daha çok ülke tarafından tercih edilir hale gelmiştir.

²⁵ Altuğ, a.g.e., s. 56.

²⁶ Kuzu, B. (t.y.). Hukuk Devleti ve Hukuk Zihniyeti. Erişim: 02 Ocak 2008, www.academical.org/dergi/MAKALE/11sayi/KUZUBHukukDevletiveHukukZihniyeti.doc/html

²⁷ Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, İstanbul: IULA-EMME Yayınları, s. 36.

TABLO: 1**Kuruluş Tarihlerine Göre Ombudsman Kurumu Bulunan Bazı Ülkeler**

Yıl	Ülke	Yıl	Ülke
1809	İsveç	1980	Gana
1919	Finlandiya	1980	ABD (Florida)
1952	Norveç (Askeri)	1981	İrlanda
1955	Danimarka	1981	Hollanda
1959	Batı Almanya	1981	İspanya
1962	Yeni Zelanda	1987	Guatemala
1962	Norveç (Sivil)	1987	İzlanda
1966	Tanzanya	1988	Polonya
1967	İngiltere	1989	Macaristan
1969	Kuzey İrlanda	1989	Hong Kong
1970	Kanada	1990	Nepal
1971	İsrail	1990	Hırvatistan
1971	Avustralya	1991	Romanya
1972	Pakistan	1991	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
1973	Fransa	1993	Peru
1973	Hindistan	1993	Güney Afrika
1973	Zambiya	1993	Slovenya
1974	ABD (New Jersey)	1995	Botsvana
1975	Papua Yeni Gine	1996	KKTC
1975	ABD (Alaska)	1997	Ukrayna
1976	Portekiz	1997	Makedonya
1976	Avusturya	1997	Belçika
1976	Trinidad ve Tobago	1997	Rusya Federasyonu
1978	Tazmania	1998	Bulgaristan
1978	Porto Riko	1998	Yunanistan
1978	Jamaika	2002	Bosna Hersek
1979	Kolombiya		

Kaynak: İlgili ülke ombudsman kurumları internet sayfalarından derlenmiştir.

3. OMBUDSMAN KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Bir önceki bölümde ombudsman kurumunun kavramsal içeriği ve tarihsel gelişimi hakkında bilgilendirmede bulunulmuştur. Tarihsel süreç ışığında baktığımızda, ombudsman uygulamasının II. Dünya Savaşı'nın bitimini müteakip hızla tüm ülkelere yayıldığı görülecektir. Söz konusu ülkeler incelendiğinde, ülkeleri sahip oldukları özelliklerine göre tek bir kategori içinde sınıflandırmanın mümkün olmadığı görülecektir. Demokrasi kültürünün köklü yerleştiği ülkelerin yanında, bu olguyla yeni tanışmış ülkeler, yönetim biçimleri yönünden bakıldığında birbirlerinden tamamen farklı ülkeler, yine hukuk uygulamaları açısından farklı karakteristikler arz eden sisteme sahip ülkeler, ombudsman kurumunu kabul etmişler ve uygulamaya geçirmişlerdir. Hukuki, siyasi ve idari yapıları, nüfus özellikleri ne olursa olsun ülkeler bu kuruma gösterdikleri önemi, onları devlet yapıları içine monte ederek, gerek Anayasal gerekse de yasal zeminlerini kurmak suretiyle göstermiş ve muhafaza etmeye çalışmışlardır.

Ombudsman kurumunun birbirinden farklı iklimlerde yetişebildiğini gördükten sonra, bunun arkasında yatan sebepleri ortaya koymak ve kurumun taşıdığı temel bazı özellikleri vurgulamak, bu bölümün genel içeriğini oluşturacaktır.

Ombudsman kurumunun genel olarak gelişmesi ve kabulü, daha önce de belirtildiği üzere, II. Dünya Savaşı'nı takiben hızlı bir ivme kazanmış ve dünyanın farklı bölgelerinde farklı özelliklere sahip ülkelere uygulamaya geçirilmiştir. Bu gelişim trendinin arkasında, özellikle insan hakları konusunun gerek uluslar gerekse de uluslararası örgütler için öneminin artması ile “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramlarının anlamının birey ve toplum açısından daha belirginleşmesi gibi temel faktörlerin bulunduğunu söyleyebiliriz. Bu faktörlere ilaveten, devletin farklı erkleri tarafından yürütülen ve kaynakları yine devlet içinde bulunan farklı denetim mekanizmalarının varlığının da, ombudsman kurumunun kendisine has ve daha önce pek de rastlanılmayan özellikleri ile birlikte devlet yapısı içinde yer almaya başlamasına ön ayak olduğunu vurgulamak çok da yanlış bir değerlendirme olmayacaktır. Söz konusu nedenleri bu bölümde daha ayrıntılı açıkladıktan sonra kurumun genel karakteristik özelliklerini vurgulamak, kavramın bugün itibarıyla içinde bulunduğu durumu ve yapısını anlamamıza yardımcı olacaktır.

3.1 Devletin “Demokratik” Özelliği

Burada, içeriği oldukça ayrıntılı ve önemli olan “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramları açıklanmaya çalışılmayacaktır. Ama ombudsman sisteminin demokratik hukuk devleti ile organik bir bağı olması nedeniyle kavramlara az da olsa bir açıklama getirmek zorunluluk arz etmektedir.

Tarihsel sürece bakıldığında, ombudsman kurumu, devletin bireye karşı yürüttüğü faaliyetlerin kontrolü, daha doğrusu ülke ister monarşi ister demokrasi ile yönetiliyor olsun, vatandaş devlet karşısında korumak amacıyla yaratılmış bir sistem olarak karşımızda durmaktadır. Bunu sistemin, ilk defa 1809 yılında monarşik bir yapıya sahip olan İsveç’te ortaya çıkması ile günümüz modern demokratik toplumlarında istisnasız uygulanabilmesinde de görebilmekteyiz.

Demokrasi ile kastedilenin, vatandaşın devlet yönetimine katkısının artırılması ve alınan kararlarda esas amacın toplum faydası olduğunu belirtmek, bu aşamada kavram hakkında yeterli bir tanımlama olacaktır. Devletin siyasi yapısı, demokratik özelliği ile çoğunlukla bir tezat oluşturmayacaktır. Bugün gelişmiş ama hala sembolik monarşinin yer aldığı ülkeler, vatandaş odaklı işlem ve eylemlerinin sorgulanmasına, cumhuriyet rejimi ile yönetilen ülkeler nispetinde izin verebilmektedirler. Dolayısı ile devletlerin siyasi yönetim biçimleri, ombudsman kurumunun oluşmasında esas belirleyici faktör olamayacaktır. Bu alanda önemli olan, en çok vatandaşın sesine dikkat edilmesi ve alınan kararların odağında vatandaşa yer verilmesi olacaktır.

Günümüzde artık karmaşıklaşan, değişen ve gelişen toplumsal şartlar ve ihtiyaçlar, devletin almış olduğu karar ve yaptığı eylemlerin her geçen gün vatandaşın gündelik hayatını daha çok ilgilendirmesi sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla demokratik hukuk devletinin temelinde, birey ve bireyin temel hak ve özgürlükleri yer alacaktır. Fakat gelişen toplum yapısının bir gereği olarak, devlet hem vatandaşın temel hak ve özgürlüklerine halel getirmeyecek, hem de idareler karmaşıklaşan toplumsal şartlara ve ihtiyaçlara, bu hassasiyeti göz önünde bulundurmak suretiyle, cevap vermeye çalışacaklardır. İşte idarenin bu hassas dengeyi kurabilmesinde ombudsman kurumu önemli bir role sahip olacaktır.²⁸

²⁸ Özgül, A. M. (t.y.). Demokratik Hukuk Devletine Bir Katkı: Ombudsman. *Adalet Dergisi*, 24. Erişim: 04 Aralık 2007, www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/24_sayi.htm

Devletlerin sahip oldukları yasama, yürütme ve yargı erki, fonksiyonel olarak üç farklı organa verilmiş olsa bile, her organ yine devletin temel organları olarak nitelendirilmekte ve böyle kabul edilmektedir. Bu kadar güçlü bir yapı karşısında, vatandaşların sorunlarına çözüm aranması, doğal olarak öncelikle bu organlar içinde değerlendirilmiş ve alınan kararlara taraflar riayet etmişlerdir. Fakat gerek işlemi yapan kurum ile işlemin haksız olup olmadığını değerlendiren kurumun, aynı tarafta yani devletin farklı organları olarak görülmeye başlanması, burada üçüncü bir bağımsız tarafın mevcudiyeti ihtiyacını ortaya çıkarmaya başlamıştır. Bu yeni düşünce tarzı ve yapı, kendine ombudsman sistemi içinde yer bulmuştur. Burada ombudsman, aldığı ismin kelime anlamına uygun bir şekilde, halk ile devlet arasında bir arabuluculuk görevini ifa edecektir.

Tekrar demokrasi ve hukuk devleti kavramlarına dönecek olursak, ombudsman sistemi doğal olarak bireylerin hak ve menfaatlerine saygılı ve bu unsurları olabildiğince koruyan ve kollayan bir devlet mekanizması içinde tam olarak görevini ifa edebilecektir. Aksi halde, devletin bu konularda göstereceği umarsızlık, sistemin baştan çalışmasını engelleyecektir. Vatandaşlar, tam olarak çalışmayan bir hukuk düzeni karşısında, devlete ve onu temsil eden organlara karşı güven zaafı içine düşeceklerdir. Netice itibarıyla, anılan kavramların “sözde değil özde” kabulü, yalnız devletin düzenli çalışması için değil, ombudsman kurumu için de olmazsa olmaz koşulların en başında gelmektedir.

Demokratik yönetimin temelinde “çoğulcu yönetim” şeklinin bulunması, ombudsman sistemine burada önemli başka bir görevi yerine getirmesini sağlama fırsatı verecektir. Bu fırsat, ombudsman veya benzeri kurumların vatandaşlar açısından yönetime katılma veya en azından idarenin aldığı kararları etkileme imkanına kavuşmaları olacaktır. Bu karşılıklı bir etkileşim yaratarak, hem idarenin bireylere vermiş olduğu değeri arttırarak alınan kararlarda daha hassas davranılmasını yaratacak, hem de bireyin devlet hiyerarşisi içinde kendine yer bulmasını, aynı zamanda demokrasi kültürünün gelişmesine de katkı sağlayacaktır. Sonuç olarak “gün ışığında yönetim” kavramının gerçeğe dönüştürülmesinde önemli bir mesafe alınabilecektir. Bu yönetim şekli, vatandaşlar nezdinde daha meşru olarak kabul edilebilecektir.²⁹

²⁹ Akıncı, a.g.e., s. 293.

Yönetim içinde “açıklık”, “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” gibi kavramlar, 1990’lı yıllarda özellikle Dünya Bankası raporlarında sıkça kullanılan unsurlar olarak karşımıza çıkmışlar ve demokratik yönetimlerin vazgeçilmez unsurları haline gelmişlerdir. Bu kavramların ortak paydası olan Yönetişim (Governance), ilk defa Dünya Bankası’nın *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* adlı 1989 tarihli raporunda kullanılmıştır. Yönetişim içinde devletin girişimciliğinin artırılması, personel yönetimi ve devletin dışında kalan aktörlere daha fazla rol verilmesi gibi temel unsurlar yanında, “saydamlık”, “hesap verebilirlik” ve “katılım” gibi kavramlara da ilk defa bu derece vurgu yapılmaya başlanmıştır.³⁰ Söz konusu unsurlar, demokratik yaşamın vazgeçilmez parçaları olmaları nedeniyle idarenin uygulamalarında aranan faktörler haline gelmişler ve ombudsman kurumu sayesinde de her geçen gün toplum yaşamı üzerinde etkilerini arttırma fırsatı bulmuşlardır. Çünkü kurumun bizzat çalışma alanı, bu unsurların denetlenmesi ve yoksa uygulamaya geçirilmesine yoğunlaşmış durumdadır.

Sonuç itibarıyla, ombudsman kurumunun sadece demokrasinin tüm kurumlarıyla en fazla benimsendiği ülkelerde uygulanabildiğini söylemek pek anlamlı olmayacaktır. Bizatihi ombudsman ve bu kurumun uygulamaları, idari kararların alınmasında vatandaş odaklı yönetim sisteminin benimsenmesini sağlayacak, karar ve uygulamaların daha şeffaf ve daha anlaşılır yapılmasına yardımcı olarak, demokratik kültürün toplum nezdinde yayılmasını sağlayacak önemli bir organ olacaktır.

3.2 Devletin “Hukuk Devleti” Özelliği

Hukuk devleti, kendisini kendi yaptığı hukukla sınırlandıran devlet olarak tanımlanabilir. Bu devlet içinde sadece yönetilenler değil, yönetenler de yasalara ve hukuka bağlı olmak zorundadırlar. Bu kavrama daha çok Kara Avrupa ülkelerinde rastlanmakta olup, Anglo-Amerikan ülkelerinde “hukukun üstünlüğü” kavramı, anılan devlet özelliğini vurgulamak üzere kullanılmaktadır.³¹ Her ne kadar “Hukuk Devleti” dendiğinde daha çok Kara Avrupa geleneğinden gelen devletin önceliği akla gelse de artık günümüzde burada kastedilmek istenilen şeyin hukukun hem birey hem de devlet örgütü açısından var olduğudur. Yoksa kastedilen devletten yana bir hukuk sistemi değildir. Bu anlamıyla hukuk kuralları, toplumsal yaşamın düzenlenmesinde herkese eşit mesafede olması

³⁰ Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. M.K. Öktem, U. Ömürgönülşen (Ed.). *Kamu Yönetimi, Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara, s. 118.

³¹ Gözübüyük, Ş. (1995). *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş (23. bs.). Ankara, s. 22.

gereken kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Yasama, yürütme ve hatta yargı erkleri için de söz konusu eşit mesafe geçerli olacaktır.³²

“Hukukun üstünlüğü” kavramı, “hukuk devleti” kavramına göre hukuk kurallarının mevcudiyeti ile bu kurallar karşısında her kesimin eşitliğine daha çok vurgu yapan bir betimleme olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla artık devletin kendi içinde hukuki kuralların doğru ve adil bir biçimde uygulanmasını gözetmesi, dikkat edilmesi ve önem verilmesi gerekli bir fonksiyonu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu amaçla oluşturulacak kurumlar, vatandaşın hak ve hürriyetini, sadece diğer bireylere karşı değil, devletin bizzat kendisine karşı da savunabilecek yapıda olmalıdırlar. Ancak bu şartların mevcut olması halinde, bir devlette hukukun üstünlüğünden bahsetmek mümkün olabilecektir.

İşte ombudsman kurumu, demokrasi düşüncesinin toplumun her kesiminde yaygınlaşmasını sağlarken, aynı zamanda “hukukun üstünlüğü” anlamında devlet karşısında bireyin hak ve özgürlüklerinin savunmasında önemli bir rolü de yerine getirmek durumunda kalacaktır. Bu alanda mevcut diğer kurumlar yanında, devlet örgütünden nispeten bağımsız çalışan bir ombudsman sistemi, vatandaşın hak ve hukukunun savunulmasında daha da belirgin bir vazife üstlenmiş olacaktır. Bu türde bir sistemin kurulması ile vatandaş ve devlet arasındaki uçurum nispeten giderilebilecek, devlet örgütlerinin almış olduğu kararların hukuk çerçevesi içinde olmasına daha çok önem verilecek ve varsa hatalı uygulamalar giderilebilecektir. Sırf bu özelliklerin oluşması bile, devletin, bu devleti oluşturan kurum, kuruluş ve bireylerin, kalkınmışlığı ve refahına katkıda bulunacaktır.

Unutulmamalıdır ki, demokratik ve hukukun üstünlüğüne inanılan bir toplum ile bu toplum içinde var olacak ombudsman kararları, bir karşı etkileşim içinde, toplum ve ombudsmanın saygınlığı ve gelişmesinde birbirlerini tetikleyici bir faktör olarak görev yapacaklardır. Ombudsman, yanlış yapıldığı yerde bir yönetim bozukluğunu vurgulayarak, bu yanlışın en kısa sürede dönülmesini sağlayacak, doğru uygulamaların da daha güçlü yaptırım hükmüne sahip olmasını sağlayacaktır.³³

³² Kuzu, a.g.i.s.

³³ Pickl, a.g.m., s. 37.

3.3 Denetim Birim ve Şekillerinin Yetersizliği

Kamu yönetimi, devletin ve toplumsal yaşamın düzenlenmesinde ve iyi işlemede gerekli olan hizmetlerin yerine getirilmesidir. Bu hizmetler yerine getirilirken doğaldır ki hak ve yetkilerin kamu erki tarafından hukuk kurallarına ve kamu yararına kullanılması gerekmektedir. Bu uygulama, günümüzde iyice önemini arttıran ve yeni nesil kamu yönetiminde önemli bir içeriğe sahip olan şeffaflık ve kamu denetimine açıklık kavramlarını da içermek zorundadır. Demokratik yaşam, kamu yönetiminde uygulamaların mevzuat hükümlerine uygun yapılıp yapılmadığının denetlenmesini gerektirmektedir. Buradan hareketle, kamu yararının tesisi ve vatandaşların hak ve yetkilerinin korunmasını sağlamak açısından çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulması, demokratik bir yönetim anlayışının vazgeçilmez bir koşulu durumundadır.

Eski çağlardan bugüne vatandaş-devlet ilişkilerinde yaşanan ve sürekli artış trendi içinde bulunan karmaşık ilişkiler ağı, karşımıza denetim mekanizmalarında da koşut bir değişimin yaşanması gerekliliğini çıkarmaktadır. Fakat klasik denetim biçimlerinden modern denetim biçimlerine geçişte bile, anılan değişimin kendine yer bulamaması, zamanla yeni olarak nitelediğimiz denetim sisteminin yetersiz kalmasına ve başka yeni denetim usulleri ve kurumlarının ortaya çıkmasına sebep olacaktır.

Öncelikle klasik denetim şekillerine bakıldığında akla ilk gelen idari başvurudur, başka bir deyişle idari denetimdir. Burada vatandaş kendisini ilgilendiren bir kamu erki faaliyeti için, bu faaliyetin yerindeliğini ve konulmuş hukuk kurallarına uyumlu olup olmadığını, söz konusu kamu otoritesine sormaktadır. Bu durumda vatandaş nezdinde ilk önce ilgili kamu idaresinde yapılan denetimin bağımsızlığı ve objektifliği soruları oluşabilecektir. İdarenin iç denetimi, kurumun hiyerarşik yapısı, kurum personeli arasındaki dayanışma duyguları ve kendilerinin de bir gün bu güçlüklerle karşılaşabilecekleri kaygısı gibi bir takım nedenlerle vatandaş için bir güvence olmaktan uzaklaşmaktadır.³⁴

Bir diğer sık uygulanan denetim şekli yargı denetimidir. Kişilerin şikayetlerini iletebilecekleri bağımsız mahkemeler ile bağımsız yargıçlar tarafından karar verilmesini içeren söz konusu sistem, hali hazırda devlet sisteminde vazgeçilmez bir denetim usulü

³⁴ Tortop, N. (Mart 1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), s. 32.

olarak varlığını devam ettirmektedir. Fakat burada da idari iş ve eylemlerde görülen artış zamanla yargı organlarında da koştur bir iş yükü yaratmaya başlamış, bürokratik yargılama sürecinin bir de ağır işlemesi, adalet organlarına duyulan güvende de bir azalmaya neden olmuştur. Bu durum netice olarak yargının boşluğunun doldurulması ihtiyacını karşımıza çıkarmaktadır.³⁵

Yine klasik denetim şekillerinden biri olan yasama denetiminde, gerek milletvekilleri gerekse de ilgili şahısların başvurusu ile denetim süreci harekete geçebilmektedir. Vatandaşlar, kendileri veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri konusunda yasama organına başvurma hakkına sahip olabilmektedirler. Ama burada da alınan kararların yürütme açısından bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Her ne kadar ombudsman kurumu için de aynı husus geçerli olsa da esas işlevi ve faaliyetinin önemli bir kısmı yasama olan bir organ içinde vatandaşların tüm şikayetlerine cevap bulabileceklerini belirtmek pek mümkün olamamaktadır. Burada parlamentolar içinde yürütme erkinin de yer alması ve karar alma sürecinde ortaya çıkabilecek her türlü siyasi düşünce ve etkiler de yasama denetiminden beklenen verimin alınamayacağına bir kanıt olarak ortaya konabilecektir.

Modern denetim biçimlerine gelindiğinde karşımıza bağımsız idari otoriteler çıkmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere devlet hayatında yaşanan gelişmelere koşut, daha süratli, daha az şekilci, daha iyi bilgi sahibi olunabilen kurumlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu kurumların bağımsızlık ve idari otorite olmak üzere iki önemli unsuru bulunmaktadır.³⁶ Bağımsızlık unsuru altında, bu kurumlar üzerinde, herhangi bir başka organın idari denetim yetkisine sahip olmaması kastedilmektedir. Bağımsızlık niteliği, vatandaşlara yönelik daha tarafsız ve kapsamlı bir faaliyet sunmayı, bireylerin politik baskı ve çıkar gruplarına karşı korunmasını da içermektedir. Fakat bu alanda da kurumların siyasetten tam olarak bağımsız olduklarını söylemek güçtür. Bunun altında bağımsız idari otoritelerin en azından bütçeden alacakları pay ve mali denetimleri açısından yasama ve yürütme organlarına bağımlı olmaları yatmaktadır. Bu bağımlılığın, kararların objektifliği konusunda vatandaşlar açısından tereddüt yaratabileceğini söylemek mümkündür.

³⁵ Oytan, M. (1975). Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. *Danıştay Dergisi*, 18-19, s. 194.

³⁶ Darendeli, V. (t.y.). Yargı Kararlarının Uygulanmasının Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (Türk Ombudsmanı). Erişim: 02 Ocak 2008, www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/9_sayi.htm

3.4 Devletin Karmaşıklılaşan Yapısı

Devletin devlet olması nedeniyle üstlenmesi gereken asli görevleri bulunmaktadır. Devletin bu görevleri arasında vatandaşlarına hizmet götürmek, onların hak ve menfaatlerinin korunması ilk sırada yer almaktadır. Devletin bu görevi, kamu yönetimi denen hareketli bir organizasyon bünyesinde gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetimi, devlet kurumları ile vatandaşlar arasındaki ilişkileri düzenler, kamu kurumlarının işleyişini, görev ve sorumluluk alanlarını belirler. Bu hususlara ilaveten vatandaşların kamu kurumlarından alabilecekleri hizmetler, bu hizmetlerin kalitesi ve kurumlar ile vatandaşlar arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları çözümlmek yine kamu yönetiminin faaliyet konuları arasındadır.

İşte yukarda bahsedilen yönetim sistemi günümüzde o kadar karmaşık hale gelmiştir ki, vatandaş yakınması, yönetsel olarak yapılan eylemlerin yanlış anlaşılması veya resmi belge ve düzenlemelerin yanlış yorumlanmasından kaynaklanmaktadır.³⁷ Vatandaşların bu şekilde uğradıkları haksızlıkları gidermek için bir çok şikayet mekanizması da yine Devlet tarafından oluşturulmuştur. Fakat buna rağmen söz konusu şikayet mekanizmaları toplumun her kesimi tarafından bilinmemekte ve hakkını aramaktan mahrum kalmaktadırlar. Bu mağduriyetin altında genelde bu alanda toplumlarda oluşan kültür düzeyindeki eksiklik, bilgisizlik ve korku gibi unsurları saymak mümkündür.³⁸

Günümüzde yönetenlerin yönetilenlere saygılı, çabuk ve adaletli bir şekilde davranması, kamu görevini yerine getirirken işlemlerinde şeffaf, hesap verebilir ve dürüst bir yönetimi ortaya koyması devletin herkes tarafından aranan ve vazgeçilmez unsurları haline gelmiştir. Ombudsman kurumunun yaygınlaşmasında, devletin toplumda meydana gelen gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, vatandaşların kötü kamu yönetimi uygulamalarından kaynaklanan yakınmalarını gidermek, kamu bürokratlarının denetimini sağlamak, kamu yönetimindeki yönetsel hastalıklara kamuoyunun dikkatini çekmek konusundaki arayışları etkili olmuştur.³⁹

Ombudsman kurumunun ortaya çıktığı İskandinav ülkelerinde, diğer ülkelere göre sosyal devlet uygulamalarının daha fazla yer bulması, kurumun bu özelliğini pekiştirici bir unsur olarak ele alınabilir. Benzer şekilde bu alanda yeni bir açılıma ihtiyaç duyan

³⁷ Pickl, a.g.m., s. 42.

³⁸ Temizel, a.g.e., s. 70.

³⁹ Ataman, a.g.m., s. 779.

Ülkelerin aklına ombudsman kurumu, farklı kurumsal özellikleri de kapsasa, gelebilmektedir. Günümüzde iki yüze yakın ülkede ombudsman kurumunun varlığı, globalleştiği ileri sürülen dnyamızıda, kısmen bağımsızlığını sağlamış yeni bir denetim kurumu olarak halkın tutarlı bir kuruma duyduğu ihtiyaın bir göstergesi haline gelmiştir.

Vatandaşların ihtiyaılarına göre şekillenmiş ve üstlendiği görevleri layıkıyla yerine getiren ombudsman kurumu, toplum hayatında bu şekilde vazgeçilmezliğini de pekiştirmiş olacaktır.

BÖLÜM II

FARKLI ÜLKELERDE VE AB'NDE OMBUDSMAN KURUMU UYGULAMALARI

1. İSVEÇ

İsveç, ombudsman kurumunun dünya çapında ilk örneğinin uygulandığı ülke olmasının yanı sıra kuruma adını kazandırması açısından da büyük bir öneme sahiptir. İsveç Kralı XII. Şarl'ın Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşadığı dönemde 1713 tarihli bir emirle, Osmanlı sisteminden etkilenecek ülkesinde de benzeri görevi yerine getirecek bir "Yüksek Vekil" tayin ettiği hususu daha önce belirtilmişti. Dolayısıyla ombudsman kurumunun dünyaya açılmasında bir nevi rol modeli olan İsveç'teki ombudsman kurumunun farklı ülke örnekleri kapsamında taşıdığı önem itibarıyla öncelik verilerek irdelenmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

Bu bölümde ülke örnekleri incelenirken ombudsman kurumunun oluşumu, yasal zemini ve görev alanı gibi hususlara girilmeden önce, kurumun uygulamaya geçtiği ülkenin yönetim yapıları da incelenmeye ve bu konularda kısaca bilgi verilmeye çalışılacaktır. Bu durum, farklı yönetim yapısına sahip olan ülkelerde ombudsman kurumlarının çalışma şekilleri ve yapılarına göre nasıl farklılık arz ettiğinin görülmesi açısından faydalı olacaktır.

1.1 Yönetim Yapısı

9.3 milyon nüfusuyla ve 450.000 km² yüzölçümü ile Kuzey Batı Avrupa'da İskandinav yarımadasının üçte ikisini oluşturan İsveç, devlet biçimi olarak bir Anayasal Monarşi ya da "Anayasal Krallık" olarak adlandırılmakla birlikte yönetim biçimi olarak Parlamenter Demokrasinin benimsendiği bir ülkedir.⁴⁰

1397 yılında dört İskandinav ülkesi (İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya) tarafından oluşturulan "Kalmar Birliği"nde yaşanan iç çekişmeler sonunda, 1573 tarihinde, İsveç Kralı Gustav Vasa tarafından İsveç'in bağımsızlığı ilan edilmiştir. Bugün devletin

⁴⁰ The Official Gateway to Sweden. (t.y.). Erişim: 09 Nisan 2009, <http://www.sweden.se/eng/Home>

başında sadece resmi ve törensel fonksiyona sahip Kral XVI. Karl Gustaf görev yapmaktadır.

Ülke anayasası, 01 Ocak 1975 tarihinde kabul edilmiş olup, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki ile birlikte vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin düzenlendiği temel metindir. Aslına bakıldığında İsveç özelinde tek bir anayasa metninden bahsetmek mümkün değildir. Çünkü ülke anayasası 4 temel yasanın birlikte oluşturduğu bir bütün olarak görülmektedir. Bu yasalar; Devlet Organları Yasası, Kraliyet Yasası, Basın Özgürlüğü Yasası ve İfade Özgürlüğü Yasası'dır.⁴¹

1.1.1 Anayasal Kurumlar

Daha önce de belirtildiği üzere, İsveç parlamenter demokrasi ile anayasal monarşi sistemlerinin aynı anda bulunduğu bir yönetim sistemine sahip bulunmaktadır. Anayasal sistemi oluşturan kurumlar ve görev alanları, bizatihi anayasa metni olarak varsayılan 2 ana kanun (Devlet Organları Yasası ve Kraliyet Yasası) içinde yer bulmaktadır. Bu bölümde kısaca bu organlar ve görev alanı incelendikten sonra esas olarak ombudsman kurumu hakkında bilgi verilecektir.

1.1.1.1 Kral veya Kraliçe

Kral veya kraliçe, devletin başı sıfatıyla temsili ve törensel görevlere sahiptir. Kraliyet devletin yönetimine ve hükümetin toplantılarına katılmamakta ve herhangi bir karar ya da yasayı onaylama görevine sahip bulunmamaktadır. Kraliyet ünvanı, buna ilişkin yasada 1979 yılında yapılan değişiklikle, kraliyet ailesinin en büyük erkek çocuğu yanı sıra kız çocuğuna da geçmek suretiyle devam edebilmektedir. Bu duruma uygun olarak halen 1973 yılından bu yana Kral olan XVI. Gustaf'tan sonra kızı Prenses Viktorya Kraliçe olacaktır. Kraliyet ailesinin herhangi bir şekilde soruşturulması ve yargılanması mümkün değildir.⁴²

⁴¹ The Constitution. (t.y.). Erişim: 10 Nisan 2009, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/16199>

⁴² The Head of State. (t.y.). Erişim: 10 Nisan 2009, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/21785>

1.1.1.2 Yasama

1974 tarihli Devlet Organları Yasası'nın Birinci Bölümünde İsveç'te yer alan anayasal kurumların görevleri kısaca açıklanmıştır. Buna göre Kanunun 4 üncü maddesi uyarınca İsveç Parlamentosu (Riksdag) İsveç halkının tek temsilcisidir. Aynı madde uyarınca kanunların yapılması, vergi ve fonların belirlenmesi, hükümet ve idarenin denetlenmesi, Parlamentosunun görevleri olarak sayılmıştır.⁴³

Aynı Yasanın Üçüncü ve Dördüncü Bölümlerine bakıldığında, Parlamenta ilişkin genel esaslara yer verildiği görülmektedir. Buna göre Parlamento seçimleri tek turlu, serbest ve gizli oyla yapılmaktadır. İki meclisli yapının 1971 tarihinde bırakılmasının ardından, İsveç Parlamentosu, dört yıllığına seçilen toplam 349 üyeden oluşan tek meclis olarak oluşturulmuştur. Seçime girebilme yaşı 18'dir. 349 sandalyenin 310'u seçim çevresindeki seçmen sayısına göre belirlenmekte, kalan 39 sandalye de ülkeyi bir seçim çevresi olarak düşünölmek suretiyle hesaplanan "Ayarlama Sandalyeleri" olarak adlandırılmaktadır. Seçimden sonra Parlamento kendi içinden Başkanını ve 3 yardımcısını seçmektedir. Parlametoda, yasa önerilerinin görüşöldüğü Anayasa ve Maliye konuları gibi ihtisas alanları bulunan özel komisyonlar mevcuttur. Yasa önerileri gerek hükümet gerekse de milletvekilleri tarafından teklif edilebilmektedir.⁴⁴

Parlamentosunun konumuz açısından önemi, kendisine bağılı denetim organlarından biri olan ombudsman kurumu sayesinde kamu idaresinin denetlenmesini sağlaması alanında kendini göstermektedir.

1.1.1.3 Yürütme

Devlet Organları Yasası'nın Birinci Bölüm 6 ncı maddesi uyarınca, İsveç Hükümeti ülkeyi yönetmekle görevlendirilmiştir. Hükümet Parlamenta karşı sorumludur. Aynı Yasa'nın Altıncı Bölümünde Hükümetin kuruluşuna dair hükümlere yer verilmiştir. Buna göre Hükümet, Başbakan ve 21 bakandan oluşmaktadır. Hükümetin altında pek tabii görev alan kamu idareleri ve diğör kamu otoriteleri bulunmaktadır. Hükümetin görevleri arasında; yasa tasarılarını Meclise sunmak, Meclis kararlarını uygulamak, İsveç'i AB'de

⁴³ Chapter 1. Basic principles of the form of government – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 10 Nisan 2009
http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6309.aspx

⁴⁴ The Riksdag – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 10 Nisan 2009,
http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6320.aspx

temsil etmek, ülkelerle anlaşma imzalamak, yürütme içinde yer alan organların görev ve faaliyetlerini düzenlemek sayılabilir.⁴⁵

Aynı Yasanın Altıncı Bölümü'nde hükümetin oluşumuna ilişkin daha ayrıntılı bilgiler verilmiştir. Buna göre Parlamento Başkanı, Mecliste yapmış olduğu görüşmeler sonucunda bir üyeyi Başbakan adayı olarak teklif eder ve Meclisin onayına sunar. Meclisin yarısından fazlası güvensizlik oyu vermezse, aday gösterilen kişi Başbakan olarak atanır. Güvensizlik oyunun yarıdan fazla çıkması halinde aday belirleme işlemi Başkan tarafından yenilenir. Buna karşılık Başkanın adayına 4 defa güvensizlik oyunun verilmesi durumunda Parlamento seçimleri üç ay içerisinde yenilenmek zorundadır. Ataması onaylanan Başbakan atanmasını müteakip en kısa süre içerisinde bakanlarını belirlemek zorundadır. Başbakan, Meclis Başkanı tarafından azledilebilir veya Parlamentodan güvensizlik oyu alması durumunda görevi sona erer. Benzer şekilde bakanlar da Başbakan tarafından görevinden alınabilir ya da güvensizlik oyuyla görevleri sona erer.⁴⁶

1.1.1.4 Yargı

İsveç'te yargı dünyasına bakıldığında; yargı sisteminin fonksiyonlarını tam olarak yerine getirebilmesi açısından gerek Parlamenta gerekse de hükümet ve diğer idari otoritelere karşı bağımsız olması gerektiğine inanıldığını söylemek mümkündür. İsveç birbirine paralel iki tür mahkemeye sahiptir. Genel mahkemeler ve idari mahkemeler. Genel mahkemeler ceza ve özel hukuk kurallarını işleten, idari mahkemeler de kamu idaresi ile ilgili davalara bakan mahkemelerdir. Genel mahkemeler sisteminde bölge mahkemeleri, temyiz mahkemeleri ve Yüce Mahkeme olarak adlandırılan üç yapı söz konusudur. Benzer şekilde idari mahkemeler de üçlü yapı altında il idari mahkemeleri, idari temyiz mahkemeleri ve Yüce İdari Mahkeme olarak sınıflandırılmıştır. Bu mahkemelerin yanı sıra tüketici, iş, patent ve çevre gibi konulara bakan özel nitelikteki mahkemeler de ayrıca görev yapmaktadır.⁴⁷

⁴⁵ The Government and its Offices. (t.y.). Erişim: 11 Nisan 2009, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/573>

⁴⁶ Chapter 6. The Government – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 11 Nisan 2009, http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6323.aspx

⁴⁷ The Swedish Judicial System. (t.y.). Erişim: 11 Nisan 2009, <http://www.regeringen.se/content/1/c4/33/41/0feab306.pdf>

1.1.2 Ombudsman Kurumu

Daha önce de belirtildiği üzere İsveç, ombudsman kurumunun dünyada uygulandığı ilk ülke olarak kabul görmektedir. Oysa kurumun ortaya çıkışında İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşadığı dönemde Kadı-ül Küdat gibi kurumlardan esinlenerek İsveç'te de benzeri bir kurumun oluşturulması yönünde talimat verdiği bilinmektedir. Buna rağmen ombudsman kurumunun İsveç'te oluşturulduğu ve İsveç dilindeki ismiyle birlikte buradan dünyaya yayıldığı kabul edilen görüş olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁸

İsveç'te farklı konular için farklı ombudsman kurumları teşkil edilmiştir. Örneğin, Tüketici Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayırımı Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı ve Özürlüler Ombudsmanı gibi.⁴⁹ Bununla birlikte burada ele alınacak olan Parlamento'ya bağlı olarak çalışan Parlamento Ombudsmanı olarak nitelenen kurum ve söz konusu kurumda görev yapan ombudsmanlardır.

1.1.2.1 Tarihçesi⁵⁰

İsveç 1809 yılından bu yana ombudsman kurumuna sahiptir. Ülkede o dönemde yetkili otoriteler olarak karşımıza çıkan Kral ve Parlamento haricinde bir kurum tarafından kanun ve kuralların tam olarak uygulanmasının gerekliliğine inanılmış ve Parlamento Ombudsmanı kurumu oluşturulmuştur.

Aslında tezimizde daha önce de belgesiyle birlikte ortaya koyduğumuz üzere İsveç'te resmi olarak 1809 yılında kurulduğu belirtilen Parlamento Ombudsmanı, bu alanda İsveç'te kurulmuş ilk kurum değildir. Osmanlı İmparatorluğu'nda ikamet etmekte olan İsveç Kralı XII. Şarl, 13 yıldır vatanından uzakta olması sonucunda İsveç'te yönetim konusunda ortaya çıkan başıbozukluğun önüne geçebilmek için 1713 yılında kendisine bağlı Yüksek Ombudsman kurulması yolunda fermanda bulunmuştur. Ombudsman, ülkede görev yapan hakim ve diğer kamu görevlilerinin görevlerini kanunlara uygun olarak yapıp yapmadıklarını inceleyecek, aksi bir durumu tespiti halinde görevi kötüye

⁴⁸ The Parliamentary Ombudsmen – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6162.aspx

⁴⁹ Erhürman, T. (1995). *Dünyada ve KKTC'de Ombudsman*. Lefkoşe: Işık Kitapevi Yayınları, s. 52.

⁵⁰ History – The Parliamentary Ombudsman. (t.y.). Erişim: 12 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en

kullanmak suçlamasıyla ilgililer hakkında dava açabilecektir. 1719 yılında Yüksek Ombudsman kurumunun adı Adalet Şansölyesi (yüksek memur) olarak değiştirilmiştir.

İlk Adalet Şansölyesi 23 Ekim 1714 tarihinde görevine başlamış olup bugün de aynı makam muhafaza edilmektedir. Benzeri görev yapan iki kurum izlenimini ortadan kaldırmak için bu kuruma ilişkin kısaca bilgi verilmesinin faydalı olacağına inanıyorum. Adalet Şansölyesi, bugün Hükümet tarafından politik olmayan nitelikte bir atama yapılması sonucunda görevine başlamakta, isteği üzerine emekli oluncaya değin bu görevinde kalabilmekte ve bağımsız bir şekilde çalışabilmektedir. Adalet Şansölyesi'ne ilişkin düzenlemeler ve görevleri 1975 tarihli Yasa ve Yönetmelik ile oluşturulmuştur. Şansölye, davalarda ve diğer yasal tartışmalarda Devleti temsil eder, yasal konularda Hükümete danışmanlık yapar, devlete yönelik zarar verildiğine ilişkin iddiaları ve şikayet başvurularını araştırmak ve mali tazminata karar vermek, Hükümetin ombudsmanı olarak otorite ve kamu personelinin denetlemek gibi görevleri bulunmaktadır.⁵¹

Oluşturulduğu günden bu yana Adalet Şansölyesi, tarih boyunca ülkenin içinde bulunduğu yönetim şeklinde yaşanan değişimlere paralel olarak farklı kurumlara bağlı olarak çalışmıştır. 1766 yılında Parlamento tarafından seçilmeye başlanan Şansölye, 1772 yılında Devlet Organları Yasası'nda yapılan değişiklikte tekrar Kral tarafından atanmaya başlanmıştır. Anılan Yasada 1809 yılında yapılan yeni bir değişiklikte, ombudsman gücü Kral ve Parlamento açısından ikiye bölünmüştür. Bu değişiklikte birlikte, Parlamento Ombudsmanı yanı sıra ayrıca denizcilik dahil askeri konularda olabilecek şikayetleri inceleyip soruşturacak askeri ombudsman (militieombudsman) kurumu da oluşturulmuştur.⁵²

Bu değişiklik ile Adalet Şansölyesi Kral tarafından, Parlamento Ombudsmanı da Parlamento tarafından atanmaya başlanmıştır. Parlamento Ombudsmanı vatandaşların haklarının savunucusu ve koruyucusu olarak yürütme erkinden bağımsız bir şekilde çalışacaktır. Doğal olarak işinin en ağır kısmı diğer ülke ombudsman örneklerinde olduğu üzere kişisel şikayet üzerine yapılan başvurular olan ombudsmana, kurulduğu yüzyıl içinde 8000 civarında kişisel şikayet başvurusu yapıldığı ifade edilmiştir.

⁵¹ Justitiekanslern. (t.y.). Erişim: 12 Nisan 2009, <http://www.justitiekanslern.se>

⁵² Spencer, R. C. (Jun. 1940). Separation of Control and Lawmaking in Sweden. *Political Science Quarterly*, 55(2), s. 222.

Parlamento Ombudsmanına 1957 tarihinde yerel yönetim organlarını da incelemek yetkisi verilmiştir. İsveç'te ombudsman kurumunun gelişimine bakıldığında, ki bu ilgili Yasalarda yapılan değişikliklerle de kolayca fark edilecektir, ceza verme temeline dayalı hareketten daha çok yardımcı olma ve yol göstermek üzerine kurulu bir sisteme doğru yönelindiği gözlemlenecektir. Kurumun bağımsızlığı konusunda da oldukça hassas bir yapıya sahip Parlamento Ombudsmanına, Parlamento tarafından işine özgü herhangi bir talimat verilememekte, sadece bütçe tahsisi konusunda gerekli düzenlemeleri yapma görevi Meclise ait olmaktadır.

1.1.2.2 Kurumun Yasal Dayanakları

Parlamento Ombudsmanı'nın temel düzenlemelerine 1974 tarihli Devlet Organları Yasası'nın Onikinci Bölümü'nün 6 ve 8 inci maddelerinde yer verilmiştir.⁵³

6 ncı maddeye göre; Parlamento, kanun ve kuralların kamu hizmetinde kullanımını, yine Parlamentonun koyacağı kurallar çerçevesinde denetlemek üzere bir ya da birden fazla kişiyi Parlamento Ombudsmanı olarak atayabilmektedir. Ombudsman, mahkemelerde veya diğer merkezi – yerel kamu otoritelerinde yer alan her türlü bilgi ve belgeye ulaşmak hakkına sahip olup, bu tür bilgi ve belge talebi halinde ilgililerin yardım etme yükümlülüğü bulunmaktadır.

8 inci maddeye göre, bir Yüksek Mahkeme veya Yüksek İdari Mahkeme üyesinin, görevi kapsamında yaptığı ceza gerektiren eylem nedeniyle açılan davasında savcılık görevi, duruma göre Yüksek Mahkeme nezdinde Parlamento Ombudsmanı veya Adalet Şansölyesi Bürosu tarafından yapılacaktır.

1974 tarihli İsveç Parlamentosu (The Riksdag) Yasası'nın Sekizinci Bölüm 11 inci maddesinde;⁵⁴ Parlamento Ombudsmanı görevini yapmak üzere Parlamento tarafından dört kişinin görevlendirileceği, bunlardan birinin Baş Ombudsman görevi ile Ombudsman kurumunun idari tüm faaliyetlerini düzenleyip bunlardan sorumlu olacağı, benzer şekilde Parlamento tarafından Ombudsman ile aynı yetkilere sahip bir veya birden fazla Ombudsman Yardımcısı atanabileceği, belirtilmiştir. Aynı madde uyarınca,

⁵³ Chapter 12. Parliamentary control – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009, http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6329.aspx

⁵⁴ Chapter 8. Certain bodies and officials – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009, http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6425.aspx

Ombudsman görevi dört yıl ya da Meclis tarafından belirlenecek daha sonraki bir tarihe kadar yürütülebilmektedir. Ombudsman Yardımcılarının görev süresi iki yıl olup yine Meclis tarafından bu süre uzatılabilmektedir. Anayasa Komisyonu'nun talebi üzerine Ombudsman ve/veya Yardımcısı görev süresi bitmeden önce de Parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Erken emeklilik durumunda Parlamento tarafından dört yıl görev yapmak üzere yeni Ombudsman seçilebilmektedir. Her vatandaş, kadın veya erkek, Ombudsman seçilmek için aday gösterilebilir. İsveç'te 20. yüzyıl içinde görev yapan hiçbir Parlamento üyesi Ombudsman olarak görev yapmamıştır, göreve seçilenlerin hepsi devlet veya yargı idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler olmuştur.⁵⁵

Aynı maddenin Açıklayıcı Notlarında; Anayasa Komisyonu'nun anılan seçimin gerçekleştirilmesinde görevli olduğu, kendi isteği ya da Ombudsmanın talebi üzerine, kurumun örgütlenmesine ilişkin hususları ve talimatları Ombudsman ile birlikte belirleyebileceği, amir hükmüne sahiptir.

Aynı Yasanın Dokuzuncu Bölüm 8 inci maddesi uyarınca, Parlamento Ombudsmanlarının, görevleri nedeniyle işledikleri suçlar nedeniyle yargılanması, Parlamento Anayasa Komisyonu tarafından yapılacaktır.⁵⁶

Parlamento Ombudsmanını ilgilendiren bir diğer düzenleme 1980 tarihli Gizlilik Yasası'dır. Yasanın Onbirinci Bölüm 4 üncü maddesine göre; bir kamu otoritesi açısından gizli olarak nitelenen bilgi ve belge, Ombudsman Bürosu açısından da aynı özelliğe sahiptir. Bununla birlikte bazı şartlar haricinde, bilginin kamu – özel çıkarlara önemli derecede zarar verecek veya bunları tehlikeye atacak olması durumunda, açıklanması yasaklanmıştır.⁵⁷

⁵⁵ Babüroğlu, O. ve Hatipoğlu, N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*, İstanbul: TÜSİAD Yayını, s. 38.

⁵⁶ Chapter 9. Provisions concerning personel and administration – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009, http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6426.aspx

⁵⁷ The Secrecy Act. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=576

1986 tarihli Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasası'nın⁵⁸ 2 nci maddesine göre; Devlet ve belediye kuruluşları, buralarda çalışan personel, kamu otoritesi benzeri görev yapan diğer kişiler ile belli rütbe üzerinde bulunan askeri personel, Ombudsmanın görev alanına girmektedir. Aynı maddeye göre; Parlamento üyeleri, Hükümet ve üyesi bakanlar, Adalet Şansölyesi gibi kurumlar, görev alanı dışında bırakılmıştır.

Aynı Madde içinde Ombudsmanın görevleri arasında; mahkeme ve kamu idarelerinin kanun ve yazılı diğer kurallara tarafsızlık ve objektiflik çerçevesinde uymalarını sağlamak, bireylerin kişisel hak ve özgürlüklerinin kamu otoritelerince zedelenmesine mani olmak, mevzuatta ortaya çıkan aksaklıklar ve bunların tamiri konusunda Hükümet ve Parlamentoya sunuş yapmak, sayılmıştır.

Parlamento Ombudsmanı'nın görevi ile ilgili kuralların yer aldığı bir diğer mevzuat da 1993 tarihli Parlamento Ombudsmanı İdaresi Yönetim Direktifleri'dir. Bu belgede ilgi çekici husus her bir Ombudsmanın sorumluluğunda bulunan 4 alanın belirlenmiş olmasıdır. Bir örnek vermek gerekirse İsveç Gümrük İdaresi, 1. Gruptan sorumlu Ombudsmanın (ki aynı zamanda Baş Parlamento Ombudsmanıdır) denetimi altındadır. Metinde ayrıca Kurumda çalışan idari personelin görevleri de açıklanmıştır.⁵⁹

1.1.2.3 Örgütlenmesi⁶⁰

İsveç Parlamento Ombudsmanı olarak görev yapan her bir 4 kişiye, altında konuları itibariyle ilgili bulunan kamu idarelerinden oluşan 4 farklı grup bağlanmıştır. Baş Ombudsman, kurumun ayrıca sorumlu idareciliğini yapmakta ve kurumun aktivitelerini düzenlemektedir. Baş Ombudsmanına bu işlerinde yardımcı olmak üzere, başında bir İdare Daire Başkanı'nın görev yaptığı İdari Büro bağlıdır. İdare Daire Başkanı ile altında görev yapan 8 Şube Müdürü'nün yanı sıra her bir Ombudsmana yardımcı olmak

⁵⁸ The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575

⁵⁹ Administrative Directives for the Secretariat of the Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=577

⁶⁰ Organisation – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=21&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en

üzere belli sayıda İdari Memur bulunmaktadır. Bugün Ombudsmanlar dahil olmak üzere Kurumda toplam 55 kişi görev yapmaktadır.

Her bir Ombudsmana iki Daire Başkanı ve 5-7 arasında idari memur bağlıdır. Bu memurların çoğu kariyer yargıçlar arasından seçilmekte, 4 ya da 6 yıl görev yaptıktan sonra tekrar yargıçlık mesleğine geri dönebilmektedirler. Dolayısıyla her bir Ombudsmana yardımcı olmak üzere yaklaşık 10 kişi görev almaktadır.

Bu arada Parlamento tarafından atanmış bulunan iki adet Ombudsman Yardımcısı, Ombudsmanlardan herhangi birisinin hastalık ya da resmi ziyaret nedeniyle görevi başında bulunamaması durumlarında, aynı yetkilere sahip olarak görev yapmaya hazırdırlar.

1.1.2.4 Çalışma Şekli

Parlamento Ombudsmanı'nın çalışma şeklinin düzenlendiği temel metin Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasası'dır. Söz konusu Yasada belirtilen yöntemler kapsamında Ombudsman görevini yerine getirecek olup anılan yöntemler incelendiğinde genel olarak benzeri Ombudsman örneklerinde rastlayabileceğimiz uygulama çeşitleri olduğu fark edilecektir. Bu yöntemler aşağıda özel olarak incelenmiştir.

1.1.2.4.1 Şikâyet Yoluyla Başvuru⁶¹

Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasasına göre hangi ülke vatandaşı olursa olsun herkes Ombudsmana kişisel başvuru hakkına sahip bulunmaktadır. Bu başvuru sahiplerinin, şikâyet konusu hususun tarafı olmaları gerekmekte ayrıca başvuru için kesin bir zaman sınırı da bulunmamaktadır. Bununla birlikte anılan Yasanın 20 nci maddesi uyarınca şikâyet konusu olayın gerçekleşmesinin üzerinden 2 veya daha fazla yıl geçmiş olması halinde, istisnalar hariç olmak üzere, Ombudsman soruşturma başlatmak zorunda değildir. Benzeri şekilde, isimsiz başvurular da işleme konmayabilmektedir fakat bu durumda dahi Ombudsman şikayeti incelemeye değer görürse araştırmaya başlayabilmektedir.

⁶¹ Dealing with complaints – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=40&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en

Başvuru yazılı olmak zorundadır fakat İsveççe olmak zorunda değildir. Buna ilaveten başvuru Kuruma posta, elektronik posta, faks ya da elden getirilerek iletilebilmektedir. Başvuru belgesinde isim, imza ve olayın konusu gibi zorunlu bazı bilgilerin yer alması gereklidir. Ombudsman idare tarafından verilmiş olan kararların veya hükümlerin temyiz mercii değildir. Temyiz başvurularının daha üst idari makamlar veya mahkemelere yapılması gereklidir. Bu mercilerin söz konusu karar ve hükümleri değiştirebilmesi mümkündür.

Başvurular alındıktan sonra Kurumda her birine birer kayıt numarası verilir ve bunlar Gizlilik Yasası'nın hükümleri kapsamında gizli olarak tutulmasına karar verilenler haricinde kamunun ulaşımına açık olarak tutulur. Her bir Ombudsman kendisine dağıtımı yapılan başvuruları incelemeye alıp almayacağına karar verir. Bu şekilde her yıl yapılan ortalama 5.000 başvurunun % 40 – 45'i hiçbir incelemeye başlanmaksızın sonlandırılmaktadır. Bu ret gerekçeleri çoğunlukla başvuru konusunun Ombudsman görev alanı dışında kalması, mevcut bir karar ya da hükmün değiştirilmesi ile ilgili olması ve 2 yıllık sürenin aşılmış olmasıdır. Bu değerlendirmeye alınmayan başvurular, gerekli görülmesi halinde, Ombudsman tarafından diğer kamu otoritelerine gönderilebilmektedir.

Başvuruların değerlendirmeye alınan % 60'ı iki farklı metot uygulanarak soruşturulabilmektedir. Bunlardan biri daha dar kapsamlı bir araştırmayı içeren ve "küçük inceleme" adı verilen toplam başvuruların % 35'ine uygulanan yöntemdir. Bu durumda idari memur, şikâyet konusu kurum ya da kişiye çoğunlukla telefonla ulaşır, ayrıca, gerekli dokümanları ilgisinden temin eder. Şikâyetin işleminden kaldırılmasına karar vermesi halinde konuyu Şube Müdürü ile görüştüktan sonra onayı için Ombudsmana iletir. Ombudsmanın kararı şikâyeti yapana ve şikâyet edilene bildirilir.

"Küçük inceleme" haricinde daha ayrıntılı araştırmaya ihtiyaç duyuluyorsa, bu durumda, şikâyet başvurusu ilgili kuruma görüşünü bildirmesi amacıyla gönderilir. Kurumdan alınan yazılı görüş, değerlendirmesi amacıyla şikâyetçiye gönderilir. Şikâyetçi, kurum görüşüne katıldığını ya da soruşturmanın daha derin devam etmesi gerektiğini isteyebilir. Bu durumda ilgili Şube Müdürü ile idari memur, kurum yetkilileri karşılıklı bir araya gelmek suretiyle konuyu görüşürler. Sonuçta alınan karar, "küçük inceleme" metodu ile aynı şekilde devam ettirilir ve Ombudsman kararı ilgili mercilere gönderilir.

Ombudsman incelemesi sonucunda mevzuatta herhangi bir değişiklik gerektiğini düşünüyorsa, kararının bir örneğini ilgili bakanlığa gönderebilir ya da değişiklik teklifi olarak Parlamento ya da Hükümete sunabilir.

Ombudsmana gelen yıllık 5.000 şikâyet başvurusunun % 10 ila % 13'lük kısmının sonucunda ilgili kurum ya da şahısların bir suçu veya hatasının olmadığı kararı verilmektedir.

Ombudsman tarafından verilen kararların bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bununla birlikte ilgili kurum ve kuruluşlar, Parlamento Ombudsmanı Yıllık Raporu'nda yayımlanan söz konusu kararları inceleyebilir ve uygun görürse kendi kurumu bünyesinde uygulamaya geçirebilir.

Daha önce de belirtildiği üzere Ombudsman tarafından istenen bilgi ve belgeler temin edilmek zorundadır. Bunun aksini yapan memur hakkında disiplin işlemleri uygulanır.

1.1.2.4.2 Kendiliğinden Harekete Geçme⁶²

Ombudsmanın araştırmasına başlaması her zaman bir şikâyet başvurusu nedeniyle olmayabilir. Her ne kadar yıllık olarak ele aldığı dosyaların çoğunluğunun kaynağında kişisel şikâyetler bulunsa da, bazı durumlarda Ombudsman kendi inisiyatifi ile araştırmaya başlayabilir. Buna göre yürüttüğü bir soruşturma sırasında herhangi bir usulsüzlükle karşılaşması, sahibi belli olmayan şikâyet başvurusu, bir gazete haberi ya da televizyon veya radyo haberi üzerine Ombudsman tarafından gerek görüldüğünde her zaman araştırma başlatılabilmektedir.

Bu yöndeki bir araştırmada Ombudsman, ilgili kurum ve kuruluştan ekli belgeleriyle birlikte yolladığı nota, yazılı bilgi verilmesini talep edecek ve aldığı cevabi yazı ve eklerini incelemek suretiyle, bir önceki bölümde anlatılan “küçük inceleme” ya da derin inceleme metotlarından istediğini yürüterek araştırmasını tamamlayacaktır.

Bu şekilde her yıl Ombudsman tarafından incelemeye alınan 100 – 200 incelemenin % 75 – 80'i bir eleştiri getirilmesiyle sonuçlanmaktadır.

⁶² Initiatives – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=105&Mainmenuid=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en

1.1.2.4.3 Teftiş⁶³

Parlamento Ombudsmanı'nın diğer bir çalışma şekli, sorumluluğu altında bulunan kamu otoritelerine bizzat gitmek suretiyle teftiş etmesidir. Bu otoritelere örnek olarak vergi dairelerini, emniyet birimlerini, bölge mahkemelerini, il idare mahkemelerini, savcıları, askeri birlikleri ve cezaevlerini gösterebiliriz. Bu şekilde Ombudsman kendi görev alanına giren kurumlara ziyaretler gerçekleştirmekte, bu da yılda toplam olarak 50 – 60 gününü alabilmektedir.

Teftişe gidilmeden iki hafta önce ilgili birim durumdan haberdar edilmektedir. Teftiş sırasında Ombudsman ve ekibi tarafından ilgili dosya ve dokümanlar incelenmekte, üst düzey personel ile teknik toplantılar yapılabilmektedir. Ombudsman daha sonra aynı kurumun ileri gelenlerine teftiş sırasında karşılaştıkları hatalar ya da eksiklikler ile bunların çözüm yöntemlerini sözel olarak anlatmakla mükelleftir. Teftiş anında herhangi bir sorunun çözülmemesi halinde, Ombudsman ve ekibi araştırmasına, temin ettiği belgeleri alarak merkezde yapmaya devam eder. Bunun sonucunda da gerekli gördüğü önlemleri içeren raporunu tanzim ederek dosyayı kapatır.

1.1.2.5 Parlamento Ombudsmanının Yaptırım Gücü⁶⁴

Parlamento Ombudsmanı'nın ele aldığı soruşturmalar sonucunda kullandığı en önemli yaptırım, bir işlemin mevzuata uygun olmadığı ya da bir kişinin yapmış olduğu işlemlerde hataya düştüğü yolundaki ikazdır. Bu bir ikazdır çünkü Ombudsmanın verdiği kararların herhangi bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Bununla birlikte Ombudsman kararlarının halka açık olduğu düşünüldüğünde, yetkili kişiler ve/veya otoriteler açısından bu kararların taşıdığı önem düşündüğümüzden biraz daha fazla olabilmektedir.

Bundan başka Ombudsman tarafından mevzuatın yeknesak ve doğru biçimde uygulanması yolunda da bir tavsiye çıkabilmektedir.

⁶³ Inspections – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=313&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en

⁶⁴ Powers and Sanctions - The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=23&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en

Ombudsman ayrıca özel yetkili savcı sıfatıyla herhangi bir şekilde cezai suç işlemiş kamu görevlileri hakkında suçlama yapabilmektedir. Bu Ombudsman kurumunun oluşturulmasındaki esas hareket noktasıdır. Her ne kadar İsveç'te bu yöneme çok başvurulmasa da, Parlamento Ombudsmanı ve Adalet Şansölyesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek İdari Mahkeme yargıçlarını soruşturmakla görevli yegâne savcılar konumundadırlar.

Ombudsmanın savcı rolünün bir gereği olarak disiplin suçları ile idare hukukunun diğer unsurlarına göre yaptırım teklif etme yetkisi de bulunmaktadır. Buna örnek olarak görevli memura ihtar verme veya aylıktan kesme cezalarını verebiliriz. Ombudsman ayrıca yaptığı soruşturma sonucunda görevden alma veya işten çıkarma cezalarını da isteme yetkisine sahip bulunmaktadır.

Daha önce de belirttiğimiz üzere Ombudsman kurumunun mevzuatta yaşanan eksiklikleri giderme, bunların çözümü için Hükümete veya Parlamento'ya değişiklik teklifinde bulunma gibi yetkisi de bulunmaktadır. Bu konuda Ombudsman genellikle mevzuat metnini değiştirecek ilgili otorite veya Parlamento komisyonuna kararını bildirmek suretiyle, yaşanan aksaklığı ortaya koymakta ve böylece aksaklığın giderilmesi yönündeki teklifini de sunma şansını elde etmektedir.

Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasası'nın 18 inci maddesi uyarınca, Ombudsman inceleme konusu olayın muhatap kamu kurumu tarafından kendi araştırmasından önce incelenmesini istemek hakkına sahiptir. Fakat bu durum kamu kurumu tarafından daha önce herhangi bir inceleme yapılmamış olması şartına bağlıdır.

1.1.2.6 Yıllık Raporlar

Parlamento Ombudsmanı'nın Parlamento'ya karşı üstlendiği en önemli sorumluluk her yıl hazırlaması gereken rapordur. Parlamento Ombudsmanı Talimatları Yasası'nın 11 inci maddesi uyarınca, Ombudsman her yıl en geç 15 Kasım'a kadar Parlamento'ya yıllık raporunu sunmak zorundadır. Yıllık rapor bir önceki yılın 1 Temmuz tarihinden bulunulan yılın 30 Haziran'a kadar olan döneme ait denetimleri kapsamaktadır. Bu raporda Ombudsman kurumuna yapılan başvurular ve bunlara yapılan işlemler ile sonuçları hem istatistikî olarak hem de olay açıklamaları ile birlikte yer almaktadır.

Parlamento Ombudsmanı tarafından hazırlanan ve 1998 ile 2006 yıllarını kapsayan yıllık raporlardan derlenen bazı istatistikî veriler, aşağıdaki Tabloda gösterilmiştir.⁶⁵ Tablonun incelenmesinde tespit edilen ilgi çekici hususlar arasında; Ombudsmanın iş yükünün devamlı surette artması ve herhangi bir inceleme prosedürüne başlanmadan resen iptal edilen iş sayısında görülen oransal fazlalıktır.

TABLO: 2

İsveç Parlamento Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu

	2006/7	2005/6	2004/5	2003/4	2002/3	2001/2	2000/1
Yeni Gelen İş Sayısı	6008	5595	5174	5226	4574	4644	4739
Şikâyet Yoluyla Gelen İş	5804	5433	4973	5131	4463	4511	4626
Resen	89	52	100	95	111	133	113
Mevzuat Değişikliği Talebi	115	110	101	--	--	--	--
Bu Dönemde Tamamlanan İş Sayısı	6051	5755	4964	4980	4588	4750	4798
Şikâyet Konusu Tamamlanan	5865	5433	4762	4894	4467	4617	--
Resen Tamamlanan	75	78	102	86	121	133	--
Mevzuat Değişikliği	111	114	100	--	--	--	--
Resen İptal Edilen	2984	2895	2377	2751	2288	2173	2142

⁶⁵ Annual Reports – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 17 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=17&ObjectClass=DynamX_Links&Language=en

(TABLO: 2'nin Devamıdır)

Diğer Birimlere Nakledilen	34	42	60	56	64	58	93
Soruşturma Neticesinde Eleştiri Yapılmayan	2186	1977	1877	1615	1575	1831	1953
Eleştiri Getirilen	653	645	440	385	452	488	606

Kaynak: Annual Reports – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 17 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=17&ObjectClass=DynamX_Links&Language=en

1.1.3 Genel Değerlendirme

İsveç Parlamento Ombudsmanı, kurumsallaşmasını uzun bir tarihsel süreç içinde geçirmesinin yanı sıra alanında bir ilk olması nedenlerinden ötürü, konuya ilişkin çalışmalarda kendisine her zaman özel olarak yer verilen bir kurumdur. Bir ombudsman benzeri yapı oluşturmaya çalışan ülkelere baktığımızda genellikle İsveç Parlamento Ombudsmanı'ndan örnek olarak bahsedildiğini söylemek mümkündür. Bu konuda ülkemizde daha ilk ombudsman çalışmalarına bakıldığında da benzeri bir durum karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Ömer Baylan, özellikle İsveç ombudsmanını ele alan kitabında Norveç, Yeni Zelanda ve İngiltere'de görev yapan benzeri kurumların yetersizliğinden ve bağımsız olamadıklarından bahsederek, ülkemiz için İsveç ombudsmanı formülüne araştırmasında yer vermiştir.⁶⁶

İsveç Ombudsmanı kurumuna bakıldığında karşımıza diğer ülkelerde mevcut benzeri yapıdaki örgütlenme ve çalışma alanı ile yöntemlere sahip bir kurum çıkmaktadır. Bu doğal görülmelidir çünkü İsveç ombudsmanı daha önce de belirttiğimiz üzere diğer ülkeler için bir model olarak görev yapmıştır. Bununla birlikte İskandinav ülkelerinde demokrasiye ve insan haklarına verilen önemin nispeten de olsa daha fazla olduğunu kabul edersek, İsveç örneği vatandaşla idare karşısında güvende olduğunu hissettirme konusunda kanımca önemli bir örnektir. Zaten Gözübüyük, sistemin İskandinav ülkelerinde başarı ile uygulanmasının sebepleri arasında yönetsel yargının gelişmiş olmasını, halkın kültür düzeyinin yüksek bulunmasını, ülke coğrafyalarının küçüklüğünü

⁶⁶ Baylan, a.g.e., s. 163.

ve basının etkili olmasını saymıştır.⁶⁷ Ombudsmana tanınan özellikle mevzuat eksikliklerinin giderilmesi yetkisi gibi ödevler verilmesi sayesinde, İsveç kamu yönetiminde de sorunların ortaya konmasında önemli bir sorumluluk üstlenmiştir. İsveç Ombudsmanı incelenirken esas önem verilmesi gereken ilişki, yargı organları ile arasında yaşanan durumdur. İsveç sistemi her ne kadar yargı birliğinin uygulandığı ülkeler arasında sayılsa bile⁶⁸ İsveç'te idari mahkemelerin hatta Yüksek İdari Mahkemenin varlığı ve bu mahkemenin üyelerinin de sadece İsveç Ombudsmanı tarafından soruşturulabilmesi, bu kurumun idari yargı sistemine sahip diğer ülkeler açısından önemini bir kat daha arttırmaktadır. Yargı organları açısından bakıldığında İsveç'te mahkemelerin ombudsmanı kontrol etmesine yönelik bir kanun bulunmamaktadır. Ombudsman hakkındaki suçlama Parlamentonun ilgili komisyonu tarafından yerine getirilmekte ve dava Yüksek İdari Mahkeme'de görülmektedir. Ombudsman mahkemelerin ve dolayısıyla yargıçların vermiş oldukları kararlarla ilgilenmemekte ve bu kararları değiştirmek için etkide bulunamamaktadır. Onların ilgilendiği husus hakimlerin önlerine gelen davalar karşısındaki tavırları ile davaları ele alış biçimlerinin kanuni olup olmadığıdır.⁶⁹ Kurumun bu alanda sahip olduğu yetki genişliğiyle, adalet sisteminin en verimli ve adil biçimde çalışabilmesi açısından uygun bir örnek oluşturduğu düşüncesindeyim. Bununla birlikte, İsveç'in nüfus yapısı, yüzölçümü ve demokratik gelişmişlik düzeyi, modelin önemli parametreleri olarak her zaman dikkat edilmesi gereken unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

⁶⁷ Gözübüyük, a.g.e., s. 373.

⁶⁸ Korkmaz, M. (2004). *Ombudsman Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, s. 53.

⁶⁹ Tortop, N. (t.y.). İsveç Ombudsmanı. *Polis Dergisi*, 43. Erişim: 02 Ocak 2008, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm>

2. DANİMARKA

Ombudsman kurumunun ortaya çıktığı ülke olarak kabul edilen İsveç'ten sonra Finlandiya Ombudsmanı'nın bu kısımda ele alınması gerektiği düşünülebilir. Bunun nedeni İsveç'ten sonra ikinci ombudsman kurumunu oluşturan ülkenin Finlandiya olmasıdır. 1919 tarihli Anayasa ile oluşturulan kurum incelendiğinde neredeyse İsveç Ombudsmanı ile aynı örgütsel yapıya sahip olduğu görülecektir. Oysa Danimarka Ombudsmanı kendisinden önceki örnekler göre daha az yetkiye sahip olmasına rağmen kurumu tüm dünyaya tanıtan ve bugünkü popüleritesine kavuşturan bir örnek olarak kabul edilmiştir. Bunun nedeni olarak da Danimarka'da ombudsman kurumuna ilk defa olarak yargı organlarını denetleme yetkisi verilmemiş olması ve bu durumun da yargı bağımsızlığına özel önem veren ülkeler tarafından dikkate alınmış olmasından kaynaklanmaktadır.⁷⁰

Danimarka Ombudsmanı hakkında bilgi verilmeye başlanmadan önce yine ülkenin yönetim biçimi ve organları hakkında bilgi verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bunun nedeni, ombudsman kurumunun olduğu ve görev yaptığı ülke yapısının somut olarak ortaya konabilmesi içindir.

2.1 Yönetim Yapısı

İsveç gibi Avrupa'nın kuzeyinde yer alan Danimarka bir Krallık olup, Jutland Yarımadası ile 52 büyük, 401 küçük adadan oluşan, İskandinav bölgesinin en küçük devleti durumundadır. Toplam 43.094 km² yüzölçümüne sahip olan Danimarka'nın nüfusu 5,5 milyondur. Danimarka'nın devlet biçimi Anayasal Monarşi, yönetim biçimi de Parlamenter Demokrasi'dir. İdari yönetim olarak ülke 5 bölgeye ve 98 yerel yönetim bölgesine ayrılmıştır.⁷¹

10. yüzyılın sonuna doğru Danimarka tek bir krallık altında birleşmiştir. O dönemden bu yana bağımsızlığını devam ettiren ülke, bu nedenle Avrupa'nın en eski ülkelerinden bir tanesidir. Uzun tartışmalardan sonra 5 Haziran 1849 yılında Kral VII. Frederik tarafından ilk Anayasa imzalanmış ve ülke anayasal monarşiyi kabul etmiştir.

⁷⁰ Christensen, B. (1961). The Danish Ombudsman. *University of Pennsylvania Law Review*, 109, s. 1100.

⁷¹ Denmark in brief. (t.y.). Erişim: 23 Nisan 2009, <http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Denmark-In-Brief>

Anayasa'da 1953 tarihinde yapılan köklü değişikliklerle; bayanların da Kraliyet Hanedanını devam ettirebilmeleri, vatandaş haklarının genişletilmesi, seçmen yaşının referandum ile belirlenmesi, parlamentarizm, tek kamaralı parlamento ve parlamento ombudsmanı kurulması gibi hususlarda yenilikler getirilmiştir.

2.1.1 Anayasal Kurumlar

İsveç benzeri bir krallık olarak örgütlenen Danimarka'da, parlamento ve hükümet organları, 1953 tarihli Anayasa'da düzenlenmiş organlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde söz konusu organlar hakkında bilgi verilmeye çalışılacaktır.

Danimarka Anayasası'nın 2 ve 3 üncü maddelerinde ülkenin anayasal idari yapısı açıklanmıştır. Buna göre kraliyet, Kraliyet Yasası'nda belirtildiği şekilde Kraliyet ailesinin erkek veya kadın üyeleri arasından oluşacaktır. Yasama, Kraliyet ile Parlamento tarafından ortaklaşa yerine getirilecektir. Yürütme, Kraliyet ailesinin görevidir. Yargı işlevi de adalet mahkemeleri tarafından ifa edilecektir.⁷²

2.1.1.1 Kral veya Kraliçe

Aynen İsveç'te olduğu üzere, Danimarka anayasal monarşi ile yönetilmektedir. Dolayısıyla kraliyet ailesinin tek başına karar alma suretiyle ülkeyi yönetmesi mümkün değildir. Kral veya kraliçe, devletin başı sıfatıyla sadece temsili ve törensel görevler üstlenmiştir.

Şu anda Danimarka Kraliçesi olan II. Margrethe, 1953 yılında Anayasa'da yapılan ve kız çocuklarına da kraliyet unvanının verilebilmesi imkânını sağlayan değişiklikle, 1972 yılında Kraliçe unvanını almış bulunmaktadır.

Kraliçe olarak aslında devletin başı sıfatını taşımakla birlikte bu görevi sembolik olmaktan ileri gitmemektedir. Danimarka Parlamentosu'nun kabul ettiği yasalar, başkanlığını yaptığı ve kabine üyelerinden oluşan Ülke Konseyi'nde görüşüldükten sonra kendisi tarafından imzalanmaktadır. Fakat söz konusu Yasanın yürürlüğe girebilmesi için ilgili Bakan tarafından da imzalanması gerekmektedir (Anayasa md. 14).

⁷² Danish Constitution. (t.y.). Erişim: 24 Nisan 2009, <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf>

Anayasa'nın aynı maddesi uyarınca; devletin başı olarak Kraliçe, Danimarka Başbakanını ve bakanları atamakla görevlidir. Bakanlıkların sayısı ve bakacakları görev alanları da Kraliçe tarafından belirlenmektedir. Parlamentoda çoğunluk desteğini alan parti lideri hükümeti oluşturmakla görevlendirilir. Hükümetin oluşumu tamamlandıktan sonra Kraliçe Başbakanı atamakla yükümlüdür.

Kraliçe yaptığı işlemlerden dolayı sorgulanamaz, sorumluluk ilgili kabine üyelerine aittir (Anayasa md. 13).

Yine Anayasa'nın 19 uncu maddesi uyarınca; Kraliçe uluslararası ilişkilerde ülkeyi temsil etmekle birlikte Parlamento kararı olmaksızın herhangi bir anlaşmayı feshedemez ya da kabul edemez ve başka bir ülkeye askeri güç gönderemez.

Yine Anayasa kadar önemli olan bir diğer yasal metin olan toplam yedi maddelik Kraliyet Yasası'na⁷³ göre Kraliyet ailesinin ilk erkek çocuğu, yoksa ancak ilk kız çocuğu Kral ya da Kraliçe unvanını alabilmektedir (Md. 2). Yasanın 5 inci maddesine göre Kral, Parlamento'nun onayı olmaksızın evlenememektedir.

2.1.1.2 Yasama

Danimarka Anayasası'nın 28 inci maddesi uyarınca Parlamento (Folketing), 179'dan fazla sayıda üyeye sahip olamayan tek bir Meclisten oluşmaktadır. Seçmen yaşı konusunda Anayasa'da spesifik bir hüküm bulunmamakta olup bu konu referandumla kabul edilecek bir Yasaya bırakılmıştır. Buna göre seçmen yaşı 1978'den bugüne 18 olarak uygulanmaktadır. Yalnız oy vereceklerin daimi olarak ülkede ikamet ediyor olmaları gerekmektedir. Her seçmen aynı zamanda Parlamento seçimlerinde aday olabilmek hakkına sahiptir. Bunun istisnası, üyeliğe seçilmesine mani olacak bir suçtan dolayı kamuoyu gözünde suçlanmış olmasıdır.

Yine Danimarka Anayasası'nın 32 nci maddesine göre Parlamento seçimleri dört yılda bir yapılmaktadır. Her üye seçildikten sonra Anayasa'ya bağlılık yemini etmek zorundadır.

⁷³ The Act of Succession. (t.y.). Erişim: 26 Nisan 2009, <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf>

35 inci madde, Parlamentonun oluşumundan sonra ilk olarak Parlamento Başkanı ile yardımcılarının seçimini öngörmektedir.

36 ncı maddeye göre Parlamento dönemi her yılın Ekim ayının ilk Salı günü başlamakta ve takip eden yılın Ekim ayının ilk Salı günü sona ermektedir.

Folketing'in ilk toplanma gününde Başbakan, ülkenin durumu ve Hükümet politikası hakkında üyelere bilgi vermektedir.

Meclisin yasa yapmasına ilişkin prosedürler de Anayasa içinde belirtilmiştir. Buna göre her Parlamento üyesinin yasa teklif etme hakkı bulunmaktadır (Md. 41). Aynı maddeye göre bir yasa tasarısı 3 defa Mecliste okunmadıkça yasallaşamayacaktır. Parlamentoda kabul edilen yasalar, Meclis üyelerinin üçte birinin teklifiyle referanduma götürülebilmektedir. Parlamentoda kabul edilen Yasaların en geç otuz gün içinde Kraliçe tarafında da onaylanması gerekmektedir.

Danimarka Parlamentosu'nda her birinde 17 üyenin çalıştığı 25 adet ihtisas komisyonu bulunmaktadır. Her bir komite, yasa tasarılarının ilk okunmasından sonra kendisine havale edilen metinler üzerinde çalışır ve açık olmayan hususları belirler. Bunun sonucunda oluşan komite raporu Parlamentaoya sunulur. Komite raporu, gerek yasa tasarısının olumsuz taraflarını, gerekse de tasarı üzerinde yapılması gereken değişiklikleri, karşı oy yazıları ile birlikte içerecek şekilde hazırlanmaktadır.

Anayasa'nın 47 nci maddesine göre Parlamento, kendisine sunulan Bütçe içinde yer alan gelir ve gider hesaplarını denetlemek üzere birden fazla denetçi seçimi yapabilmekte ve bu denetçilerin raporları, ilgili Bütçe ile birlikte nihai karar için Parlamentaoya sunulmaktadır.

57 nci maddeye göre, Parlamento üyeleri, suçüstü hali hariç olmak üzere, herhangi bir surette soruşturulamaz ve hapsedilemez. Parlamentonun onay verdiği durumlar hariçtir.

2.1.1.3 Yürütme

Hükümet, Kral ya da Kraliçe tarafından atanan Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan veya bakanların seçimi Parlamento'da yer alan parti kompozisyonuna göre belirlenmektedir. Hükümet için güven oylaması yapılmaz bununla birlikte hükümete karşı Mecliste çoğunluk oluşması durumunda hükümet kurulamaz. Danimarka'da 1901'den beri değişmeyen bir kural olarak, bir Hükümet Mecliste güvensizlik oyu alır ya da kendini azınlık durumunda bulursa, ya istifa etmek ya da seçimleri yenilemek zorundadır.⁷⁴

Anayasa'nın 14 üncü maddesi uyarınca, Yasalara benzer şekilde hükümet kararlarının da Kraliçe tarafından imzalanması gerekmektedir.

15 inci maddeye göre; kendisine güvensizlik oyu verilen bakan, görevi başında kalmaz. Bakanlar 16 ncı maddeye göre Kraliçe ya da Parlamento tarafından kötü yönetim gösterdikleri savıyla yargılanabilirler. Yargılama merci Yüksek Mahkeme'dir. İlginçtir ki Kraliçe, Yüksek Mahkeme tarafından suçlu bulunan bir bakanı, Parlamentonun onayını almak koşulu ile affetme yetkisine sahiptir (Md. 24).

Bakanlar, Kraliçe ve Prens/Prenses'in de iştirak ettiği Devlet Konseyi'nin üyesidirler. Bu Konseyde her Yasa ve önemli hükümet kararları görüşülür. Anayasa'nın 18 inci maddesine göre, Kraliçe lüzumlu gördüğü konuların kendisinin iştirak etmediği ve başkanlığını Başbakanın yaptığı Bakanlar Kurulu toplantısında görüşülmesini isteyebilir. Bakanlar tarafından imzalı görüşme tutanakları yazılı olarak Başbakan tarafından kendisine sunulur.

Danimarka'da Başbakanın yanında 19 bakan hükümeti oluşturmaktadır. Bakanların Parlamento üyesi olma zorunlulukları bulunmamaktadır.

2.1.1.4 Yargı

Danimarka'da yargı devletin üçüncü gücü olarak betimlenmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, Anayasa'nın 3 üncü maddesi her türlü yargısal otoritenin adalet

⁷⁴ Folketingets Informationssystem. (t.y.). Erişim: 26 Nisan 2009, <http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20012/MENU/00000005.htm>

mahkemelerinde toplandığını belirtmektedir. Ülkede yargı sisteminde yargı birliği prensibi uygulanmaktadır yani özel bir görevle görevlendirilmiş herhangi bir mahkeme (Anayasa Mahkemesi, ceza mahkemesi gibi) bulunmamaktadır. Mahkemelerin idaresi ve örgütlenmesi, 1000'e yakın maddeden oluşan 1916 tarihli Adalet İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir.

1 Ocak 2007 tarihinden bu yana ülkede görev yapan 1 adet Yüce Mahkeme (Supreme Court), iki Yüksek Mahkeme, 24 Bölge Mahkemesi ve Danimarka Mahkeme İdaresi, Danimarka Mahkemelerinin en önemli parçaları olarak görülmektedir.

Bu arada Anayasa'da sözü edilen Devletin Yüksek Mahkemesi, yüksek mahkeme yargıçlarından görev süresine göre seçilen en çok 15 adet, 6 yıllığına Parlamento tarafından seçilen eşit sayıdaki yargıçtan oluşan bir mahkemedir. Anayasa'nın 59 uncu maddesine göre Parlamento üyeleri, anılan Mahkemeye üye olarak seçilemezler. Mahkeme, Kraliçe ya da Parlamento tarafından bakanlara yönelik suçlamaların getirildiği ve yargılamanın yapıldığı mercidir. Anayasa'nın 62 nci maddesi, adalet idaresinin yürütmeden bağımsız olduğunu ifade etmiştir.

Anayasa'nın 64 üncü maddesine göre, yargıçlar görevlerini yaparken sadece kanunlar çerçevesinde hareket ederler. İsteği dışında yargıçların görev yerlerinin değiştirilmesi veya görevden alınması mümkün değildir. 65 yaşına ulaşan yargıçlar emekli olabilirler.

Yargının yürütmeden bağımsızlığını temin etmek üzere 1999 yılında yargı idaresi, Adalet Bakanlığı'ndan alınarak Danimarka Mahkeme İdaresi oluşturulmuştur. İdarenin kendi yönetimi mevcuttur ve idare olarak Adalet Bakanlığı'na bağlı olmakla birlikte, ondan emir almaz ve bakan, idare kararlarını değiştiremez. İdare 11 üyeli İdare Kurulu ve onun atadığı Müdür tarafından yönetilmektedir. 8 üye mahkemelerden gelen yargıçlardan oluşmaktadır.⁷⁵

2.1.2 Danimarka Ombudsmanı

Danimarka Anayasası'nın Sekizinci Bölümü, Danimarka vatandaşlarının hak ve özgürlüklerinden bahsetmektedir. Buna göre hiçbir yurttaşın politik ya da dini eğilimleri

⁷⁵ The Danish Court Administration. (t.y.). Erişim: 26 Nisan 2009, <http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/courtadministration/Pages/default.aspx>

ya da mensup olduğu ırk dolayısıyla özgürlüklerinden yoksun bırakılamayacağı, özel hayatın dokunulmazlığı, ticaret yapma hakkı, ifade özgürlüğü gibi evrensel hak ve özgürlüklere bu Bölüm altında Anayasal güvence sağlanmıştır.

Bu özgürlüklerden bahsederken, kişinin idarenin gücü karşısında kötü yönetimden korunması ilkesi de Danimarka devleti açısından önemli bir yer tutmaktadır. Bu korunma sağlanırken Danimarka Ombudsmanına önemli görevler yüklenmiş ve demokratik yaşam içinde insanların hak ve özgürlüklerini yasal sınırlar ihlal edilmeksizin yaşamalarına bir güvence sağlanmaya çalışılmıştır.

2.1.2.1 Tarihçesi

Danimarka Ombudsmanı'nın resmi adı "Danimarka Sivil ve Askeri İdare Parlamento Komiseri"dir. Avrupa'da yaşanan II. Dünya Savaşı yıkımından sonra Parlamentoların rolünün güçlendirilmesi ile vatandaşın idare karşısındaki yasal haklarının korunması düşüncesi gelişirken, İsveç'te yıllar önce ortaya çıkan bir kurum Avrupa kıtasında kabul görmeye ve hızla zaman içinde ülkelere yayılmaya başlamıştır. Bu ülkelerin başında Finlandiya'dan sonra Danimarka gelmiştir.

Danimarka Ombudsmanı, 1953 yılında Anayasa'ya eklenen 55 inci madde hükmü ile Anayasal zemine kavuşmuştur. Buna göre, Parlamento üyesi olmayan bir ya da iki kişi sivil ve askeri idarenin kontrolü ile görevlendirilecektir. Bu esnada tartışmaya açılan Ombudsman Yasası, 11 Haziran 1954 tarihinde 203 sayılı olarak Parlamento tarafından kabul edilmiştir. İlk ombudsman 1 Nisan 1955 tarihinde görevine başlamıştır.⁷⁶

Şubat 1953 tarihinde Ombudsman Yasasının Parlamente'ye sunulduğunda Adalet Bakanı tarafından yapılan konuşmada; bir ombudsman atanması fikrinin Danimarka hukukunda yeni bir başlangıcı işaretlediği, her ne kadar Yasa kısa ve anlaşılır olsa da, sonuçlarının geniş kapsamlı olacağının sadece Yasa kapsamı memurlar ve diğer

⁷⁶ Busck, L. (1995). The History and Development of the Institution of Ombudsman, H. Gammeltoft – Hansen (Ed.). *The Danish Ombudsman*, (s. 24). Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, Department of Information.

ilgililer tarafından değil, toplumdaki genel hukuk kuralları tarafından da fark edileceğini ifade etmiştir.⁷⁷

Yasada 1959 tarihinde yapılan değişiklikle, şikayet edilen kamu otoritesi kararının, temyiz edildiği bir üst merci tarafından karara bağlanmasına kadar, şikayet konusunun ombudsmana intikal ettirilmemesi hükme bağlanmıştır.

Aynı Yasada 1961 tarihinde yapılan bir diğer önemli değişiklikle, yerel yönetim organları da ombudsman görev alanı içine dahil edilmişlerdir.

Ombudsman Yasası'nın Üçüncü Bölümü'ne göre, Parlamento kurumun çalışma ilkelerini belirlemekle görevlendirilmiştir. Bu da 22 Mart 1956'da kabul edilen "Parlamento Ombudsmanı Yönetmeliği" ile yerine getirilmiştir. Yönetmelikte ombudsmanın iş ve işlemleri ile soruşturmaları hakkında ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir.

2.1.2.2 Örgütlenmesi

Danimarka Ombudsmanının kurumsal yapısı atanmış tek bir Ombudsmana bağlı olarak çalışan yardımcı birimlerden oluşmuştur. Ombudsman altında kurumun genel idari işlerinden de sorumlu olan bir Genel Müdür bulunmaktadır. Genel Müdür bu görevinin yanı sıra ombudsmanın bulunmadığı zaman içinde onun yetkilerine haiz olarak çalışmaktadır. Genel Müdüre bağlı olarak çalışan ve ombudsmana soruşturmalarında yardımcı olan idari işler dahil 6 adet Müdürlük bulunmaktadır. Her bir Müdürlük, kendisine tahsis edilen özel alanlarla ilgili olarak çalışmaktadır. Kurumda çalışan 78 personel içinde ayrıca 18 kıdemli idareci, 22 soruşturma memuru, 20 idari memur ve 13 hukuk öğrencisi görev yapmaktadır.⁷⁸

Yasanın 26 ncı maddesine göre ombudsman, personelinin işe alımı ve işten uzaklaştırılmasında tek yetkilidir. Personel sayısı, ücretleri ve ikramiyeleri ile diğer harcamaları, Parlamento tarafından Kurumun bütçesine konan ödenekler kapsamında belirlenmekte ve harcanmaktadır.

⁷⁷ The Danish Ombudsman – Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (t.y.). Erişim: 27 Nisan 2009, <http://www.um.dk/en/servicemenu/Publications/TheDanishOmbudsman.htm>

⁷⁸ The Danish Ombudsman. (2007). *Annual Report (Summary)*. Erişim: 27 Nisan 2009, http://www.ombudsmanden.dk/aarsberetning_en/Summary2007.pdf

Ombudsman ve çalışanları, görevleri ile ilgili olarak bilgileri tahtına giren ve gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri açıklayamazlar.

2.1.2.3 Atanması ve Görevden Alınması

Ombudsmanın atanması ve görevden alınmasına ilişkin kurallar, Ombudsman Yasasının Birinci Bölümü'nde açıklanmıştır.⁷⁹ Buna göre her genel seçim sonrasında kadronun boş olması halinde Parlamento, ombudsman seçimini yapmakla görevlendirilmiştir. Ombudsmanın görevi başında iken ölmesi halinde Parlamento Hukuki İşler Komisyonu, seçime kadar kimin ombudsman olarak çalışacağını belirlemek durumundadır.

Yasanın 2 nci maddesinde, atanacak olan ombudsman için hukuk mezunu olma şartı getirilmiş ve aynı zamanda Parlamento ya da yerel konsey üyesi olamayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca Yasada ombudsmanın tekrar seçilemeyeceğine dair herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Ombudsmana karşı güvensizlik duyulması halinde Parlamento'nun görevden alma yetkisi de bu bölümde düzenlenmiştir. Buna karşılık ombudsman 70 yaşına bastığı ayın sonuna kadar görevi başında kalabilecektir. Ombudsmanın ücreti de ayrıca Parlamento tarafından belirlenecektir.

2.1.2.4 Görev Alanı

Aynı Yasanın İkinci Bölümü'ne göre, ombudsmanın görev alanı genel olarak tüm kamu idaresi olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte adalet mahkemeleri, görev alanı dışında bırakılmıştır. Danimarka'da bakanlar da idari memur sayıldıklarından, ombudsmanın görev alanı içinde bulunmaktadır.

Özel şirket, dernek ve enstitülerin Kamu Yönetimi Yasası, Kamu Yönetimi Dosyalarına Ulaşma Yasası veya Kamu Yönetimi Bilgi Koruma Yasası altına girdiği durumlarda, ombudsman söz konusu organları görev alanı içine alabilmektedir. Yerel yönetim organları, bu organların fonksiyonları altında düzenlenmiş özel koşullar dikkate alınmak koşuluyla Ombudsmanın görev alanı içindedirler.

⁷⁹ The Ombudsman Act. (t.y.). Erişim: 27 Nisan 2009, http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en

Danimarka Kilisesi de, görüş ve doktrinleri hariç olmak üzere, ombudsmanın görev alanı içinde sayılmıştır.

2.1.2.5 Parlamento ile İlişkisi

Ombudsman Yasasının 10 uncu maddesi uyarınca, ombudsman görevini yerine getirirken Parlamento'dan bağımsız olarak çalışmaktadır. Parlamento, ombudsmanın çalışma ilkelerini oluşturan genel kuralları belirlemek ile mükelleftir. Parlamento, ombudsmana belli konuları inceleme ya da incelememe hususunda herhangi bir telkinde bulunamaz ve araştırma sonuçlarına da müdahale edemez.

Burada belirtmek gerekir ki, hali hazırda Danimarka ombudsmanı olarak görev yapan Hans Gammeltoft-Hansen, kurumun gerçek manada tam bağımsızlığa sahip olmadığını, çünkü Parlamento tarafından her zaman bir güven taramasından geçtiğini, ombudsmanın gerçek bağımsızlığını sağlamanın kurumun oluşturulmasında ortaya çıkan ve çözülmesi gereken en büyük sorun olduğunu, aslında ombudsmanın gerçek bağımsızlığın büyük oranda kendisinin kişisel yaklaşımı ve dürüstlüğüne de bağımlı olduğunu belirtmiştir.⁸⁰

Diğer ombudsman örneklerinden de görüleceği üzere, ombudsman tarafından Parlamenteoya yıllık olarak hazırlanmış bir raporun sunulması gerekmektedir. Raporlar gerektiğinde konu ile ilgili bakana ya da yerel otoriteye de gönderilmektedir.

Ombudsmanın soruşturma ve inceleme haricinde genel olarak kabul edilen bir diğer önemli görevi de, mevzuatta karşılaştığı eksiklik ve hataları hem Parlamenteoya hem de ilgili bakanlığa bildirme ödevidir. Konu eğer yerel kamu otoritelerine ilişkin bir mevzuatsa, bu durumda da ilgili yerel birimlere gerekli bildiri ombudsman tarafından yapılacaktır.

2.1.2.6 Çalışma Şekli

Danimarka ombudsmanınca, diğer ülke örneklerinde de rastlayabileceğimiz benzeri başvuru kabul etme, bunu inceleme ve sonlandırma yöntemleri sağlanmıştır. Vatandaşlar en basit şekilde şikayet yoluyla ombudsmana başvurabilmektedirler.

⁸⁰ Gammeltoft-Hansen, H. (Eylül 1996). Ombudsman Kavramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3), s. 201.

Bundan başka ombudsman, kendi inisiyatifi ile de soruşturma başlatabilmekte olup, ombudsmanın görev alanı içinde yer alan kurumlarda yaptığı teftişler sonucunda da gördüğü aksaklıklara ilişkin rapor hazırlaması mümkündür. Konuya ilişkin olarak aşağıda daha ayrıntılı bilgi verilmeye çalışılmıştır.

2.1.2.6.1 Şikâyet Yoluyla Başvuru

Yasanın 13 üncü maddesine göre; vatandaşlar ombudsmana sözlü veya yazılı surette ve bedelsiz olarak şikâyetlerini iletebilmektedirler. Şikâyetlerin Danimarka ana dilinde yazılması gerekli değildir, kurum tarafından gerekli çeviri yapılabilir. Yalnız başvuruyu yapanın isim ve adresi ile şikâyet ettiği birim ya da şahsın isim ve şikâyet nedenini belirtmesi gerekmektedir. Aynı maddeye göre şikâyete neden olan olay tarihinden itibaren en geç oniki ay içinde ombudsmana başvuruda bulunulması gerekmektedir. Ombudsmanın resen başlattığı incelemeler bunun dışındadır.

Yasanın 14 üncü maddesi uyarınca, şikâyet konusu olayın başka bir üst idari makama şikâyet edilmesi durumunda, söz konusu idari makam cevap verene kadar ombudsmana ayrı bir şikâyet başvurusu yapılamamaktadır.

Ombudsmanın kendisine ulaşan her şikâyeti incelemesi gibi bir durum söz konusu değildir. Eğer şikâyet konusu olaya ilişkin herhangi bir eleştiride ya da tavsiyede bulunmaya gerek duymazsa, konuyu resen kapatma yetkisi vardır (Md. 16). Bu durumda en kısa sürede şikâyetçiye, hangi kuruma başvurması gerektiği de dahil olmak üzere, gerekli bilgi verilir.

2.1.2.6.2 Kendiliğinden Harekete Geçme ve Teftiş

Danimarka ombudsmanı her zaman sadece kendisine iletilen vatandaş şikâyetleri kapsamında inceleme yapmamaktadır. Elindeki bir diğer alternatif unsur, gördüğü eksiklik ve hatalara ilişkin olarak kendiliğinden inceleme ve soruşturmaya başlaması yöntemidir. Yasanın 17 ve 18 inci maddelerinde düzenlenen bu yöntem kapsamında ombudsman, görev alanı içinde bulunan kurum ve kuruluşları her zaman inceleme ve soruşturmakla da yetkili kılınmıştır.

Yine diğer ombudsman örneklerinde sık rastladığımız bir diğer yöntem de ombudsmanın görev alanı içindeki kurum ve kuruluşlara bizzat giderek yerinde denetim yapması usulüdür.

Yasanın 19 ve 20 nci maddelerine göre; söz konusu kurum ve kuruluşlar ombudsman tarafından talep edilen her tür bilgi ve belgeyi kendisine sağlamak zorundadırlar. Kurumların yazılı olarak verecekleri savunmaları da bu kapsamda değerlendirilmektedir.

2.1.2.6.3 İnceleme Şekli

Ombudsmana şikayet yoluyla başvurulması veya resen hareket ettiği durumlarda, şikayetin yapıldığı kurum ya da şahsa şikayet iletilir ve kendisinden cevap beklenir. Bu esnada dosya ile ilgili belgeler de talep edilir.

Kurumdan temin edilen bilgi ve belgeler şikayet sahibine gönderilerek, onun da cevabının alınması sağlanır. Daha sonra konu ombudsman tarafından karara bağlanarak sonlandırılır. Bu şekilde devam eden davalarda sonuçlanma süreci 5 ay olarak belirtilmiştir.⁸¹

Ombudsmanın uygulayacağı bir diğer yöntem, şikayetçinin başka bir kuruma şikayette bulunma hakkının olduğu durumda şikayetin öncelikle ilgili kurum nezdinde yapılmasının sağlanmasıdır. Bu konuda ombudsman gerektiğinde kendisine ulaşan başvuruyu ilgili kuruma göndererek, şikayetçiye de bilgi verebilmektedir.

Yasanın 20 nci maddesine göre ombudsman, şikayette bulunulan kurum ya da kişiden yazılı bir açıklama almaksızın herhangi bir surette eleştiri yapamaz ve tavsiyede bulunamaz. Benzer şekilde ombudsmanın kendi inisiyatifi ile ele aldığı olaylarla ilgili olarak, olay konusu kurumdan herhangi bir açıklama almaksızın, bir ön tespit, rapor ya da bu tür belgeyi kamuoyuna açıklayamaz.

Ombudsmanın baktığı davalarda ilgilendiği konu, görevi alanı içinde yer alan kişi ve kurumların mevzuata aykırı işlem yapıp yapmadıkları ile görevlerini ifa ederken

⁸¹ Meclis Ombudsmanı, (t.y.). Erişim: 28 Nisan 2009, http://www.ombudsmanden.dk/Andre_sprog/Tyrkisk.pdf

herhangi bir hata ya da ihmalde bulunup bulunmadıkları hususudur. Bu nokta şu açıdan önemlidir çünkü ombudsman kurumu ile benzer görev ifa edildiği söylenen mahkemeler, idarenin iyi yönetim ilkelerini sadece baktıkları olay için ortaya koyabilmekte, oysa ombudsman verdiği kararlarla bu konuda genel yorum ilkelerini de oluşturabilme şansı elde etmektedir.⁸²

Yasanın 22 nci maddesi uyarınca ombudsman, bakmış olduğu davalarda gerek duyması halinde eleştiri ve tavsiyede bulunabilir veya bu yönde bir açıklama yapabilir.

Yine ombudsman bir kurumun önemli derecede hatalı olduğunu veya görevini ihmal ettiğini tespit ederse, konuyu Parlamento Hukuk İşleri Komisyonu ile ilgili bakanlığa ya da yerel otoriteye intikal ettirir.

Eğer bir dava ile ilgili olarak ombudsmanın tarafsızlığı konusunda şüphe oluşma ihtimali görülürse, ombudsman konuyu ilgili Parlamento komisyonuna götürür ve komisyon kimin ombudsman olarak o olaya ilişkin görev yapacağına karar verir.

Ombudsmanın, diğer benzeri kurumlarda da olduğu üzere, idarenin tasarruflarını erteleme ya da iptal etme yetkisi bulunmamaktadır. İdareyi bağlayıcı bir karar alamayacağı gibi idareye emir de veremez. Bununla birlikte idareler, ombudsmanın hazırlayacakları yıllık raporlarda isimlerinin olumsuz olarak anılmasını istemeyeceklerinden, ombudsmanın kararlarına karşı daha dikkatli olmaya çalışmaktadırlar.

2.1.2.7 Yıllık Raporlar

Danimarka ombudsmanı, Ombudsman Yasasının 11 inci maddesine göre her yıl 1 Ocak - 31 Aralık arası döneme ilişkin çalışmaları özetleyen bir raporu Parlamento'ya sunmak zorundadır. Parlamentonun Hukuk İşleri Komisyonu'nda yapılan yıllık toplantıda, ombudsman, kurumu, ele aldığı ve tamamladığı işler ve bütçesi gibi konularda bilgi vermektedir. Ombudsmanın yıllık raporlarından⁸³ derlenen bilgiler aşağıdaki Tabloda sunulmuştur.

⁸² Olsen, J. (t.y.). *Good Administrative Practice*. Erişim: 02 Mayıs 2009, http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/administrative_practice

⁸³ Summary of Annual Reports. (t.y.). Erişim: 02 Mayıs 2009, http://www.ombudsmanden.dk/aarsberetning_en

Tablo: 3'ün incelenmesinden de görüleceği üzere; her yıl alınan 4000 civarındaki başvurunun neredeyse % 85 – 90'ının vatandaşlardan alınan şikâyetlerden oluştuğu, neredeyse yıllık alınan iş sayısı kadar dosyanın, o yıl içinde tamamlandığı görülmektedir. Bununla birlikte Tablodaki en çarpıcı gösterge, aynen İsveç Parlamento Ombudsmanında da görüldüğü üzere, incelemeye alınmayan iş sayısıdır. Örneğin 2007 yılında bitirilen işlerin sadece % 77'si hiç incelemeye alınmayan işlerden oluşmuştur. Oranın yüksekliği dikkat çekicidir.

Burada şu hususu da belirtmek gerekir ki, ombudsman kurumu oluşturulduğunda, kurumun iş yükü altında kalmaması açısından, yasal düzenlemesinin bu konuda öngörüye sahip bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Danimarka Parlamentosu, 1955 yılında ombudsmana gelecek yıllık şikâyet sayısını 200 olarak öngörmüş ve o zamanki ombudsman Profesör Hurwitz'e sadece iki yardımcı tahsis etmiştir. Bununla birlikte alınan şikâyet sayısındaki inanılmaz yükseliş karşısında Ombudsman Yasasında gerekli değişiklik yapılarak (Md. 16), ombudsmanın şikâyet konusunda bir eleştiri veya tavsiye getiremeyeceğini hissetmesi durumunda bile şikâyeti işleme koymama yetkisi tanınmış ve böylece kurumun zamanını diğer şikâyetlere ayırabilmesine imkan sağlanmıştır.⁸⁴ Yukarıdaki rakamı bu açıdan da irdelenmenin faydalı olacağı düşünülmektedir.

2.1.3 Genel Değerlendirme

Resmi olarak 19. yüzyılda yine bir başka İskandinav ülkesi İsveç'te ortaya çıkan ombudsman sistemi, yukarda da belirtildiği üzere, 1953 tarihinde Anayasa'da yapılan bir değişiklikle Danimarka'da da hayata geçmiştir. Bunda iki dünya savaşından ekonomik ve politik buhranlarla çıkılmasının da önemli bir faktör olduğu belirtilmektedir. Artık ülkeler için tek gaye, idare gücün keyfi kullanımı ya da kötü yönetimi karşısında vatandaşın korunması olarak belirginleşmeye başlayacaktır.

Danimarka örneğinde de aynı gayeyi görmek mümkündür. İdarenin yönetimin her alanına nüfuz etmesi ve etkilemesi karşısında, bu sınırsızmış gibi gözükten gücün bir şekilde frenlenmesi gerektiği düşüncesi, Danimarka örneğinde net olarak itekleyici

⁸⁴ Olsen, J., Knudsen, S., Dobjani, E. ve Moller, C. (t.y.). *Some Experiences in the Field of Assistance and Cooperation between Ombudsmen*. Erişim: 02 Mayıs 2009, <http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/cooperation>

faktör olarak vurgulanmıştır.⁸⁵ Bununla birlikte aynı nüfus yapısı ve gelişmişlik düzeyine sahip olan Danimarka, ombudsman sistemini farklılıklarıyla birlikte kabul edip uygulamaya başlamıştır. Bu çeşitlilik bize farklı idari uygulamalara sahip aynı kurumun gözlemlenmesi açısından da önemli bir veri sunmaktadır. Şöyle ki Danimarka ombudsmanı hükümet üyelerini de denetlemek görevine sahiptir. Oysa İsveç'te bu türde bir uygulama bulunmamaktadır. Bir diğer değişik uygulama, Danimarka ombudsmanının olay sonrası kötü yönetimde bulunan bir kamu memurunu gerekli cezai soruşturmanın yapılabilmesi amacıyla savcıya havale edebilmesidir. Oysa İsveç'te ombudsman aynı zamanda savcı görevini de üstlenmiştir. Görülecektir ki İsveç, ombudsmana savcı benzeri bir yetki verirken, Danimarka'da böyle bir yetki yerine kurumun görev alanı daha geniş tutulmuştur. Bununla birlikte farklı çalışma alan ve yöntemlerine sahip örnekler incelendiğinde, önemli faktörün kurumun Parlamento gibi ulusun en üst ve saygın otoritelerinden birine bağlı olması fakat aynı zamanda aynı otoriteden bağımsız çalışmasının sağlanmış olmasıdır. Kamuoyunun ve idari birimlerin, yaptırım gücü nispeten daha az olan bir kuruma duyduğu güven ve saygının altında, kanımca bu unsur önemli bir faktördür.

Denilebilir ki İskandinav ülkeleri, vatandaşları açısından yarattıkları refah devleti örneğiyle, daha sonra dünyanın en uzak köşelerinde bulunan ve aynı düzeyi yakalama konusunda hevesli olan ülkeler için de bir model oluşturmuşlardır. Ombudsman kurumunun bu etkileşimde önemli bir rol oynadığı, ileride ele alınan örnek ülke incelemelerinden de fark edilecektir.

Son olarak belirtmek gerekir ki, yaşayan bir organizma olarak kabul etmemiz gereken toplumlarda, ombudsman kurumunun da gelişmesinin ve değişmesinin kaçınılmaz olduğudur. Bu konuda Danimarka Ombudsmanı Yasasının değiştirilmesi konusunda 1994 yılında Parlamente'ye sunulan bir raporda; ombudsmanın görev alanının yerel yönetimlerin tüm organlarını kapsamı, AB kanunlarının uygulanmasından doğan sorunların da ombudsman tarafından incelenmesi ve ombudsmanın teftiş faaliyetlerinin geliştirilmesi, önerilmiştir.⁸⁶

⁸⁵ Holm, H. Gammeltoft – Hansen (Ed.), a.g.e., s. 14.

⁸⁶ Busck, H. Gammeltoft – Hansen (Ed.), a.g.e., s. 32.

TABLO: 3

Danimarka Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Yeni Gelen İş Sayısı	3976	4110	4266	4093	4298	3725	3689
Şikâyet Yoluyla Gelen İş Sayısı	3732	3764	4065	3883	3956	3543	3560
Resen Alınan	201	245	164	147	131	125	100
Teftiş	23	41	37	23	46	27	29
Bu Dönemde Tamamlanan İş Sayısı	4188	3951	4283	3964	4094	3726	3684
İncelemeye Alınan İş Sayısı	924	846	931	921	1011	949	829
İncelemeye Alınmayan İş Sayısı	3264	3105	3352	3043	3083	2777	2855
Eleştiri/Tavsiye Yapılmayan	645	629	734	774	809	752	660
Eleştiri/Tavsiye Yapılan	279	217	197	147	202	197	169
Karar Bekleyen İş Sayısı	92	179	232	213	177	215	214
Olay Ortalama İnceleme Zamanı	182 gün	175 gün	156 gün	153 gün	164 gün	181 gün	165 gün

Kaynak: Summary of Annual Reports. (t.y.). Erişim: 02 Mayıs 2009, http://www.ombudsmanden.dk/aarsberetning_en

3. FRANSA

Ombudsman uygulaması açısından Fransa özel bir yere sahiptir. Bunun nedeni Fransa'nın idari yapısı incelenirken ayrıntılı olarak anlatılmaya çalışılacak olmakla birlikte, Fransa'nın Anglo-Sakson yargı bütünlüğü uygulaması yerine idari ve adli yargı ayırımı yöntemini kabul etmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu açıdan Fransa, ombudsmanın yargı ayırımı olan ülkelerde (örneğin Türkiye) nasıl çalışacağı konusunda iyi bir model olması açısından ayrı bir öneme sahip bulunmaktadır.

Ombudsman kurumunun nasıl oluştuğu ile hangi özelliklere sahip olduğu konuları, ülkenin yönetim yapısı konusunda bize bilgi verilmesi ile daha sağlam bir zemine kavuşacaktır. Bu nedenle öncelikle ülkenin yönetim özellikleri ve bu alanda kilit öneme sahip aktörler hakkında bilgi vermek ile konuya başlanacaktır.

3.1 Yönetim Yapısı

Fransa topraklarının tamamı Avrupa'da yer alan, AB'nin kurucu ülkelerinden birisidir. Toplam 632.834 km² yüz ölçüme sahip olan ülkenin toplam nüfusu 2008 yılı rakamları itibarıyla 63,8 milyon kişidir. Almanya'dan sonra Avrupa'nın ve AB'nin en kalabalık ülkesi Fransa'dır. Ülkenin yönetim biçimi cumhuriyet esasına dayanan yarı başkanlık sistemidir. İdari yönetim olarak ülke 26 farklı idari bölgeye ayrılmıştır.⁸⁷

Ülkenin tarihsel sürecine bakıldığında, 843 yılında Verdun Anlaşması gereğince Karolenj İmparatorluğu'nun üçe ayrılmasıyla bugünkü topraklara sahip Batı Frank Krallığı'nın oluştuğu görülmektedir. Avrupa'da 17. yüzyıldan itibaren artan oranda gelişen Fransız etkisi gözlemlenmektedir. Bu süreç içinde oluşturulan sömürgeler aracılığı ile de dünyanın farklı bölgelerinde yer alan alanlarda Fransız etkisi kendisini hissettirmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan IV. Cumhuriyetin yıkılmasıyla V. Cumhuriyet ile yarı başkanlık sistemine geçilmiş ve bu sistem zamanımıza kadar ulaşmıştır. Ülke anayasası 28 Eylül 1958 tarihinde yapılan referandum ile kabul edilmiş ve bugüne kadar birçok kez tadil edilmiştir.

⁸⁷ France-Diplomatie-Généralités. (t.y.). Erişim: 19 Mayıs 2009, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/france_829/territoire_19077/generalites_19095/index.html#so_1

3.1.1 Anayasal Kurumlar

Fransa, ülkemiz açısından gerek bir kısım yasalarının gerekse de idari ve yargı sisteminin örnek alınması nedeniyle, ülkemiz yapısına oldukça benzerlik göstermektedir.

Ülkenin 1958 tarihli Anayasasının 5 ila 19 uncu maddeleri Cumhurbaşkanı, 20 ila 23 üncü maddeleri Hükümet, 24 ila 33 üncü maddeleri Parlamento, 64 ila 66/1 inci maddeleri Yargı organlarına ilişkin hükümlere yer vermektedir.⁸⁸ Anayasanın 1 inci maddesine göre Fransa, bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyettir.

3.1.1.1 Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, Fransa'da Başbakan ile birlikte yürütmenin başı olarak görev yapmakla birlikte yetkileri itibariyle Başbakandan önde gelmektedir. Anayasanın 5 ve 6 ncı maddeleri uyarınca Cumhurbaşkanı; beş yıllığına doğrudan ve genel oyla seçilecek, iki defadan fazla devamlı olarak aynı göreve seçilemeyecektir. O aynı zamanda anayasaya uyulmasını gözetecek, kamu kurumlarının düzenli işlemlerini ve devletin devamlılığını sağlayacak, ulusal bağımsızlığın, toprak bütünlüğünün, birlik anlaşmalarına ve sözleşmelerine uyulmasının güvencesi olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı, herhangi bir sebeple boşalırsa, yetkileri bazı kısıtlamalar uygulanarak Senato Başkanına, o da yetersiz bulunursa Hükümete geçecektir (Madde 7).

Cumhurbaşkanı, Başbakan ile onun teklifi üzerine bakanları tayin edecek, Başbakanca hükümetin istifasının sunulması üzerine görevlerine son verecektir (Madde 8). Anayasanın 9 uncu maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'na başkanlık edecektir. 10 uncu maddeye göre Parlamento tarafından kabul edilen yasaları ya on beş gün içinde yayımlamak ya da geri göndermek zorundadır. Cumhurbaşkanının ayrıca belli yasa tasarılarını referanduma götürmek yetkisi de bulunmaktadır (Madde 11).

⁸⁸ Conseil-Constitutionnel. (t.y.). Erişim: 19 Mayıs 2009, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais_juillet2008.pdf

Cumhurbaşkanı, 12 nci madde uyarınca Başbakana ve Meclis Başkanlarına danışarak Meclisi feshedebilir ama bu fesih yetkisi yeni seçimi takip eden bir yıl içinde tekrar uygulanamayacaktır.

Anayasanın takip eden maddelerinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri sayılmıştır. Buna göre sivil ve askeri bazı görevlere atama yapmak, Bakanlar Kurulu karar ve yönetmeliklerini imzalamak, yabancı ülkelerde görevlendirilen büyükelçilere yetki vermek, orduların başkomutanlığını üstlenmek, gerekli durumda olağanüstü önlemlerin alınmasını sağlamak, affetmek yetkileri arasındadır. Anayasada belirtilen kararlar haricindeki kararlar, ayrıca Başbakan ve gerekirse sorumlu bakanlar tarafından da imzalanacaktır (Madde 13 ila 19).

68 inci maddeye göre; Cumhurbaşkanı vatana ihanet haricinde bir suçlama nedeniyle görev süresi içinde suçlanamaz, yargılanamaz, ifadesine başvurulamaz ve cezalandırılmaz. Göreve ihanet suçlaması karşısında yargılama Yüksek Mahkeme olarak toplanan Parlamento tarafından yapılır.

3.1.1.2 Yasama

Anayasanın 24 ila 33 üncü maddelerinde yasama organına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Buna göre Fransız Parlamentosu Millet Meclisi ve Senato'dan oluşmaktadır. Millet Meclisi üyeleri, beş yıllık bir süre için sayıları 577'yi aşmamak koşuluyla direkt halkoyuyla seçilmektedir. En az 23 yaşında olan ve yasal manisi olmayan her Fransız vatandaşı Millet Meclisi üyesi adayı olabilmekte ve seçime girebilmektedir. Senato seçimleri ise dolaylı oylama yoluyla yapılmakta ve altı yıllığına seçilen üyelerin sayısı 348 rakamını aşmamaktadır. Senatör olabilme yaşı 30'dur. Senato yerel yönetimleri temsil etmektedir ve yarısı üç yılda bir yenilenmektedir.

Anayasanın 26 ncı maddesi Parlamento üyelerinin dokunulmazlık haklarını düzenlemektedir. Parlamento, Ekim ayının ilk çalışma günü ile takip eden Haziran ayının son çalışma günü arasında çalışır (Madde 28). Hükümet üyelerinin her iki mecliste de istedikleri zaman konuşma yapmak hakları vardır (Madde 31).

Anayasanın 34 ila 51 inci maddeleri arasında, Parlamento ile Hükümet arasındaki ilişkiler, yasa ve kararname alanları ile yasa yapım teknikleri hakkında hükümlere yer verilmiştir.

34 üncü maddede hangi alanların yasa ile düzenlenmesi gerektiğine yer verilmiştir. Hükümet, bu alanlar haricinde kalan konularda yasa veya kanun hükmünde kararname çıkarabilecektir. Buna ilaveten Parlamentodan gerekli izni almak koşuluyla 34 üncü maddede sayılan alanlarda da benzer yetkiyi kullanabilme hakkına sahiptir. Parlamento, ilgili yasada belirtilen şekilde Parlamento kararı alma yetkisine sahiptir. Hükümetin başka bir ülkeye savaş açma kararını Parlamentonun onayına sunmak zorunluluğu bulunmaktadır (Madde 34/1 ve 35).

Anayasanın 39 uncu maddesi uyarınca, hem Başbakan hem de Parlamento üyeleri yasa tasarı ve teklifi sunabilmektedirler. Hükümet tasarıları Danıştay'ca yapılan incelemeyi müteakip Bakanlar Kurulu'nda tartışmaya açılmaktadır. Daha sonra tasarılar Meclislerden herhangi birisinin gündemine alınabilmektedir. Maliye ve sosyal güvenlik konularını ilgilendiren yasalar öncelikle Millet Meclisi gündemine alınmak zorundadır.

Yasa teklifleri, ilgili üyenin imzasıyla hazırlanmakta ve ilgili Meclis başkanı tarafından komiteye havale edilmeden önce, teklif sahibi üyenin itirazı yoksa görüşü için Danıştay'a gönderilmektedir. Bununla birlikte, üyeler tarafından gelir azaltıcı ve gider arttırıcı yasa teklifi verilememektedir.

45 inci maddeye göre, acil yasalaşması gereken kanun tasarıları gibi özel durumlarda, ilgili tasarı her iki Meclisten gelecek eşit sayıdaki üyeden oluşan ortak komitede görüşülebilmektedir.

47/2 nci maddede yer alan Fransa Sayıştay, Parlamento adına kamu hesapları ile kamu fonlarının uygun kullanılıp kullanılmadığını denetlemek ile görevlendirilmiştir. Yayınladığı raporlar ile kamuyu harcamaların yerindeliği konusunda uyarmakta ve bilgilendirmektedir.

Bazı özel durumlarda hükümet için güven oylaması yapılabilmektedir. Bu ya hükümet tarafından istenilmekte ya da bir bakan veya yasaya ilişkin Parlamento üyeleri

tarafından gündeme getirilebilmektedir. Güvensizlik oyu kabul edilirse, Başbakan Cumhurbaşkanına istifasını sunmak zorundadır (Madde 49 ve 50).

Her ne kadar uluslararası anlaşmaları müzakere ve onaylama yetkisi Cumhurbaşkanına verilse de, Anayasanın 53 üncü maddesinde sayılan barış, ticaret, uluslararası kuruluşlara ilişkin anlaşmalar ile diğer anlaşmaların onaylandığına ilişkin kanunun Parlamentoda kabul edilmesi gerekmektedir.

3.1.1.3 Yürütme

Fransa'da yürütme organının bir diğer kısmını oluşturan Hükümete ilişkin maddelere Anayasa'nın 20 ila 23 üncü maddelerinde yer verilmiştir.

Parlamentoya karşı sorumlu olan hükümet, ulusun genel politikasını tespit ve yürütmekle yükümlüdür. Başbakan hükümetin idaresinden ve yasaların uygulanmasından sorumludur. Yasa yapma ve sivil - askeri görevlere atama yapma yetkisi bulunmaktadır. Bazı yetkilerini bakanlarına devredebilen Başbakan, Anayasa'nın 61 inci maddesine göre Anayasa'ya aykırı gördüğü yasaları incelenmek amacıyla Anayasa Konseyi'ne gönderebilir.

Başbakan gerektiğinde Anayasa'nın 15 inci maddesinde sayılan komite ve konseylere Cumhurbaşkanı yerine başkanlık yapabilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere hükümete, Meclisten güvenoyu isteme yetkisi de tanınmıştır. Güvenoyu alınamaması halinde hükümetin istifa etmesi beklenir.

3.1.1.4 Yargı

Anayasa'nın 64 ila 67 nci maddeleri yargı organına ayrılmıştır.

Buna göre Cumhurbaşkanı yargı bağımsızlığının teminatıdır. Yüksek Hakimler Konseyi kendisine yardımcı olmaktadır. Yargıçlar görevlerinden alınamazlar (Madde 64).

Yüksek Hakimler Konseyi'nin başkanı Cumhurbaşkanı'dır. Adalet Bakanı, başkan yardımcısı olarak toplantılara katılabilmektedir. Konsey biri hakimler diğeri de savcıların özlük işleri ile ilgilenen iki farklı bölümden oluşmaktadır. Her bölümde Cumhurbaşkanı

ve Adalet Bakanı yanı sıra seçilmiş hakim ve savcılar görev yapmaktadırlar (Madde 65). Ancak bu maddede yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı ve Adalet Bakanı'na tanınan yetkiler kaldırılmış ve Konseyin ilgili bölüm başkanlıkları hakim ve savcılara verilmiştir. Adalet Bakanı disipline ilişkin toplantılar haricinde kalan toplantılara isterse katılabilecektir.

3.1.1.5 Anayasa Konseyi

Anayasa'nın 56 ila 63 üncü maddelerinde Anayasa Konseyi'ne ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu hükümler uyarınca Konsey bir daha seçilemeyen ve 9 yıl görev yapan 9 üyeden oluşmaktadır. Her üç yılda bir Konsey üyelerinin üçte biri yenilenir. Üçer üyeyi Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi Başkanı ve Senato Başkanı atamaktadır. Bu 9 üyeye ilaveten eski Cumhurbaşkanı, Konseyin hayat boyu doğal üyesidirler. Konsey Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Bakanlar ve Parlamento üyeleri, aynı zamanda Konsey üyesi olamazlar (Madde 57). Konsey, Cumhurbaşkanı seçimi ve referandumların usule uygun yapılması, senatör ve milletvekili seçimlerine yapılan itirazların karara bağlanması, kurucu yasalar ve Parlamento tüzüklerinin Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi konularında yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanı, Başbakan, Millet Meclisi ve Senato Başkanları, 60 milletvekili ya da 60 senatör, yasaların Anayasa'ya uygunluğu konusunda Konseye başvuruda bulunabilmektedirler. Konsey kararları kesindir, temyiz edilemez ve herkes için bağlayıcılığı vardır (Madde 58 ila 62).

3.1.2 Fransa Ombudsmanı (Cumhuriyet Arabulucusu)

Daha önce de belirtildiği üzere, idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetimi konusunda dünyada iki sistem mevcuttur. Bunlardan birincisi, "yargı birliği" olarak da adlandırılan, denetimi genel yargı organlarına bırakan ve özellikle Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan sistemdir. Bir diğer sistem ise yürütmenin eylem ve işlemlerinden doğan hukuki uyuşmazlıkların genel mahkemeler yerine bu iş için özel olarak kurulmuş idare mahkemelerinde çözülmemeye çalışıldığı sistemdir. "İdari yargı" adı verilen bu sistemin doğduğu yer olarak Fransa kabul edilmekte ve buradan

Almanya, İtalya, İspanya ve Belçika gibi diğer kıta Avrupası ülkelerine yayıldığı belirtilmektedir.⁸⁹

Dolayısıyla ülkemizde de idari ve adli yargı ayrımı bulunduğu gerçeği karşısında, bu konuda en çok sorulan ombudsman sisteminin idari yargıya bir alternatif oluşturup oluşturmadığı sorusunun cevabı önem kazanmaktadır. Çünkü ombudsman kurumuna yapılan itirazların yoğunluğu, ülkemizde zaten idareden kaynaklanan hukuki uyuşmazlıklara bakan idari yargı sisteminin mevcut olduğu noktasında yoğunlaşmaktadır. Bu açıdan bakıldığında aşağıda ayrıntılı açıklanacak Fransız ombudsman kurumu ve yapısının, ülkemizde de uygulamaya geçirilmesine çalışılan sistem açısından, bir ışık tutacağı düşünülmektedir.

3.1.2.1 Tarihçesi

Fransa, ülkede iki yüzyılı aşan bir süre boyunca görev yapan Devlet Şurası (Danıştay), İstinaf Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri ve İdare Mahkemeleri aracılığıyla, idare kaynaklı hukuki uyuşmazlıkların çözümünde etkin ve kapsamlı bir yargısal denetim mekanizması oluşturmuştur. İdari yargı sisteminin varlığı, ombudsman kurumunun gündeme geldiği dönemde, kurumun oluşumuna karşı öne sürülen eleştirilerden biri olmuştur. O kadar ki Profesör Roland Drago'nun, İskandinav tipi ombudsman kurumu hakkında Fransa'da yayımlanan ilk eserin önsözünde belirttiği "En iyi ombudsman Danıştay'dır" sözü, bu durumu en iyi ifade eden söz olarak kabul edilmiştir.⁹⁰ Fransa'da idari yargı, yönetim ile halk arasında ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen yegâne makam olarak görülmekteydi ve bu üçlü arasında ombudsman gibi kurumlara yer yoktu. Bu durum ilginçtir çünkü İsveç, neredeyse 300 yaşındaki ombudsman kurumuna sahipken, aynı zamanda ondan daha eski idari yargı sistemine de sahiptir ve bugüne kadar başarılı şekilde anılan kurumlar yaşatılabilmektedir.

1960'ların sonunda İngiltere ve Quebec'te ortaya çıkan ombudsman benzeri kurumlar Fransa'da oldukça ilgi çekmiştir. Bununla birlikte 1970'li yılların başında gerek devlete karşı duyulan güvenin erozyona uğraması, gerekse de Anayasa'da belirtildiği üzere kişisel özgürlüklerin bekçisi olan idari yargı sisteminde yaşanan aksaklıklar, hukuka

⁸⁹ Kuzu, a.g.i.s.

⁹⁰ Legrand, A. (1970). *L'Ombudsman Scandinave*. Paris: LGDJ, Önsöz.

uygun kararların her zaman istenilen tatmini yaratmayabileceği sonucunu doğurmuştur.⁹¹

Tüm bu eleştirilerin yoğunlaştığı esnada vatandaşın haklarını kötü yönetime karşı koruyacak parlamento ombudsmanı kurulması konusunda iki adet kanun teklifi Parlamento'ya sunulmuş fakat kanunlaşmamıştır. Bu başarısız girişimleri müteakiben Ekim 1972 tarihinde Başbakan Messmer tarafından yapılan açıklama ile Fransa'da ombudsman kurumu oluşturulmasına ilişkin kanun teklifi verildiği duyurulmuş ve bu durum herkes için sürpriz olmuştur. Parlamentoda kanun teklifine ilişkin yapılan görüşmelerde kurumun yapısı, görevleri, görev alanı gibi konularda önemli bir tartışma yapılmadığı ifade edilmektedir.⁹²

3.1.2.2 Kurumun Yasal Dayanakları

Fransa Cumhuriyeti Arabulucusu kurumunu kuran 03 Ocak 1973 tarihli ve 73-6 sayılı Kanun, 15 maddeden ibaret olup 1976, 1977, 1989, 1992, 2000, 2005, 2007 ve 2008 yıllarında olmak üzere sekiz kez tadil edilmiştir.⁹³

Fransa Anayasası incelendiğinde Arabulucuk kurumuna ilişkin herhangi bir hükme yer verilmediği görülecektir. Bununla birlikte 23 Temmuz 2008 tarihli ve 2008-724 sayılı Kanunla, Anayasa'ya "Hakların Koruyucusu" başlıklı 11/A Bölümü ve buna ilişkin 71-1 inci madde ilave edilmiştir. Bu bölüm ve madde, ilgili alt kanun ve diğer düzenlemelerde değişiklik yapıldıktan sonra yürürlüğe girecektir.

Madde incelendiğinde Hakların Koruyucusu, merkezi idare birimlerinin, bölgesel idarelerin, kamu kurumlarının, kamu hizmeti sunan her türlü kurumun ve Kurumsal Yasa kapsamında belirtilen diğer kuruluşların hak ve özgürlüklere saygılı çalışmalarını sağlamakla görevlendirilmiştir. Kuruma başvuru, hakları bir kamu hizmeti nedeniyle ya da yukarda anılan kurumlar tarafından ihlal edildiğine inanan vatandaşlar tarafından, Kurumsal Yasa'da belirtilen şekilde yapılabilir. Kurum kendiliğinden de harekete geçebilecektir. Kurumsal Yasa'da ayrıca, Hakların Koruyucusunun çalışma yöntemi ve

⁹¹ Özden, a.g.e., s. 57 – 58.

⁹² Pauti, M. (2000). The Ombudsman in France. R. Gregory ve P. Giddings (Ed.). *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam (Netherlands): IOS Press, s. 175.

⁹³ Détail d'un texte. (t.y.). Erişim: 22 Mayıs 2009, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068469&dateTexte=20090522>

gücü ile üçüncü parti kuruluşlar tarafından kuruma nasıl destek sağlanacağı konusunda gerekli düzenlemenin yapılacağı ifade edilmiştir.

Maddenin önemli olan tarafı, Haklar Savunucusu'nun atamasının Cumhurbaşkanıya bırakılmış olmasıdır. Görev süresi altı yıldır ve tekrar seçilmek mümkün değildir. Cumhurbaşkanı bu atamayı yaparken Anayasa'nın değişecek yeni 13 üncü maddesi uyarınca parlamentonun her iki kanadında yer alan komisyonların da onayını almak durumunda kalacaktır. Bu komite oylaması sırasında aday için toplam oyların beşte üçü oranında negatif oy çıkmışsa, Cumhurbaşkanı ilgili adayı Haklar Savunucusu olarak atayamayacaktır.

Hükümet üyeleri ile Parlamento üyeleri, Haklar Savunucusu görevine atanamazlar. Bu göreve atanamayacak diğer görevler Kurumsallaşma Yasasında belirtilecektir.

Maddenin son fıkrası uyarınca, Haklar Savunucusu, Cumhurbaşkanı ve Parlamento'ya karşı sorumlu olacaktır.

Henüz yürürlüğe girmemiş olan Anayasa'nın amir hükmü uyarınca, öncelikle Fransa Ombudsmanı artık Anayasal bir kurum haline getirilmiş ve atanması, yürürlükteki yasa uyarınca Hükümetten Cumhurbaşkanıya geçmiştir. Dolayısıyla Fransa'da 1973 yılından bugüne yürütmeye bağlı olarak çalışan ombudsman, artık bir nevi hem yürütme hem de yasama organına bağlı olarak çalışmasına devam edecektir.

Bir kez daha belirtmek gerekir ki, söz konusu uygulama henüz başlamamıştır ve alt düzenlemelerin tamamlanması beklenmektedir.

3.1.2.3 Arabulucunun Bağımsızlığı ve Denetim Alanı

Cumhuriyet Arabulucusu'nun bağımsızlığı konusunda, Yasa düzenlenirken farklı teklifler sunulmuştur. Örneğin arabulucunun yargı organları temsilcileri ya da Millet Meclisi ve Senato üyelerinden oluşan ortak bir komite tarafından seçilmesi gibi. Fakat Hükümet, teklifin orijinal metnine sadık kalarak arabulucunun Bakanlar Kurulu kararı ile atanmasını tercih etmiştir (Madde 2). Bu karar doğal olarak Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanacaktır. Kurumun atamasının yürütme organı

tarafından yapılması, onu bağımsızlığı konusunda diğer ülke örneklerinden ayırmaktadır.

Kurumun bağımsızlığı konusunda Yasa'nın 2 nci maddesinde düzenlenen bir önemli husus, arabulucunun görev süresinin altı yıl olması ve bu göreve ikinci kez seçilememe yasağıdır. Bu suretle arabulucunun tekrar seçilebilme korkusu olmaksızın Hükümetin etkisi altında kalmadan çalışabileceği düşünülmüştür. Arabulucu ancak Danıştay'ın ilgili kararnamesinde belirtilen şartlar dahilinde görevini yapamaması durumunda görev süresi dolmadan önce görevden alınabilecektir. Arabulucunun görevini yerine getiremediği hususunun belirlenmesi işi Danıştay Başkan Yardımcısı, Yargıtay Birinci Başkanı ve Sayıştay Birinci Başkanı'ndan oluşan bir kurula verilmiş ve karar için oybirliği gerekli kılınmıştır.⁹⁴

Kurumun bağımsızlığı, kurumun görevine ilişkin Yasanın ilk maddesinde de belirtilmiş ve arabulucunun denetim alanına giren kurumlar sayılmıştır. Buna göre; kurum Hükümet organlarının, kamu otoritelerinin, kamu kurumlarının ve kamu hizmeti sunan her birim hakkında vatandaşlardan aldığı şikayetleri incelemekle görevlendirilmiştir. Aynı maddede arabulucunun hiçbir kurumdan emir alamayacağı da düzenlenmiş ve bağımsızlığı pekiştirilmiştir.

Yasanın 3 üncü maddesine baktığımızda, arabulucuya dokunulmazlık sağlanarak da bağımsızlığının sağlamaştırıldığı söylenebilir. Buna göre arabulucu hakkında görevinden, yaptığı işlerden ve söylediği sözlerden dolayı soruşturma açılmaz, kendisi aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz ve mahkûm edilemez.

3.1.2.4 Arabulucunun Nitelikleri

Yasanın 4 ve 5 inci maddeleri, arabulucunun kamu görevi yapma yasağı ile ilgilidir. Buna göre arabulucu, herhangi bir makama seçilmek üzere aday olamayacaktır. Bunun iki istisnası vardır. Eğer arabulucu, bu görevine atanmadan önce yerel seçimlerde belediye veya bölge meclislerinde görev yapmışsa, ombudsman görevi esnasında bu görevleri bünyesinde tutabilmektedir. Maddelerde atıf yapılan Seçim Kanunu'nda 2007-

⁹⁴ Şengül, R. (2003). Fransa'da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Médiateur de la République) Rolü. *Danıştay Dergisi*, 33(105), s. 33.

1545 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucu, söz konusu memuriyet yasağı Çocuk Ombudsmanı gibi diğer bazı makamlar için de genişletilmiştir.

Bunun haricinde diğer örnek uygulamalardaki yasaların aksine, 73-6 sayılı Kanunda arabulucuda olması gereken profesyonel geçmiş, dürüstlük ve eğitim gibi kişisel özelliklere yer verilmediği görölmektedir. Dolayısıyla arabulucunun hukukçu olmasına gerek yoktur, zaten bunun bir örneği eski ombudsmanlardan birisinin eczacı olmasında görölebilecektir.

3.1.2.5 Çalışma Şekli

Kurumun çalışma şekli kısmında öncelikle kuruma hangi durumlarda ve nasıl başvuruda bulunulabileceği konularında bilgi verildikten sonra, bu şikayetlerin incelenmesinin nasıl gerçekleştirildiği ve ne şekilde tamamlandığı hususlarına yer verilecektir. Son olarak da kurumun iş yükü konusunda yıllık raporlardan derlenen bilgiler bir tablo eşliğinde sunulacak ve değerlendirilecektir.

3.1.2.5.1 Kuruma Başvuru

Fransa'da gerçek ve tüzel kişiler Kanunun 5 inci maddesi uyarınca, Kanunda sayılan kurumlardan birisinin kamu hizmetine uygun davranmadığı yolundaki şikayetlerini kuruma sunabilmektedirler. Başvuruda bulunanın Fransa vatandaşı olması gerekmemektedir ve başvuru ücretsizdir.⁹⁵ Fakat bu kişisel başvuru direkt olarak kuruma değil Parlamento üyeleri aracılığı ile yapılabilir. Bu durum İngiltere örneğinde de böyledir. Ancak Parlamento üyesi tarafından başvurunun arabulucunun görev alanı içinde olduğunun tespiti halinde başvuru, kuruma iletilmektedir. Bu yöntem, üyeler tarafından başvuruların bir kısmının elenmesi suretiyle kuruma çok sayıda başvuru yapılmasının önüne geçmek amacıyla oluşturulmuştur. Parlamento üyesinin başvuruyu iletmemesi durumunda kasıt gibi durumlar haricinde hakkında yapılabilecek bir işlem bulunmamaktadır.

Arabulucuya başvuru açısından belirtmek gerekir ki, yabancı ölkelerde benzeri görevleri yapan kurumlar ile Parlamento üyeleri, direkt olarak veya altı ihtisas

⁹⁵ The Mediator of the French Republic's Mission. (t.y.). Erişim: 24 Mayıs 2009, <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-01-01>

komisyonundan birisinin talebine karşılık Senato ya da Millet Meclisi Başkanı aracılığı ile arabulucuya başvuru yapabilmektedirler.

Kurumun eksik sayılabilecek bir yönü, arabulucunun kendiliğinden inceleme ve soruşturma yapamaması olarak gözüktse de Anayasa'da yapılan değişiklikle bu durum ortadan kaldırılmıştır.

Yasanın 6 ncı maddesi uyarınca Fransa genelinde gönüllü olarak çalışan delegeler, arabulucu adına bulundukları bölgede yaşayan vatandaşlara başvuruları konusunda yardımcı olmakta, arabulucu tarafından kendilerine havale edilen basit bazı olayları inceleyip sonlandırabilmektedirler. Parlamento üyeleri, görev alanına girdiğini düşündüğü başvuruları arabulucuya iletmek üzere anılan delegelere de gönderebilmektedirler.

Delegelerin sayısı 300 civarındadır ve bunlar kendisine şikayet başvurusu yapılan kamu kurumunun yerel ofisi ile irtibata geçerek, problemi yerinde çözmeye çalışırlar. Sorunun çözümsüz kalması durumunda başvuran kişinin şikayetinin Parlamento üyesi aracılığı ile arabulucuya iletilebilmesi amacıyla gerekli belge ve bilgileri temin ederek vatandaşa yardımcı olurlar. Delegeler haftada iki yarım günlerini bu görevine vermek üzere, kamu yönetimi alanında tecrübeli, emekli ya da halen çalışan kişiler arasından, tekrar atanabilmek üzere bir yıllık bir süre için arabulucu tarafından atanmaktadırlar.⁹⁶ Kurumun internet sayfasında delegelerin lokal seviyede sorun çözme zamanı ortalama iki ay, merkezde ise dosyanın muhteviyatına göre dört ila sekiz ay olarak verilmiştir.⁹⁷

Yasanın 7 nci maddesine göre, başvuru yapılmadan önce şikayet edilen kamu kurumu ile irtibata geçilmesi gerekmektedir. Başvuru yapılırken şikayet edilen kurum ile yapılan yazışmaların da dosyaya konulması gerekmektedir. Bununla birlikte kurumdan net bir yazılı yanıt alınmasına gerek bulunmamaktadır.⁹⁸ Ayrıca kuruma başvuru, adli makamlara başvuru için gerekli olan süreyi durdurmamaktadır.

⁹⁶ The Mediator of the Republic's Delegates in France. (t.y.). Erişim: 24 Mayıs 2009, <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-03-00>

⁹⁷ Frequently Asked Questions. (t.y.). Erişim: 24 Mayıs 2009, <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-11-Question0009#faq>,

⁹⁸ Pauti, R. Gregory ve P. Giddings (Ed.), a.g.m., s. 180.

Arabulucuya, görevi kapsamı içinde bulunan kamu kurumlarının arasında oluşan ihtilafın çözümü konusunda herhangi bir yetki verilmemiştir (Madde 8). Dolayısıyla sorunun mutlaka anılan kurumlar ve vatandaşlar arasında olması gerekmektedir. Vatandaşlar arası ihtilaflar ile yabancı ülkelerin yetki alanında bulunan sorunlar, arabulucunun görev alanı dışında bırakılmıştır. Bununla birlikte Arabulucuya, yabancı ülkelerdeki benzer kurumlara sorunları iletme yetkisi tanınmıştır.

3.1.2.5.2 Başvuruların İncelenmesi

Yasanın 9 uncu maddesi uyarınca başvuruların gerekli şartları taşıdığının tespiti halinde arabulucu, ilgili kamu kurumu ile irtibata geçecek ve sorunu çözmeye çalışacaktır. Burada gerekli şart, başvuru konusu kurumun kamu hizmeti görevine uygun davranmadığı olacaktır. Burada getirilen bir eleştiri, bu tanımın belirsiz olduğudur. Diğer benzeri yasalarda kurumun görevini kötüye kullanması, zamanında gerektiği şekilde hareket etmemesi gibi spesifik unsurlara yer verilirken bu konunun Fransa örneğinde muğlak kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte anlaşmazlık tanımı altında aşırı yavaş davranma, yeterli bilgi vermeme gibi unsurlar sayılmış ve memurların ilişkili bulundukları kamu kurumları ile aralarında oluşan anlaşmazlıklar hariç tutulmuştur.⁹⁹

Arabulucu yaptığı görüşme ve incelemeler sonucunda kamu kurumunun, görevini yapmada yanlışlığa düştüğünün tespiti halinde, kuruma bu durumu düzeltici tavsiyelerde bulunabilecektir. Bu durumda arabulucuya, ayrıca, kanun ve diğer mevzuatın uygulanması sonucunda adil olmayan durumların çıktığını fark etmesi halinde, bu durumun tekrarını önlemek açısından, söz konusu mevzuatın değiştirilmesi konusunda reform programı sunma yetkisi de verilmiştir. Söz konusu reform talebi, ilgili bakanlıkların yanı sıra Hükümet Genel Sekreterliği'ne takibi açısından gönderilmektedir.

Arabulucunun tavsiyelerine karşı ilgili kamu kurumunun cevap verme hakkı da bulunmaktadır. Tavsiyelerinin belirtilen süre içerisinde yerine getirilmediği durumlarda Arabulucunun bu tavsiyeleri halka açıklama yetkisi bulunmaktadır. Arabulucunun tavsiyede bulunma yetkisi sadece ikna etme üzerine inşa edilmiştir yani herhangi bir şekilde yeni bir karar verme yetkisi bulunmamaktadır.

⁹⁹ The Mediator of the French Republic's Mission, a.g.i.s.

Yasanın 10 uncu maddesinde, arabulucuya sorumluluğu olan kamu personeli hakkında kurumca işlem yapılması reddedildiği durumlarda özel olarak disiplin işlemi yapma hatta memuru mahkemelere sevk etme yetkisi tanınmıştır. Bu önemli bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır çünkü kurumun yaptırım gücünü oldukça arttıran bir yetki verilmesi söz konusudur. Bununla birlikte kuruma duyulan güven ve itibarın zarara uğramaması açısından aynı zamanda oldukça dikkatli kullanılması gereken bir yetki olduğu da değerlendirilmektedir.

Arabulucunun görev alanı dışında tutulan bir konu da mahkeme kararlarıdır. Kuruma, bir şikayet adli makamlara verilmeden önce ve sonra başvurmak mümkündür. Bununla birlikte kurum mahkeme kararlarının yerine geçecek veya onlara rehberlik edecek şekilde bir davranış içine girememektedir. Bununla birlikte mahkeme kararları, arabulucunun görev alanı içinde sayılmaktadır. Şöyle ki, arabulucu tarafından tanınan süre içerisinde mahkeme kararlarını yerine getirmeyen kamu kurumları hakkında hazırlanan resmi rapor Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle kurum ifşa edilmektedir (Madde 11).

Arabulucunun görevini kolaylaştıran bir diğer Yasa hükmü de 12 nci maddedir. Buna göre bütün bakanlıklar ve kamu kurumları, arabulucunun görevini yapmasında her türlü kolaylığı göstereceklerdir. Bu yardım kapsamı altında arabulucu tarafından istenilen bilgi ve belgelerin sunulması, bağlı birimlerde gerekli inceleme ve soruşturmanın yapılması gibi unsurlar yer almaktadır. Aynı maddede Danıştay Başkan Yardımcısı ile Sayıştay Birinci Başkanı’nın arabulucu tarafından istenilen çalışmaları yapmaları zorunluluğu getirilmiştir.

Arabulucunun kurumlardan talep edeceği belgelerin temini, gizlilik ya da güvenlik sebebi gibi nedenlerle reddedilemeyecektir. Bunun bir istisnası ulusal savunma, devlet güvenliği ve dış politika konularında yaşanan gizlilik prensibidir. Ayrıca kurumun güvenilirliği açısından işlemlerde geçen şahıs isimlerinin izinsiz olarak ifşa edilmesinin önüne geçilmiştir (Madde 13).

3.1.2.5.3 Yıllık Rapor

Her ombudsman kurumu gibi Fransa arabulucusunun da yıllık olarak hazırlayacağı raporu, Cumhurbaşkanı ve Parlamente’ya sunması gerekmektedir (Madde 14).

Raporlar aynı zamanda kurumun internet sitesinden de yayımlanmaktadır.

Yıllık raporlarda, kuruma ilişkin bilgiler verildikten sonra o yıl içerisinde yapılan faaliyetler, örnek olaylar hakkında bilgiler ve istatistiki verilere yer verilmektedir. Bu bölümde kurumca yayımlanan raporlardan derlenen bilgilere de yer vererek, kurumun geçirdiği evrede iş yükü hakkında bir fikir vermeye çalışılacaktır.

Tablo: 4'ün incelenmesi neticesinde son 4 yılda kurumun ele aldığı dosya sayısının 10.000, şikayet sayısının da 7.000 rakamı civarında arttığı gözlemlenmektedir. Burada belirtmek gerekir ki ele alınan dosya sayısından şikayetler çıkarıldığında kalan miktar başvuru, bilgi edinmeye yönelik başvurulardır ve çoğunlukla yerel düzeyde delegeler tarafından sonuçlandırılmaktadır. Merkeze gelen başvuru ve şikayetlere nazaran yükün esas kısmının lokal bazda olduğu bir diğer dikkat çekici veri olarak görülmektedir. Bunların neredeyse % 80'inin yerel seviyede çözümlenmiş olması da bir diğer önemli unsurdur. Bu suretle merkezin üzerinde oluşması muhtemel ağır yük hafifletilmiş olmaktadır.

Arabuluculuk kurumuna kurulduğu yılda sadece 1.773 adet başvuru geldiği düşünüldüğünde, bugüne kadar geçen 35 yılda başvuru sayısının 37 kat artması da, benzeri bir kurumu oluşturma gayretleri gösterilen ülkemiz açısından önemli bir anlam ifade edeceği düşünülmektedir.

3.1.2.6 Örgütlenmesi

Arabuluculuk kurumunun yıllık raporları incelendiğinde görülecektir ki personel sayısı merkezde 100 rakamının altında kalmaktadır. Kurumun 2008 yılı raporunda bu rakam 97 olarak ifade edilmiştir. Kurum personelinin çoğunluğu diğer kamu kurumlarından geçici olarak görevlendirilen memurlardan oluşmaktadır. Arabulucu, Yasa'nın 15 inci maddesinden aldığı yetkiyle, kendi görev süresi doluncaya kadar yardımcılarını atamak yetkisine haizdir.

Kurumda arabulucuya yardımcı olmak üzere Genel Sekreter, Genel Müdürlük, Basın ve İletişim, Sağlık Güvenliği, Bölgesel Gelişim Departmanı, İddiaların Kabulü Departmanı, Mali Sektör, Adalet Sektörü, Kamu Sektörü, Kurumlar/Tazminatlar

Sektörü, Sosyal Sektör, Genel İlişkiler Sektörü, Parlamento ile İlişkiler ve Reform Çalışmaları Bölümü, İdari İşler Bölümü ve Bilgi Teknolojisi Servisi bulunmaktadır.

TABLO: 4

Fransa Cumhuriyet Arabulucusu'nun Dönemler İtibariyle İş Durumu

	2008	2007	2006	2005	2004
Yeni Gelen İş Sayısı	65.530	65.077	62.822	59.974	56.971
Şikâyet Yoluyla Gelen İş Sayısı	35.024	35.163	33.824	32.227	28.672
Merkeze Gelen	7.176	6.716	6.948	6.445	5.778
Delegeler Aracılığı İle Gelen	27.848	28.447	26.876	25.782	22.894
Tamamlanan İş (Yüzde)	% 84	% 83	% 80	% 86,5	% 81,2
Tamamlanamayan İş (Yüzde)	% 16	% 17	% 20	% 13,5	% 18,8
Delegelerce Tamamlanan İş (Yüzde)	% 80,3	% 79,6	% 78,1	% 76,4	% 74,7
Delegelerce Tamamlanamayan İş (Yüzde)	% 19,6	% 20,4	% 21,9	% 23,6	% 25,3
Kabul Edilen Reform Teklifi	9	24	13	28	17
Kabul Edilmeyen Reform Teklifi	7	2	4	10	4

Kaynak: Archives of the Mediator of the French Republic. (t.y.). Erişim: 24 Mayıs 2009, <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-08-00>

3.1.3 Genel Değerlendirme

Fransız arabuluculuk kurumunun oluşturulması esnasında hem İsveç hem de İngiliz örneklerinden istifade edilerek karma bir yapı oluşturulmuştur. Bununla birlikte kuruluş aşamasında ülkede mevcut yargı ayrılığı ilkesi karşısında idari mahkemeler eliyle yürütülen ihtilafların çözümüne yeni bir bürokratik mekanizma getirileceği ve kurumun ülke idari yapısına uyum sağlayamayacağı eleştirileri, kuruma karşı yöneltilen düşüncelerden bir kısmını meydana getirmiştir.¹⁰⁰

Söz konusu eleştirilere rağmen mevcut Fransa Cumhuriyet Arabulucusu Jean-Paul Delevoye, 2004 yılında ülkemizde düzenlenen bir seminerde yapmış olduğu konuşmada; "...ombudsmanın kişisel hak ve özgürlükler ile insan hakları gibi değişken ve muğlak alanlarda devreye girmesi kaygı uyandırıyor, ayrıca aşırı titiz bir denetçi ve idari tasarrufların sıkı denetimcisi olarak ortaya çıkabilirdi. Bu kaygıların hiçbirisi doğrulanmadı..." diyerek kurumun görev alanının sınırlarının kesin olarak çizilmesine rağmen yeterince esnek davranıldığı, böylece geleceğe yönelik gelişmelere imkân vermesinin sağlandığı ve kurumun devlet yapısının modernleşmesinde aktif rol oynadığı hususlarını ilave etmiştir. Delevoye, kuruluşundan otuz yıl sonra kurumun idare ve kamu yetkilileri tarafından kabul ve saygı gördüğünü, tavsiyelerine çoğu kez uyulan bağımsız ahlaki bir otorite olarak mütalaa edildiğini de, ifade etmiştir.¹⁰¹

Kurum tüm eleştirilere rağmen yasama organı yerine yürütme ağırlıklı bir atama süreci ile çalışmalarına 1973 yılında başlamış ve bugüne kadar gelmiştir. Kurumun çalışmalarında eksik görülen unsurların Yasasında yapılan değişikliklerle zaman içinde giderildiği görülmektedir. Buna rağmen kurumun anayasal bir zemini olmaması, bağımsızlığı konusunda ortaya atılan eleştiriler, resen iş alamaması gibi uygulamada ve yapılan çalışmalarda kendini gösteren görüşler karşısında yeni bir reform yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Söz konusu reform çalışmaları kapsamında 29 Ekim 2007 tarihinde Cumhurbaşkanı'na sunulan Edouard Balladur başkanlığında hazırlanan raporda, Avrupalı örnekleri de temel alınarak "Temel İnsan Hakları Savunucusu" isminde yeni bir kurumun

¹⁰⁰ Clark, D. (Summer 1984). The Citizen and the Administration in France – The Conseil D'etat Versus Ombudsman Debate Revisited. *Public Administration*, 62, s. 163.

¹⁰¹ Delevoye, J. (Aralık 2004). *Vatandaşların Hizmetinde Arabuluculuk*. [Bildiri], Türkiye'de Ombudsman Kurumunun Kurulması Uluslararası Konferansı, İstanbul.

oluşturulması teklif edilmiştir.¹⁰² Bu teklif tartışılırken kurumun adı “Hakların Savunucusu” olarak değiştirilmiş, Cumhuriyet Arabulucusu’nun yerini alması kabul edilmiş ve Anayasa’ya kurumun görev ve yetkilerine ilişkin bir madde ilavesi kararı alınmıştır. Bu husus önemlidir çünkü Danıştay ve idari mahkeme sistemi Anayasa’da düzenlenmiş iken arabuluculuk kurumu sadece kendi kanununda düzenlenmiştir. Anayasaya eklenen madde ile getirilen en önemli yenilik, şikayetlerin kuruma direkt olarak gönderilebilmesi imkanının tanınmış olmasıdır. Raporda belirtildiği üzere Avrupa Ombudsmanı da dahil olmak üzere kıta Avrupa’sında mevcut görev yapan 27 ombudsmanın 23’ünde direkt başvuru hakkı tanınmıştır.

Arabulucunun atamasının Bakanlar Kurulu’ndan alınarak sadece Cumhurbaşkanına verilmesi de manalıdır. Böylece yürütmenin organlarını denetleyecek olan kurum, yürütmenin sorumsuz başkanına bağlanmış olacak ve bağımsızlığı konusunda ortaya atılan eleştiriler bir nebze de olsa giderilmiş olacaktır. Kurumun sorumlu olduğu makam olarak Cumhurbaşkanı ve Parlamento belirlenmek suretiyle, kurum ile raporunu sunduğu merciler arasında organik bir bağ tesis edilmiş olacaktır.

Henüz yürürlüğe girmemiş olan ve ikincil mevzuatın tamamlanmasını müteakip 2009 yılının ikinci yarısında yürürlüğe girmesi beklenen reformun, kurumu etkisi altında kaldığı İngiliz sisteminden daha çok İsveç ve Avrupa Ombudsmanı sistemine yaklaştırdığını söylemek, anılan kurumlar incelendiğinde kolaylıkla görülebilecektir.

Burada belirtilmesi gereken önemli iki unsur daha vardır. Birincisi, kurum ile Danıştay arasında yetki karmaşası ve ihlali yaşanacağı görüşünün gerçekleştiği yolunda herhangi bir tespite rastlanmamış olmasıdır. Bilakis arabulucu karşılaştığı ve zor olarak değerlendirdiği olaylar hakkında bir nevi bilirkişiye başvurur gibi Danıştay’dan görüş isteyebilmektedir. Ayrıca mahkeme kararlarının arabulucunun görev alanı dışında bırakılması ile bu kararların kamu kurumları tarafından uygulanmadığı durumlarda arabulucuya tanınan yetkiler, onun mahkemeler ile uyumlu çalışmasını da beraberinde getirmektedir.

Bu alanda belirtilmesi gereken ve ülkemizde de dikkate alınmasında fayda olduğunu düşündüğüm ikinci nokta, kurumun yerel düzeyde yapılanmasıdır. Bir nevi yetkin

¹⁰² Cumhuriyet Arabulucusu. (2008). *Annual Report*. Erişim: 24 Mayıs 2009, http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1239875545_mediateur_RA_GB_BAT_light.pdf

gönüllüler tarafından dosyaların merkeze gitmeden yerinde çözümlenmeye çalışılması zannımca iş yükünün önemli bir kısmının da çözüme kavuşturulmasını sağlamaktadır. Kurum diğer ülke örneklerinden farklı olarak kurulduğu tarihten bu yana yerel idari mekanizmayı da görev alanı içine almıştır. Merkezde, ülkenin farklı kesimlerinden alınan şikayetlerin çözümlenmesine harcanacak zaman bu suretle tasarruf edilerek, başka şikayetlerin sonuçlandırılmasına fırsat verilmiş olmaktadır.

4. İNGİLTERE

İngiltere, köklü ülke geçmişi ve farklı yönetim tarzı, dünyayı biçimlendirmede aldığı rol ve yazılı bir anayasaya sahip olmaması açısından üzerinde durulması gereken bir ülke konumundadır. Her ne kadar ombudsman uygulaması konusunda uygulamaya geçiş süreci beklenildiğinden geç de gerçekleşse, daha sonra geliştirdiği farklı ombudsman tipleriyle vatandaşlarının şikayetlerini en kısa sürede sonuçlandırma yolunda önemli başarılar elde ettiği görülmektedir.

Bu kısımda her zaman olduğu üzere ombudsman konusuna girmeden önce ülkenin yönetim yapısı hakkında bilgi verilecektir. Bu bize İngiltere'nin anayasa metnine sahip olmaması yanında yönetimde ve yargıda sahip olduğu farklı yapıların, ombudsman kurumunun gelişmesini nasıl etkilediğini görebilme fırsatı verecektir.

4.1 Yönetim Yapısı

İngiltere, Batı Avrupa'da Büyük Britanya Adası, İrlanda Adası'nın bir kısmı ve bazı Britanya Adalarından oluşan, "Birleşik Krallık", "Büyük Britanya" veya "Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı" olarak da adlandırılan ülkedir. Galler, İngiltere, İskoçya ve Kuzey İrlanda, üniter Birleşik Krallığı oluşturan dört devlettir. İngiltere anayasal monarşiye sahip olup yönetim sistemi parlamenterizmdir. Ülkenin nüfusu 60 milyon ve yüzölçümü 244.820 km²'dir.¹⁰³

Büyük Britanya İmparatorluğu, 01 Mayıs 1707 tarihinde İngiltere ve İskoçya Krallıklarının politik bir birlik kurmaları ile oluşmuştur. 1800 yılında İrlanda'nın katılımı ile birlik "Büyük Britanya ve İrlanda Birleşik Krallığı" adını almıştır. 1921 yılına gelindiğinde alan ve nüfus bakımından dünyanın dörtte biri İmparatorluk egemenliği altında idi. Bununla birlikte 1922'de İrlanda'nın bağımsızlığını kazanması ile başlayan çözülme süreci Hindistan, Pakistan, Filistin ve Hong Kong'un ayrılmaları ile devam etmiştir. Bugün eski sömürgeler İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth) çatısı altında ekonomik ve siyasal birlik oluşturmuşlardır.¹⁰⁴

¹⁰³ Britannica Online Encyclopedia, (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/615557/United-Kingdom/615557overview/Overview>

¹⁰⁴ CIA – The World Factbook, (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html>

Ülke tek ve yazılı bir anayasaya sahip olmamakla birlikte bu yazılı olmayan bir anayasaya sahip olmadığı anlamına gelmemektedir. Aslında yazılı tek bir resmi metin yerine İngiliz anayasası yasama tarafından kabul edilen yasalar, hakimler tarafından oluşturulan içtihat hukuku ve uluslararası anlaşmalardan oluşmaktadır. Bu yasalar arasında 1215 tarihli Magna Carta ile 1998 tarihli İnsan Hakları Yasası'nı sayabiliriz. Bunlara yazılı olmayan parlamento gelenekleri ile kraliyet imtiyazlarını da ekleyebiliriz.

4.1.1 Yönetimde Etkin Olan Kurumlar

Ülkede yazılı bir anayasa olmamasına rağmen anayasal monarşi ile yönetilmesi nedeniyle Kral ve Hükümet, parlamentarizme sahip olması nedeniyle de Parlamento, yönetimde etkili olan kurumlardır. Söz konusu kurumlar hakkında kısaca bilgi verildikten sonra Parlamento Ombudsmanı incelenecektir.

4.1.1.1 Kral veya Kraliçe

Monarşik devletlerde kral ya da kraliçe devletin başıdır. İngiliz monarşisi hem ülkedeki en eski yönetim organı hem de dünyadaki benzerleri içinde en eskilerinden biri olarak tanınmaktadır. Günümüzde artık monarşi sınırlı ve sembolik yetkilere sahip bulunmaktadır. Örneğin Başbakanı atama ve Parlamenti'yi feshetme yetkisi bulunmakla birlikte bu yetkiye son zamanlarda hiç başvurulmamış ya da sembolik olarak kullanılmıştır. Kraliçe aynı zamanda Parlamento tarafından kabul edilen yasalara kraliyet onayı vermek, devletin önemli görevlilerini atamak (Başbakan, bakanlar, hakimler, subaylar, valiler, diplomatlar, başpiskopos vb.), şövalyelik gibi soyluluk ünvanları vermek ve suçluları affetmek yetkilerine de sahiptir. Uluslararası anlamda savaş ve barış ilan etmek, yabancı devletleri tanımak, anlaşmaları tamamlamak, toprak almak ve vermek yetkileri de onda toplanmıştır.¹⁰⁵

Kraliçe'ye bağlı bir kabine gibi çalışan Danışma Meclisi (The Privy Counsel), alınacak kararlarda ona yardımcı olmaya çalışmaktadır. Bu Meclisin üyeleri arasında Başbakan ve bakanlar, Avam ve Lordlar Kamarası başkanları, devletin ileri gelen politikacıları, memurlar, hakimler ve İngiliz Milletler Topluluğu'ndan gelen görevliler bulunmaktadır. Üyeler Başbakan tarafından önerilmektedir. Üye sayısı yaklaşık 500 kişidir ve hayat

¹⁰⁵ The Role of the Monarchy. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/HowtheMonarchyworks/HowtheMonarchyworks.aspx>

boyu bu görevi üstlenirler. Politik konularda sadece Başbakan ve kabine üyeleri esas çalışmayı yapmaktadırlar. Bu Mecliste Kraliyet kararları, yasalar ve ikincil mevzuat görüşülür ve Kraliçe tarafından imzalanır. Bu Meclisin üyesi sekiz adet yüksek yargıçtan oluşan Yargı Komitesi, Topluluk bünyesinde yapılan bir kısım davaların son temyiz merciidir.¹⁰⁶

Kraliçe II. Elizabeth, 06 Şubat 1952 yılında 40 ıncı monark olarak tahta geçmiştir.

4.1.1.2 Başbakan ve Bakanlar Kurulu

İngiltere Başbakanı, Birleşik Krallığın politik lideri ve Majesteleri Hükümeti'nin Başkanıdır. Bu ünvanı altında devlet hizmetlerinin genel olarak yürütülmesinden ve kabine üyelerinin atanması ile görevden alınmalarından sorumludur. Aynı zamanda Hazine 1. Lordu olarak hazine de ona bağlıdır.

Başbakan gücünü seçimler sonucunda oluşan Avam Kamarası'ndaki çoğunluktan almaktadır. Kraliçe ile yaptığı toplantılarda ona hükümet politikaları hakkında bilgi vermek ve bakanlar arasında görev dağılımını yapmak diğer görevleri arasındadır. Kendisine bağlı Kabine Genel Sekreterliği aracılığıyla gereksinim duyduğu bilgi ve belgelere ulaşabilmektedir.¹⁰⁷

Başbakan başkanlığında toplanan Kabine, hükümet içinde en yüksek karar verme organıdır. Kabine üyeleri en kıdemli bakanlardan oluşmaktadır. İngiltere'de aynı kamu kurumunun farklı birimlerine bakan birden fazla bakan atanabilmektedir. Kabine üyesi sayısı 19 bakan ile sınırlandırılmıştır. Bunların yanında Kabine üyesi olmayan fakat toplantılara katılan bakanlar, Kabine dışı bakanlar (Devlet Bakanları) ve Kıdemsiz Bakanlar (Junior Ministers) olarak adlandırılan ikincil bakanlar da görev yapmaktadır.

Kabine her Salı 1856 tarihinden bu yana aynı binada (10 Numara) aynı salonda toplanmaktadır. Başbakan toplantıya başkanlık eder ve gündemi belirler. Kabine toplantıları yanı sıra üyeleri bakanlar arasından Başbakan tarafından belirlenen ve

¹⁰⁶ Privy Counsel. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.privacy-council.org.uk/output/Page25.asp>

¹⁰⁷ Number 10. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.number10.gov.uk>

spesifik konulara ilişkin hükümet politikalarının hazırlanmasına yardımcı olan Kabine komiteleri bulunmaktadır.¹⁰⁸

4.1.1.3 Parlamento¹⁰⁹

İngiliz yönetim sistemi parlamentarizm yani parlamente demokrasi üzerine inşa edilmiştir. Bunun anlamı istisnaları olsa da, hükümet üyeleri aynı zamanda Parlamento üyeleridir ve hükümet Parlamente'ya karşı sorumludur, güvensizlik oyu ile her zaman düşürölmesi mümkündür. Egemen güç yürütme ve yargı üzerinde değil, yasama organı üzerinde toplanmıştır. Bununla birlikte vatandaşların hak ve yetkilerine tecavüz eden yasaların yargı tarafından sadece iptali mümkündür, yargı mevcut yasaları sadece yorumlar, yeni yasa oluşturamaz.

1707 yılında oluşturulan İngiliz Parlamentosu iki kamaralı sisteme sahiptir; Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası. Kraliçe bu yapının üçüncü parçasını oluşturmaktadır. Anılan üç yapı Parlamente'nin açılışında Kraliçe'nin yapacağı konuşma için bir araya gelmektedirler. Parlamente'nin esas görevi yasa yapmak, değiştirmek, teamülleri kaldırmak ya da yasaya dönüştürmek olarak belirtilebilir. Seçmene sormadan kendi görev süresini uzatması bile mümkündür.

Avam Kamarası beş yılda bir yapılan seçimle gelmiş 646 milletvekilinden oluşmaktadır. Parlamento feshedildiğinde, milletvekillerinden biri öldüğünde, istifa ettiğinde veya Lordlar Kamarası'na üye olarak girdiğinde seçime gidilmesi gerekmektedir. Kamaranın başında Sözcü sıfatını taşıyan ve milletvekilleri arasından seçilen bir kişi görev yapmaktadır.

Lordlar Kamarası, Parlamente'nin yüksek kanadını oluşturmaktadır. Avam Kamarası ile birlikte yasa yapmak, hükümetin çalışmalarını gözlemek ve bağımsız surette tavsiyelerde bulunmak bu Kamaranın görevleri arasındadır. Lordlar Kamarası, bir kısmı doğuştan çoğunluğu Başbakan tarafından Kraliçe'ye önerilen ve Kraliçe tarafından atanan 738 Lord'dan oluşmaktadır. Lordlar ruhani ve dünyevi olarak iki gruba ayrılmışlardır. Ruhani Lordlar, İngiliz Kilisesi'nin önde gelen ruhani liderlerinden oluşmaktadır. Lordlar Kamarası, Sözcü Lord tarafından idare edilmektedir.

¹⁰⁸ Cabinet. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.number10.gov.uk/history-and-tour/cabinet>

¹⁰⁹ UK Parliament. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.parliament.uk/business/index.cfm>

Parlamentonun her iki kanadında görüşülen yasa tasarı veya teklifleri ancak Kraliçe'nin onaylaması ile geçerliliğe sahip olmaktadır. Burada belirtmek gerekir ki yerel otoriteler veya firmalar gibi özel kurumlar, genel olarak kamuyu ilgilendirmeyen kısmi çerçeveli özel yasa önerilerine ilişkin olarak bunlara sponsorluk yapabilmekte ve hazırladıkları önerileri milletvekilleri veya Lordlara gönderip yasalaşmasını sağlayabilmektedirler. Yasa tasarı ve tekliflerinin yasalaşması için her iki kamarada iki kez okunduktan sonra komisyonlarda görüşülmesi, burada hazırlanan rapor ile birlikte son kez okunarak kabul edilmesi gerekmektedir

4.1.1.4 Yargı¹¹⁰

İngiltere, İsrail ve Yeni Zelanda gibi anayasa metni olmayan ülkelerden birisidir. Dolayısıyla yargı organlarının elinde yazılı yasal metin ve yargı kararları ile yazılı olmayan teamüller vardır ve buna göre karar vermeleri gerekmektedir. İngiltere'de gelenek olarak uzun yıllar boyunca yargının yasama ve yürütmeden bağımsız kalmasına önem verilmiştir. Burada yargıçların, yargı görevlerinden dolayı suçlanamamalarını ve istekleri haricinde Parlamento kararı olmaksızın görevlerinden alınamamalarını da ilave etmek gerekmektedir. Fakat ülkede yazılı olmayan kurallardan dolayı bazı gri alanlar olduğu kabul edilmektedir. Örneğin ülkenin en yüksek görevli 12 yargıcı yürütme ve yasama ile direkt bağlantılı Lordlar Kamarası'nda görev yapmaktadır.

Yargı alanında yapılan en son reform 2005 tarihli Anayasal Reform Yasası'dır. 2006 yılından itibaren bakanların yargı ve yargıç kararlarını etkilemesi yasaklanmıştır. Ayrıca Adalet Bakanlığının en üst makamı olan Şansölye Lord'un yargıya ilişkin görevlerinin tamamı, yargı ile ilgilenen Baş Yargıç Lorduna devredilmiştir. Ülkedeki tüm yargıçların eğitimi, denetlenmesi ve görevlendirilmesi anılan kişi tarafından yapılacaktır. Ayrıca yargıçların yasama ve yürütme karşısında temsil edilmesi de Baş Yargıç Lorduna ait olacaktır. Yasa ile Ekim 2009'da ABD'ndekine benzer bağımsız bir Yüce Mahkeme'nin kurulması öngörülmüştür. Adalet Bakanlığı bünyesinde Bakana, görevlendirilecek yargıçlar konusunda tavsiyede bulunacak Yargı Atama Komisyonu oluşturulmuştur. Bu arada yine yasa ile yargı mensuplarının atanması ve yargısal işlemlere ilişkin

¹¹⁰ Judiciary of England and Wales website. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.judiciary.gov.uk/index.htm>

şikayetleri soruşturmak ve tavsiyede bulunmak üzere yeni bir Yargı Atama ve İşlem Ombudsmanı kurulmuştur.

4.1.2 İngiltere Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı (PO)

İngiltere gibi gelenek hukukuna dayalı ve anayasa gibi yazılı temel bir metnin olmadığı ülkede, İskandinav ülkelerinde ortaya çıkmış bir konseptin ne kadar uyum sağlayacağı sorusu her ülke gibi İngiltere’de de cevap aranan önemli sorulardan biri olmuştur. Bu soruya verilecek en iyi cevap, ülkenin her köşesinde ve her alanda hizmetlerinden vatandaşların faydalandıkları birden çok ombudsman veya ombudsman benzeri kurumda aramak gerekmektedir. 2009 yılı itibarıyla 42 yaşına basan İngiltere Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı (bundan sonra PO olarak anılacaktır) da bunlardan ve en eskilerinden birisi durumundadır. İngiltere’de mevcut diğer ombudsman kurumlarına örnek vermek gerekirse; Enerji Arzı Ombudsmanı, Yerel Yönetimler Ombudsmanı, Tazminatlar Ombudsmanı, Yargısal Atamalar ve İşlemler Ombudsmanı ve Finansal Ombudsman Hizmetleri’ni sayabiliriz. Fakat bu kurumların tamamını klasik ombudsman tanımı altında toplamak mümkün değildir. Örneğin Cezaevi Ombudsmanı, İşçileri Bakanı tarafından atanmaktadır. Karışıklığı önlemek açısından klasik ombudsman tipinde çalışan ve ombudsman kelimesini taşıyan kurumlar İngiliz ve İrlanda Ombudsman Derneği altında toplanmışlardır.

Bu kısımda, ülke örnekleri incelenirken zamanında o ülkenin yapısına uymayacağı yolunda görüş belirtilen ombudsman kurumlarından biri olan PO hakkında bilgi verilmeye çalışılacaktır.

Burada belirtmek gerekir ki, PO aynı zamanda sağlık sektöründe görev yapan hastaneler, doktorlar, eczacılar ve diğer sektör elemanlarını ilgili kanunda belirlenen şekilde incelemek ve soruşturmakla da görevlidir. Fakat bu bölümde sadece kurumun Parlamento’ya ilişkin görevlerine ve spesifik olarak Parlamento Komiserliği Kanunu’na değinilecektir.

4.1.2.1 Tarihçesi

PO, 1967 tarihli Parlamento Komiseri Yasası (PKY) ile kurulmuştur. Yasanın incelenmesinden önce, ortaya çıktığı dönemin incelenmesinde yarar olduğuna

inanmaktayım. Bunun nedeni hükümetlerin ve kamu kurumlarının, vatandaş şikayetlerinin çözülmesi hususunda, 1960'ların İngiltere'sinde, o kadar da istekli olmadıkları gerçeği altında yatmaktadır. Hatta hükümet tarafından yayınlanan 1965 tarihli Beyaz Kitap'ta "amme idaremizin bütünlük ve tarafsızlığının tam manasıyla muhafaza edildiğine şüphe etmiyoruz" denilerek bu alanda herhangi bir eksiklik olmadığı ifade edilmiştir.¹¹¹ İdari yargı uygulamaları, İngiliz yargı sistemi içinde yerinde ve çok fazla surette kullanılmamakta ve sonuç olarak yürütme organının uygulamaları yargının çalışma alanı dışında kalmaktaydı. Vatandaşın, Parlamento üyeleri aracılığı ile şikayetini ilgili yerlere iletmekten başka seçenekleri kalmamıştır. Bu esnada 1954 yılında Tarım Bakanlığı'nda ortaya çıkan kötü yönetim örneği, bakanın istifasıyla sonuçlanmış ve topluma, kamu otoritesinin halk gözetiminden ne derece uzakta ve keyfi davrandığını ortaya koymuştur.¹¹²

Bu olay ve benzerlerinin çarpıcı yansımaları 1961 yılında hazırlanan ve parlamento ombudsmanı ile idari yargı sisteminin oluşturulmasını tavsiye eden Whyatt Raporu'nda ortaya çıkmış fakat bu tavsiye hükümet tarafından reddedilmiştir. 1964 yılında yapılan seçim çalışmalarında İşçi Partisi lideri Harold Wilson, seçimi kazanmaları halinde kamunun adil olmayan eylem ve mevzuatını soruşturmak ve rapor etmekle görevlendirilecek bir parlamento ombudsmanı oluşturacaklarını vaat etmiştir. Seçimi kazanan Wilson, vaadini yerine getirerek PO'nun kuruluşu yolunda yasal zemini hazırlamış ve 1966 yılında Parlamento söz konusu PKY'nı tartışmaya başlamıştır. Tartışmalarda kurumun ülkede var olan bakan sorumluluğu doktrini ile zıtlaşacağı, kurumun şikayetlerin yoğunluğundan çalışamayacağı ve Parlamento ile üyelerinin yetkilerine zarar vereceği eleştirilerine yer verilmiştir. Hatta ombudsman kelimesinden kurumu alaya almak üzere türetilen "ombudsmouse" o dönemin klişe kelimesi haline gelmiştir. Tüm bu eleştirilerin yanında, vatandaş şikayetleri ile yine Parlamento üyeleri aracılığıyla profesyonel biçimde ilgilenecek bir kurum oluşturulması yasanın en önemli yeniliği olarak o dönemde ifade edilmiştir.¹¹³

PKY, 22 Mart 1967 tarihinde Kraliçe tarafından onaylanmış ve 1967 tarihinde ilk parlamento ombudsmanı görevine başlamıştır. Parlamento ombudsmanı, 1972 tarihli

¹¹¹ Altuğ, Y. (1968). *Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi*. Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı, s. 167.

¹¹² Kirkham, R. (2007). *The Parliamentary Ombudsman: Withstanding the Test of the Time*. 4th Report, Parliamentary and Health Service Ombudsman, s. 5

¹¹³ Parliamentary and Health Service Ombudsman/About Us/Our History. (t.y.). Erişim: 27 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.org.uk/about_us/our_history/timeline.html

Ulusal Sağlık Hizmetleri Yasası ile oluşturulan İngiltere Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı görevine de atanmış ve her iki kurumun birleştirilmesi konusunda ilk adımlar bu dönemde atılmaya başlamıştır. 1981 tarihli Parlamento Komiseri (Konsüler Şikayetler) Yasası ile İngiltere’de ikamet eden vatandaşların yurt dışındaki İngiliz elçiliklerinden kaynaklanan şikayetleri de PO’nun görev alanına dahil edilmiştir. Yine 1990 tarihli Mahkemeler ve Hukuki Hizmetler Yasası ile 1991 yılından itibaren belli mahkemelerde görev yapan idari personelin görevi ile ilgili konularda ortaya çıkan şikayetler de PO’nun incelemesi altına alınmıştır. 1993 yılında da ülkede görev yapan 3 farklı sağlık hizmetleri ombudsmanı, 1993 tarihli yasa ile teke indirilmiştir ve PO sağlık hizmetleri ile ilgili yetkisini bu yasadan almaya başlamıştır.

4.1.2.2 PO’nun Kişisel Statüsü

14 maddeden oluşan PKY¹¹⁴’nın ilk 3 maddesi PO’nun atanması, görevden alınması veya görevinin sona ermesi, maaşı, yardımcı personeli, görev ve yetkilerinden oluşmaktadır.

Yasanın 1 inci maddesi uyarınca PO, Kraliçe tarafından Parlamente’ye yazılan bir mektup (Letters Patent) ile atanmakta olup, atanan kişi görevini iyi davranış ilkesine uygun olarak yerine getirecektir. PO, 65 yaşına ulaştığında görevi otomatik olarak sona erecektir. Bunun dışında PO’nun azledilmesi de mümkündür. Kraliçe, her iki kamaranın da onayını alarak ombudsmanın görevine son verebilmektedir. Ayrıca PO, sağlık sorunları nedeniyle bu görevini yapamayacak duruma gelirse veya aynı nedenle görevden affını isterse, Kraliçe ombudsmanı yine görevden alabilecektir. Doğal olarak ombudsmanın kendi isteğiyle görevinden istifa etmesi her zaman mümkündür.

PO’nun aylığı ve yasal tazminatları yasanın 2 nci maddesinde ve 1 inci ekinde açıklanmıştır. Buna göre maaş, zam ve tazminatlar, ombudsman atanmadan önce üstlenilen görev dikkate alınarak yasanın 1 nolu ekindeki açıklamalar çerçevesinde Avam Kamarası tarafından belirlenecektir. Bu gelirler aynı Kamara tarafından zaman içinde verilecek kararlar ile değiştirilebilecektir. Söz konusu kararlar, belli bir tarih gösterilmişse o tarihte, tarih gösterilmemişse kabul edildikleri tarihte yürürlüğe

¹¹⁴ Parliamentary Commissioner Act 1967. (t.y.). Erişim: 28 Mayıs 2009, <http://www.statutelaw.gov.uk/legResults.aspx?LegType=All+Legislation&title=parliamentary+commissioner+act&Year=1967&searchEnacted=0&extentMatchOnly=0&confersPower=0&blanketAmendment=0&TYPE=QS&NavFrom=0&activeTextDocId=1624092&PageNumber=1&SortAlpha=0>

girecektir. PO'nun aylığı, emeklilik ve diğer yan ödemeleri devlet gelirlerinden karşılanacaktır.

PO, hizmet şartları ve sayıları Hazine Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra, kendisine yeteri kadar yardımcı personel atayabilir. PO'nun bu yasa altında kullanacağı yetkilerden bir kısmı, yine onun onayıyla, söz konusu yardımcı personel tarafından uygulanabilir (Madde 3).

PO görevi boş iken, Kraliçe görevin boşaldığı tarihten itibaren on iki ay içinde vekil ombudsman olarak çalışacak bir kişiyi atayabilir. Vekil ombudsman görevine yeni PO atanıncaya veya on iki aylık süre bitinceye kadar devam edebilir. Vekil, ücretlere ilişkin hükümler haricinde PO'nun tüm yetkilerine haizdir ve onun da aylık, yan ödeme ve diğer gelirleri devlet bütçesinden karşılanacaktır (Madde 3A).

4.1.2.3 Çalışma Şekli

PO'nun faaliyet alanının, yürütme organının politik denetim monopolünü elinde tutan Parlamento ile yasalara uygunluğu denetleyen hukuksal denetim mekanizmaları arasında kalan bir alan olduğu ifade edilmektedir.¹¹⁵ Bu bölümde PO'nun söz konusu görev alanı içinde bulunan kurumlar, konular, şikayetlerin niteliği ve yapılış şekli, şikayetlerin incelenmesine ilişkin prosedür, bilgilerin gizliliği, düzenlenen raporlar gibi kurumun esas görev alanı içinde kalan işlemler hakkında bilgi verilmeye çalışılacaktır.

4.1.2.3.1 PO'ya Şikâyet Edilebilecek Kurumlar

Kurumun görev alanında hangi kurumların bulunduğu, onun yetki alanının da esas belirleyici unsuru durumundadır. İngiltere örneğine bakıldığında, PKY'nın 4 üncü maddesi ve 2 nolu eki bize bir fikir vermektedir. Buna göre 2 nolu ekte sayılan kurumlar PO'nun inceleme alanı altında bulunan idari kurumlar ve diğer birimlerdir. Merkezi idarenin ve onlara bağlı alt idarelerin sayıldığı listede, mahkemelere yer verilmemiştir. Liste incelendiğinde oldukça fazla sayıda kurumun ilave edilmesine yönelik değişikliklerin zaman içinde yapıldığı fark edilmektedir.

¹¹⁵ Şengül, R. (t.y.). Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi? Erişim: 18 Temmuz 2008, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>

Kanuna ekli bulunan söz konusu liste Kraliçe'nin Danışma Konseyi'nin tavsiyesi veya onun görüşü alınarak Kraliçe tarafından yayımlanan Kraliyet Karamnamesi (Order in Counsel) ile değiştirilebilmektedir. Bu değişikliklerin istisnaları da yasanın ilgili maddesinde sayılmıştır. Örneğin Galler İdari Ombudsmanının görev alanına giren kurumlar, İskoç idari organları veya esas iştiğal sahaları yine yasada belirtilen kurum ve kuruluşlar, yasa kapsamı dışında bırakılmışlardır. Bu konuda çıkarılacak her türlü yasal metin, Parlamentonun her iki kanadından biri tarafından yürürlükten kaldırılabilecektir.

4.1.2.3.2 Şikâyeteye Konu Edilebilecek Alanlar

PO PKY'nın 5 inci maddesi uyarınca, idari fonksiyonların uygulanması esnasında, kanunun uygulama alanı içinde bulunan kurumlar tarafından veya bunlar adına yapılan herhangi bir işlem ve faaliyeti inceleyebilecektir. Dolayısıyla PO, sırf 2 sayılı ekte kayıtlı kurumları değil onlar adına hareket eden ve ekte kayıtlı olmayan kuruluşlara ilişkin şikayetleri de incelemek yetkisine sahiptir. Ombudsmanın inceleme alanı dışında bulunan konular yasaya 3 nolu ek içinde 11 madde halinde sayılmıştır. Bu konuda ilgili 5 inci madde içinde de bazı sınırlamalar getirilmiştir. Ülkenin dış ilişkileri, elçilik ve konsolosluk işlemleri, kraliyet dominyonları ile ilgili işlemler, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili Dışişleri Bakanı tarafından yapılan işlemler, mahkemelerde ele alınan her türlü adli ve cezai muameleler, mahkemelerde adli işlemlerde görev yapan atanmış memurlar, spesifik hastane hizmetleri, idarenin sözleşme ve ticari muameleleri, sivil ve askeri personele ilişkin atama, görevden alma gibi işlemler ile Kraliyet tarafından verilen şeref payesi, mükafat ve imtiyazlar görev alanı dışında bırakılmıştır.

Yasanın 5 inci maddesine göre, ayrıca, mağdur şahıs tarafından konunun mahkemeye intikal ettirilmesi mümkün veya böyle bir hakkı mevcut ise bu konuda da PO'nun yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte PO, haksızlığa uğrayan şahsın bazı durumlarda yargı yoluna başvurmamasını beklemenin uygun olmadığı konusunda bir kanaate sahipse, şikayeti inceleyebilmektedir.

Ayrıca yasaya ekli 4 sayılı listede kayıtlı mahkemelerde idare tarafından atanmış ve idari işlemleri yapmakla görevlendirilmiş personel, kurumun görev alanı içinde kalmaktadır. Kanuna ekli 3 ve 4 sayılı ekler üzerinde, yine 2 sayılı ekteki usule benzer değişiklik yapılması mümkündür.

4.1.2.3.3 Şikâyetle Bulunabilecek Kişiler

PKY'nın 6 ncı maddesinde, PO'na şikayette bulunabilecek özel ve tüzel kişiler açıklanmak istenirken, başvuruda bulunamayacaklar ortaya konmuş ve bu maddede sayılanlar haricinde kalan kişilere başvurma hakkı vermiştir.

Şikayette bulunamayacak olan kişiler şunlardır:

- a) Kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş mahalli otorite ve hükümetler,
- b) Üyeleri Kraliçe, Bakanlar, hükümet kurumları, İskoç bakanlar, Birinci Bakanlar, İskoç Başsavcısı tarafından atananlar veya
- c) Gelirleri kısmen veya tamamen Parlamento tarafından sağlanan kurum ve kuruluşlar.

Şikayetin mutlaka haksızlığa uğrayan kişi tarafından yapılması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, şikayetçinin şikayetini yaptıktan sonra ölmüş olması veya herhangi bir sebeple kendi başına hareket etmeye muktedir olmadığı durumlarda, şikayet, onun şahsi temsilcisi veya aile üyelerinden birisi tarafından yapılabilecektir.

Şikayetin, şikayet konusu hususun öğrenilmesinden sonra on iki ay içerisinde yapılması gerekmektedir. Fakat PO, özel durumlarda süresi içinde yapılmamış olan başvuruları incelemek yetkisine de sahiptir.

İstisnaları olmakla birlikte şikayetçinin İngiltere'de yerleşim yerine sahip olması veya ölmüş ise öldüğü esnada yerleşik olması gerekmektedir. Şahıs İngiltere topraklarında iken şikayet konusu olayla da karşılaşmış olabilir veya İngiltere adına kayıtlı gemi veya uçakta söz konusu muameleye tabi olabilir. Bu durumlarda şikayette bulunma hakkı bakidir.

4.1.2.3.4 Şikâyetin Yapılış Şekli ve Süreci

İngiltere Parlamento Ombudsmanı, Fransa'dakine benzer şekilde doğrudan doğruya vatandaşlardan gelen şikayet başvurularını kabul edememekte veya resen soruşturma yapamamaktadır. Bu da onların esas görevlerini kısıtlayan en önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Şikayetin yapılış şekli yasanın 5 inci maddesinde belirtilmiştir.

Buna göre şikayetin kişiler tarafından yazılı olarak Avam Kamarası üyelerinden herhangi birisine yapılması ve başvuruda konunun PO'ya iletilmesi talebine yer verilmelidir. Lordlar Kamarası üyelerine şikayet yapılamamaktadır. Başvuru ücretsizdir.

Burada Fransa'dakine benzer ama daha sıkı anlamda milletvekillerine süzgeç görevi verildiği görülmektedir. Kuruma çok fazla başvuruyu engellemek üzerine düşünülen sistemde ayrıca milletvekilinin şikayeti bizzat kendisinin araştırmasına da imkan tanımaktadır. Ancak milletvekilinin uygun görmesi halinde başvuru kuruma iletilecektir. Bir diğer değişik durum, milletvekilinin kendisine başvuru olmaksızın kuruma başvuru hakkının olmamasıdır.

Şikayetçi, başvurusunda idarenin kötü işleyişi sonucunda haksızlığa uğradığını ileri sürmelidir. Kanunda kötü yönetim ve haksızlık konularının neler olduğuna ilişkin herhangi bir tanım yapılmamıştır. Haksızlık konusunun, kanunun uygulanmasından gerçek bir zarar doğmaması halinde bile kişinin haksızlığa maruz kalması şeklinde açıklanmaya çalışıldığı ifade edilmiştir. Kötü yönetim olarak da “tarafgirlik, ihmal, dikkatsizlik, gecikmeye neden olmak, ehliyetsizlik, keyfilik, ahlak bozukluğu” gibi hususlar örnek gösterilmiştir.¹¹⁶

PO, kendisine iletilen başvuruları incelemek ve görev alanına girmiyorsa sebebi ile birlikte milletvekiline bilgi vermek zorundadır. Eğer şikayet konusu PO'nun görev alanı içindeyse, bu durumda gerekli soruşturma ve inceleme PO tarafından başlatılır (Madde 7).

Öncelikle PO tarafından ilgili idarenin en yetkili memuruna veya ilgili idareye ve şikayete konu işlemi yaptığı bildirilen kamu görevlisine veya şikayet edilen faaliyeti yapmak konusunda yetkilendirilmiş şahsa, şikayet başvurusunda yer verilen iddialara ilişkin cevap verme fırsatı tanınır. Soruşturma gizli olarak yapılmakla birlikte gerekli gördüğü durumlarda uygun göreceği şekilde soruşturma yöntemini seçmek kendi takdirine kalmıştır. PO ayrıca kendince uygun bulduğu kişilerden, uygun bulduğu şekilde, uygun bulduğu incelemeleri yapacak ve kimlerin soruşturma esnasında temsilcilerini getirebileceğine karar verecektir. Soruşturma konusunda bilgi veren şahıslara belirli bir miktar para ödenmesine de karar verme yetkisine sahiptir.

¹¹⁶ Arslan, S. (Mart 1986). İngiltere'de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), s. 162.

PO, konu hakkında bilgi sahibi olan veya konuyla ilgili belgeleri hazırlayan herhangi bir bakan, idarenin ilgili memuru ya da bilgi sağlayabilecek diğer kurum memurlarından bilgi isteyebilir ve gerekli dokümanları temin etmelerini talep edebilir. PO bu konuda mahkemelerin sahip olduğu, belge ve tanıkların soruşturmada hazır bulundurulması ve dinlenmeleri, yurt dışındaki şahitlerin dinlenmesi ve yemin etmeleri gibi yetkilere de sahiptir.

İlgili bakan tarafından konunun milli savunma sırrı veya kamu yararına aykırı olduğu bildirilse bile, ombudsmanın bilgi ve belge isteme yetkisi kısıtlanamamaktadır.

Buna karşılık PO, kabine veya herhangi bir kabine komitesinin işlemleri ile ilgili belgeleri isteyemez ve bu konuda soruşturma yapamaz. Bu sınırlamanın uygulanması için o işin kabine işlemleriyle ilgili olduğuna dair Kabine Sekreteri tarafından hazırlanan ve Başbakan tarafından onaylanan belge yeterlidir.

PO, soruşturması esnasında kendisine veya kurumu personelini yasal bir mazereti olmaksızın görevini yapmaya engellemek suçunu işleyen kişiyi mahkemeye verebilmektedir.

Soruşturma sonuçları bir rapor halinde PO tarafından ilgili milletvekiline gönderilir. Ombudsman bu raporun bir örneğini ilgili kamu kuruluşunun en üst amirine veya ilgili idareye ve kendisinden yakınılan memura gönderir. Eğer şikayet konusu olay haklı bulunur fakat kurum tarafından gerekli önlem alınmazsa PO durumu özel bir raporla Parlamentonun her iki kanadına bildirebilir. PO ayrıca yine Parlamentonun her iki kamarasına o yıla ilişkin yaptığı işlemler ile değerlendirmelerini hazırladığı yıllık raporlarla bildirmek zorundadır (Madde 10).

4.1.2.4 Örgütlenmesi¹¹⁷

Kurumun başında PO bulunmaktadır. PO aynı zamanda kurumun parasal kaynaklarının yerinde ve düzgün tutulmasını sağlamak, bunun kontrolünü yapmak ve düzenleyeceği raporla Parlamenteoya bildirmekle de yükümlüdür.

¹¹⁷ Parliamentary and Health Service Ombudsman/About Us/Governance/Governance Statement. (t.y.). Erişim: 29 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.org.uk/about_us/governance/governance_statement.html,

Kendisi dışında kendisi tarafından atanan ve ona karşı sorumlu üst düzey üç yönetici, Kurumun yönetiminde ona yardımcı olmak ile görevlendirilmişlerdir. Kurumun idaresinin geliştirilmesi, işlemlerinin şeffaflığının sağlanması, bağımsızlığının güçlendirilmesi amacıyla başkanlığını kendisinin yaptığı ve kurum dışından dört kişinin yer aldığı Danışma Kurulu bulunmaktadır. Yardımcıları Kurul üyesi olmamakla birlikte toplantılara katılabilir ve gerekli yardımı sağlarlar. Üyeler kurum dışından olduğundan, kurum faaliyetleri ve işleyişi hakkında dışardan “destek veren arkadaşlar” olarak da nitelendirilmektedirler. Kurulun, kurumun inceleme – soruşturma işlemlerine herhangi bir dahli olamaz.

Danışma Kurulu’nun iki alt komitesi bulunmaktadır. Bunlardan ilki olan Denetim Komitesi, Muhasebe Görevlisi (PO) ile İcra Kuruluna iç denetim ve risk yönetimi konularının yeterince düzenlenip düzenlenmediği konularında yardımcı olmaktadır. Gerek finansal gerekse de finansman harici konularda iç ve dış denetim yapılmasını sağlayarak, kurumun her zaman düzenli işleyişinde gözetim rolü bulunmaktadır. PO dahil dışarıdan seçilen dört üyesi bulunmaktadır. Konuya ilişkin ikinci komite, Ödeme Komitesi’dir. Komite, biri PO ve Danışma Kurulu’nun iki üyesinden oluşmaktadır ve kurum personeline yapılacak ödemelere ilişkin tavsiyelerde bulunmak ile görevlidir.

Kurumun idari yönetimi içinde yukarda sayılan danışma kurul ve komitelerine ilaveten bir de yürütme ile görevlendirilmiş İcra Kurulu bulunmaktadır. PO ve üç yardımcısı bu kurulun üyeleri olup, kurul kurumun genel işleyişi konularını incelemek, sorunları tespit etmek ve çözüm bulmak ile görevlendirilmiştir. PO’nun her üç yardımcısının altında kurumun işleyişini sağlayan bölümler bulunmaktadır. Ayrıca İcra Kurulu’na yardımcı olmak üzere Sağlık ve Güvenlik, Gizlilik ve Whitley (Ticari sendikalar ile ilgili) adlarında üç komite daha vardır.

4.1.2.5 Yıllık Raporlar

Tablo: 5’de verilen rakamlar kurumun internet ortamında sunmuş olduğu raporlardan¹¹⁸ derlenen bilgiler kullanılarak oluşturulmuştur. Kurumun görev alanına Parlamento’ya bağlı hükümet kurumları ve sağlık alanında görev yapan kurumlar dahil olduğundan, rakamlar tüm bu alanları kapsayacak şekilde sunulmuştur.

¹¹⁸ Parliamentary and Health Service Ombudsman/About Us/Our Plans/Archive. (t.y.). Erişim: 28 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.org.uk/about_us/our_plans/archive.html

Tablo incelendiğinde ilk göze çarpan husus, İngiliz Parlamento Ombudsmanı'nın tavsiyelerine uyulma oranıdır. Bilindiği üzere tavsiyelerine uyulmadığı durumlarda, PO hazırlayacağı özel bir raporla durumu Parlamento'ya bildirecektir. Kurumların saygınlığının dejenere edilmediği veya saygınlığa kamuoyu nezdinde önem verildiği ülkelerde, sadece tavsiyede bulunan bir kurumun bu tavsiyelerinin dikkate alınması oranı, bu kuruma verilen önemin önemli bir göstergesi olmaktadır. Kuruma ilişkin diğer verilere bakıldığında, diğer ülke örneklerinde de görülen tipik bir durumla karşılaşılmaktadır. O da başvuru sayısının önemli bir kısmının daha ilk baştan görev alanı dışında olma, yetersiz bilgi, başvuru şartlarını taşımama gibi hususlar nedeniyle elenmiş olmasıdır. Kurum bu durumu internet sayfasında, reklamlar veya yayınladığı broşürler yoluyla İngiliz halkına kurum hakkında bilgi vermek suretiyle önlemeye çalışmaktadır. İngiliz ombudsmanının bir yıllık süre içinde toplam iş yükünün neredeyse % 90'ı sonuçlandırması da önemli bir başarıya işaret etmektedir.

TABLO: 5

İngiltere Parlamento Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu

	2007/08	2006/07	2005/06	2004/05
Yeni Gelen İş Sayısı	12.532	14.510	21.397	--
Kapatılan İş Sayısı (İade, Kabul Edilen vs.)	11.698	14.183	16.527	11.689
Soruşturma İçin Kabul Edilen	951	1.682	3.162	4189
Rapora Bağlanan	926	2.502	3.606	2.886
12 Ay İçinde Tamamlanan Soruşturma Oranı (%)	87	79	93	91

(TABLO: 5'in Devamıdır)

Rapor Üzerine Tam Onay Verilen Şikayet Oranı (%)	37	34	37	--
Kısmen Onay Verilen Şikayet Oranı (%)	18	28	30	--
Onay Verilmeyen Şikayet Oranı (%)	45	38	33	--
Tavsiyelere Uyulma Oranı (%)	99	100	99	--

Kaynak: Parliamentary and Health Service Ombudsman/About Us/Our Plans/Archive. (t.y.).
Erişim: 28 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.org.uk/about_us/our_plans/archive.html

4.1.3 Genel Değerlendirme

İngiltere Parlamento Ombudsmanı, kurulmaya çalışıldığı 1960'lı yıllar içinde bile hemen hemen toplumun her kesiminden eleştiri almasına rağmen, yine gelişen toplumsal baskılar neticesinde oluşturulmasına karar verilen bir kuruluştur. Burada yapılan eleştirilerin kaynağında, incelediğimiz diğer ülke örneklerine göre PO'nun görev alanı itibariyle en sınırlanmış olan kurum olması ile uzun yıllara dayanan parlamenter demokrasi bağımlısı olarak tanınan ülke milletvekillerinin, ABD'nde olduğu gibi görevlerini başka bir kurumla paylaşma konusunda isteksiz olmalarında yatmaktadır. Öyle ki 1967'nin İngiliz gazetelerinde kuruma “kağıt kaplan”, “dişsiz kaplan”, “topal şövalye”, “zincirlenmiş bekçi köpeği” ve “yutturmaca” gibi değişik adlar takıldığı görülmüştür.¹¹⁹ Ayrıca 1969 yılında İngiliz halkı üzerinde yapılan bir araştırmada,

¹¹⁹ Gwyn, W. B. (Feb. 1973). The British PCA: ‘Ombudsman or Ombudsmouse? *The Journal of Politics*, 35(1), s. 47.

araştırmaya dahil olan kişilerin % 84'ünün ihtiyaç duyduğu zaman başvurabileceği söz konusu kurum hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları tespit edilmiştir.¹²⁰

Gerçekten de bugün itibarıyla bile bakıldığında kurumun hareket serbestisinin diğer ülke örneklerine göre oldukça kısıtlanmış olduğunu söylemek mümkündür. Sadece milletvekilleri aracılığı ile şikayet başvurularını kabul etmesi onun halk değil de milletvekilleri için çalışan bir kurum olarak nitelenmesini sağlamıştır. Bu konu, kurumun çalışma mekanizmalarının kurulduğu ilk yıllarda halk tarafından karmaşık olarak nitelendirilip, kurumun toplum tarafından hala tanınmamasına bir sebep olarak gösterilmiştir.¹²¹ Kurumun, yasasında olayları resen inceleyip araştırma yetkisi bulunmamakta ve görev alanına giren kurumlar ve kişiler, aynı yasada diğer ülke örneklerine göre daha sınırlı şekilde belirlenmektedir. Bu da onun özgürlüğünün önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. Bir başka eleştiri konusu da “kötü yönetim” kavramına ilişkin bir tanımın yapılmamış olmasıdır. Gerçi literatürde bazı yazar ve araştırmacılar tanıma ilişkin çalışmalarda bulunsalar da içtihat hukukunun en çok kullanıldığı ülkede bu kavramın incelenen olaylar neticesinde kendiliğinden bir tanıma kavuşabileceği görüşündeyim. Bu yöntem ombudsmana hareket alanı bırakılmasına da sebep olacaktır ve kavramın altının onun tarafından doldurulması fırsatını verecektir.

Bununla birlikte PO, vatandaş ve devlet arasında bir arabulucu olma görevini sürdürmenin yanı sıra iyi yönetişimin takipçisi ve yürütmenin etkinliğinin kontrol edildiği bir birim olarak da kendini ispat etme çabasındadır. Sırf bu nedenle sağlık hizmetleri servisi gibi toplum için önem sırası üstte olan sektöre ilişkin şikayetlerin ele alınması görevi PO'ya verilmiştir. Kurumun incelediği dosyalardan çıkardığı dersler kapsamında iyi yönetim kapsamında diğer kurum ve kuruluşlar tarafından neler yapılması gerektiği ve sorunların çözüm yöntemlerine ilişkin çok önemli prensiplerin¹²² yayınlanmış olması, bu alanda PO'nun üstlendiği rolün önemini pekiştirmektedir. Ayrıca kurum bünyesinde oluşturulan fakat ombudsman haricinde kalan üyeleri kurum dışından gelen Danışma Kurulu'nun, kuruma dışardan bir gözle bakarak tavsiyelerde bulunması, organizasyonların içlerinde yer alan hataları görememe hastalığını yenebilmesine

¹²⁰ Friedmann, K. A. (Sep. 1977). The Public and the Ombudsman: Perceptions and Attitudes in Britain and in Alberta. *Canadian Journal of Political Science*, 10(3), s. 516.

¹²¹ Langrod, G. (Eylül 1972). İngiliz Yönetimine Ombudsman'ın (Kamu Gözeticisinin) Katkısı ve Gerçek. (V. Pekiner, Özet.) *Amme İdaresi Dergisi*, 5(3), s. 121, “La réalité et l'apport de L'Ombudsman au fonctionnement de l'administration britannique”, *La Revue Administrative*, No. 146, Mars – Avril 1972, s. 191-197.

¹²² Parliamentary and Health Service Ombudsman/Publication/Good Administration. (t.y.). Erişim: 31 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.org.uk/improving_services/principles/index.html

olanak sağlayacağı için diğer ülkelere örnek olabilecek bir yöntem olduğu inancındayım.

Son olarak halen PO olarak görev yapan Ann Abraham, kurumun üstlendiği görevler itibariyle devamlılığını sağlamasında en önemli faktör olarak, diğer oyuncularla olan ilişkisinin temelinde yatan güven faktörünü göstermiş, ancak bu suretle kurumların birbirleriyle çatışmadan toplumun faydası için kendilerine tahsis edilmiş görevleri yerine getirebileceklerini ifade etmiştir.¹²³ İngiliz ombudsmanı, devamlı yapmış olduğu anket ve benzeri araştırmalarla, bu güven katsayısını ölçmekte ve yönetim şeklini ona göre yapılandırmaktadır. Kurumun toplum ve diğer ilgili kurumlar nezdinde saygınlığının, izlenen bu yöntemle daha da gelişeceği aşikardır.

¹²³ Abraham, A. (December 04, 2006). Parliamentary and Health Service Ombudsman. *The Ombudsman, the Constitution and Public Services: A Crisis or an Opportunity*. [Bildiri], Constitution Unit Seminar on the Ombudsman, s. 14.

5. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (ABD)

Çalışmamızda ABD örneğini incelememizin nedeni, bu ülkenin nüfus ve yüzölçümü ile federal yapısı itibariyle diğer örneklerden oldukça farklılık arz eden bir ülke olmasıdır. Fakat sonuç itibariyle düşünülmesi gereken esas nokta; ombudsman kurumunun ülkelere göre değişen farklı yapılarda uygulanabilme zorluğu yerine, kurumun görevini yapabilmesi sayesinde topluma sağlayacağı faydanın önemi olmalıdır.

ABD’nde ombudsman kurumunun oluşturulmasının 1960’lı yıllara denk düşmesi tesadüf olarak nitelendirilmemektedir. Bu olgunun ardında, anılan yıllarda genel olarak tüm dünyada, bunun bir yansıması olarak da ABD toplumunda başlayan ve devlet yönetiminde yaşanan skandalların su yüzüne çıkması ile de hızlanan özgürlük ve barış hareketleri ile insan hakları konusunda oluşan özel hassasiyetten bahsetmek çok da yanlış olmayacaktır.¹²⁴

Bu noktada ombudsman konusuna giriş yapmadan önce her zaman olduğu üzere ülke idari sistemi hakkında bir bilgi verilecek ve takiben ombudsman olgusunun bu ülkede gelişim düzeyi, örneklerle anlatılmaya çalışılacaktır.

5.1 Yönetim Yapısı

ABD gerek yüzölçümü, gerek nüfusu ve gerekse de idari yönetim sistemi açısından ele alınan diğer ülke örneklerinden farklı bir durumdadır.

ABD, 9,6 milyon km² yüzölçümü ile Rusya, Kanada ve Çin’den sonra dünyanın dördüncü büyük ülkesidir. 2009 yılı Nüfus İdaresi rakamlarına göre nüfusu 306,3 milyon olan ABD’nin devlet biçimi, başkanlık sistemidir. Anayasası 1787 yılında kabul edilmiş olup, federal yapıya sahip olan ülke ayrıca 50 eyalete sahip bulunmaktadır. Eyaletler kendi içlerinde de özerk yerel yönetim birimlerine sahiptirler.¹²⁵

Tarihsel olarak 1492 yılında Kristof Kolomb tarafından keşfinden sonra çoğunluğu Avrupalı göçmenlerin oluşturduğu topluluklar bu ülkeye göç ederek kendilerine yeni bir vatan arayışına girmişlerdir. Bu topluluklar arasında en güçlü olanı İngiliz grubu idi ve

¹²⁴ History. (t.y.). Erişim: 04 Mayıs 2009, http://usoa.non-profitsites.biz/en/About_Us/history.cfm

¹²⁵ USA Facts in Brief. (t.y.). Erişim: 02 Mayıs 2009, <http://www.america.gov/media/pdf/books/usamap-facts.pdf#popup>

ülke İngiltere Krallığı'na vergi vermekle mükellefti. Fakat 4 Temmuz 1776 tarihinde ABD'nin bağımsızlığı ilan edilmiştir. Gelmiş oldukları ülkelerdeki olumsuz yaşam şartları, eşitsizlik ve diğer etmenler, Bağımsızlık Bildirgesi ve Anayasa'sından da görüleceği üzere, ülkenin özgürlükçü ve demokratik yönetim üstüne inşası sonucunu doğurmuştur.

Ülke Anayasası uyarınca devlet güçlü merkezi yapı ile kendi içinde bağımsız eyaletler şeklinde örgütlenmiş, merkezdeki gücün mutlak olmasını engellemek üzere güçler ayrılığı ilkesi Anayasa'ya derç edilmiştir. 1787 yılında kabul edilen Anayasa ancak 1789 yılında eyaletlerin tamamının onaylaması ile yürürlüğe girebilmiştir.

5.1.1 Anayasal Kurumlar

Ülke Anayasası 7 maddeden oluşmakta olup, 1787 yılından bugüne uygulamada devam eden ve devlet sisteminin esaslarını içeren dünyadaki yaşayan en eski yazılı Anayasalardan birisidir. Bugün federalizm olarak nitelenen sistem, devletin dışa karşı savunulması ve temsil edilmesi gibi temel fonksiyonları federal hükümete, kalan diğer hizmetleri de yerel eyaletlere bırakmaktadır. Sözü edilen bu yapı içinde federal yönetimin yapısı güçler ayrılığı ilkesine dayandırılmıştır. Sözü edilen üç temel güç yasama, yürütme ve yargıdır. Bu üç gücün herhangi birinin diğerleri üzerinde hakimiyet sağlamasına mani olacak tedbirler de yine temel yasal metinleri içinde sağlanmıştır.

5.1.1.1 Başkan¹²⁶

ABD Anayasası'na göre yürütme gücü aynı zamanda devletin başı ve orduların komutanı olan ABD Başkanı'nda toplanmıştır. Anayasa'nın 2 nci maddesi uyarınca Başkan Kongre tarafından kabul edilen yasaları uygulamak ve uygulanmasını gözlemek ile görevlendirilmiştir. Başkan bu görevini Kabinesini oluşturan ve yöneticilerini kendisinin atadığı on beş adet bakanlık aracılığı ile yerine getirmektedir. Bununla birlikte bu atamalar Senato'nun onayına tabidir. Bu arada Kabine içinde yer almayan fakat günlük işlerin yapılmasında federal hükümete yardımcı olan ve tüm idari sorumluluğu Başkana ait diğer idari birimler de mevcuttur. Buna ilaveten Başkan,

¹²⁶ The Executive Branch. (t.y.). Erişim: 03 Mayıs 2009, http://www.whitehouse.gov/our_government/executive_branch

Merkez Bankası Başkanı gibi elliye yakın bağımsız federal komisyonun başkanını, federal yargıçları, büyükelçileri ve diğer federal kurum başkanlarını atamakla görevlidir.

Başkan Kongre tarafından kabul edilen yasaları imzalayıp onaylayabilir veya veto edip geri gönderebilir. Geri gönderdiği yasalar, Kongrenin her iki meclisi tarafından en az üçte iki çoğunlukla kabul edilirse Başkan tarafından imzalanmak zorundadır. Yürütme, diğer ülkelerle anlaşmaları müzakere eder ve imzalar fakat yine bu anlaşmaların Kongre tarafından onaylanması gerekmektedir. Anayasa'nın "bütün yasama yetkisi Kongre'ye aittir" hükmüne rağmen Başkan, yasaların uygulanmasını açıklayan "idari emirler" yayımlayabilmektedir.

ABD Anayasası Başkana ait olmak üzere sadece üç şart getirmiştir. Buna göre Başkan en az 35 yaşında olacak, doğuştan vatandaşlık hakkına sahip olacak ve ABD'nde en az 14 yıl yaşamış olacaktır (Md. 2 Bölüm 1). Ayrıca Başkan 4 yılda bir yapılan seçimle belirlenmekte ve en fazla iki dönem görev yapabilmektedir.

ABD Başkanı'nın görevini yapamadığı durumda sorumluluğu alacak olan şahıs Başkan Yardımcısı'dır. Görevini yapamama Başkanın ölümü, istifası veya geçici iş göremez olması durumları ile Başkan Yardımcısı ve Kabinenin çoğunluğunun Başkanın görevini yapamayacağı yargısına ulaşması durumunda gerçekleşmektedir. Başkan ile birlikte seçilen Başkan Yardımcısı, aynı zamanda Senato'nun da başkanıdır. Bununla birlikte bu başkanlığı sembolik düzeyde kalmaktadır. Başkan Yardımcısı, Başkana gerektiğinde belli konularda danışmanlık da yapmaktadır.

Başkana yürütme görevini yapmasında yardımcı olan "Yürütme Ofisi", tamamen kendisinin atadığı danışmanlardan oluşan ve günlük uygulamaları düzenleyen bir idari birimdir.

Kabine, 15 idari birimin (bakanlık) üst yöneticilerinden oluşan ve Başkana danışmanlık yapan bir kurumdur.

5.1.1.2 Yasama¹²⁷

Anayasa'nın 1 inci maddesi uyarınca yasama yetkisi, Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan Kongre'ye aittir. Anayasa, Kongreyi yasa yapmaya yetkili tek güç olarak belirtmiş ve savaş ilan etme, Başkan tarafından atanan üst yöneticileri kabul ya da ret etme ve soruşturma gücü ile de donatmıştır.

Temsilciler Meclisi, eyaletlerin nüfus oranına göre seçilmiş 435 üyeden oluşmaktadır. Meclise başkanlık eden şahıs olan Meclis Sözcüsü, ABD Başkanı'nı sıralamada takip eden üçüncü kişidir. Meclis üyeleri iki yılda bir seçilirler ve 25 yaşından büyük olmaları, en az yedi yıldır ABD vatandaşı olmaları ve temsil ettikleri eyalette ikamet ediyor olmaları gerekmektedir. Meclis önemli görevlerle donatılmıştır, gelir arttırıcı yasalar sunmak, federal görevlileri yargılamak ve seçimde eşitlik halinde Başkanı seçmek bunlar arasında bulunmaktadır.

Senato her eyaletten altı yıllık dönem için seçilen 2 senatör olmak üzere 100 üyeden oluşmaktadır. Her iki yılda bir yapılan seçimle Senato'nun üçte biri yenilenir. Senatörlerin en az 30 yaşında ve en az 9 yıldır ABD vatandaşı olmaları, ayrıca seçildikleri eyalette ikamet ediyor olmaları gerekmektedir. Senato'nun başkanı Başkan Yardımcısı'dır. Oyların eşitliği halinde oy kullanarak kararın alınmasını sağlamaktadır.

Senato, Başkan tarafından atanan üst yöneticiler ile anlaşmaların onaylandığı organdır. Bununla birlikte Başkan Yardımcısı'nın atanması ile dış ticareti ilgilendiren anlaşmaların ayrıca Temsilciler Meclisi'nce de onaylanması gerekmektedir.

Yasaların geçmesi ve imzasını sağlamak üzere Başkana gönderilebilmesi için, her iki Meclis tarafından çoğunlukla kabul edilmiş olmaları gerekmektedir. Eğer Başkan yasayı veto ederse, bu veto her iki Meclisin yasayı en az üçte iki çoğunlukla kabul etmesiyle bertaraf edilebilecektir.

Yasalar herkes tarafından kaleme alınabilir ama sadece Kongre üyeleri tarafından sunulabilir. Yasa sunulmasını müteakip, ilgili komitesine havale edilir. Kongre bünyesinde 70 alt komiteye sahip 17 Senato komitesi ve 104 alt komiteye sahip 23

¹²⁷ The Legislative Branch. (t.y.). Erişim: 03 Mayıs 2009, http://www.whitehouse.gov/our_government/legislative_branch

Meclis komitesi mevcuttur. Yasa ilk önce alt komite tarafından incelenmekte ve duruma göre reddedilmekte, kabul edilmekte veya değiştirilmektedir. Onaylanması halinde yasa ilgili komitesine gönderilmektedir.

5.1.1.3 Yargı¹²⁸

ABD'nde yürütme ve yasama organlarının seçimi halk tarafından gerçekleştirilmesine rağmen, yargı organı üyeleri Başkan tarafından atanmakta ve Senato tarafından onaylanmaktadır.

Yargı organını kuran Anayasa'nın 3 üncü maddesi, Kongre'ye anılan federal organın şekli, yapısı ve Yüce Mahkeme'nin yargıç sayısının belirlenmesine kadar ayrıcalıklı yetkiler vermiştir. Anayasa Kongre'ye ayrıca alt düzeyde mahkemeler oluşturma yetkisi de tanımıştır. Bu kapsamda 13 federal temyiz mahkemesi ve 94 adet bölge mahkemesi kurulmuştur.

Federal yargıçlar ancak Temsilciler Meclisi tarafından yargılanmaları ve Senato tarafından mahkum edilmelerine karar verilmeleri halinde görevden alınabilmektedirler. Yargıçlar belli bir dönem için seçilmezler. Ancak ölüm, emeklilik ya da görevden alınmaları halinde yargıçlık görevinden ayrılabilirler. Bu da onlara politik ya da seçilmelerine yönelik herhangi bir baskı gelmesine mani olmakta ve bağımsız olarak karar verebilme yetkisi tanımaktadır.

Federal mahkemeler yasaların anayasaya uygun olup olmadıkları, yasaların yorumlanması ve bireysel olaylara uygulanmasında tam yetkiye sahiptirler. Bununla birlikte Yüce Mahkeme tarafından yapılan yorumlar onlar açısından bağlayıcıdır.

Yüce Mahkeme, Anayasa'da ismen sayılan tek mahkemedir. Üye sayısı Anayasa tarafından Kongre'ye bırakılmıştır ama 1869 yılından bu yana 9 üyeye sahiptir. Eyalet temyiz mahkemeleri ile federal temyiz mahkemelerinden gelen federal yasalara ilişkin olayları inceler ve karar verir. Kararı kesindir ve temyiz edilemez.

¹²⁸ The Judicial Branch. (t.y.). Erişim: 03 Mayıs 2009, http://www.whitehouse.gov/our_government/judicial_branch

Anayasa'nın 3 üncü maddesi, her suç isnat edilen şahıs yetkili yargıç ve jüriden oluşan bir mahkeme önünde eşit yargılanma hakkına sahiptir, demektir. Anayasa'da yapılan 4, 5 ve 6 ncı değişikliklerle, kanunla belirlenmedikçe hiç kimsenin yaşama, özgürlük ve mülkiyet hakkından vazgeçemeyeceği, bir suçtan iki kez yargılanmama, eşit yargılanma, yasal temsilci bulundurma gibi hakları Anayasa'ya ilave edilmiştir.

5.1.2 Ombudsman Sistemi

ABD'nde ombudsman kurumunun gelişimi incelendiğinde federal ve eyalet yönetimlerine nazaran yerel yönetimlerde ve sivil toplum örgütlerinde ombudsman ve benzeri oluşumların daha çok ilgi çektiğini söylemek mümkündür. ABD'de özellikle hakkın takibi ve aranması temelinde vatandaş hakları ile demokrasi alanında oldukça önemli ilerleme sağlandığından, hemen hemen her konuda ombudsman örneğine rastlamak mümkün olabilmektedir. Buna örnek verecek olursak Yaşlı Ombudsmanı, Üniversite Ombudsmanı, Cezaevi Ombudsmanı, Çevre Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Aile Ombudsmanı, Kamu Şirketleri Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı vb.

Ayrıca bu aşamada belirtmek gerekir ki, ombudsman konusunda ilginç bir saptamada bulunulmuş ve bürokratik bir kurumun izlenmesi için yine başka bir bürokratik kurumun oluşturulmasının ironik olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca ombudsman örneklerinin ABD'nde aldığı şekil tam olarak düşündüğümüz biçimde karşımıza çıkamamaktadır. Örneğin klasik ombudsman örneğinden farklı olarak “yarı ombudsman” olarak niteleyebileceğimiz bu türlerin bir kısmı yürütme erkine bağlı olarak çalışırken, bazıları halkın şikayeti konusuna eğilememekte, bir kısmı da sadece soruşturmacı olarak çözüm bulmaya çalışmaktadırlar.¹²⁹

Donald Rowat daha 1965 yılında Amerikan halkının artık kapalı kapılar ardında yönetim yapılması şeklini benimsemeyeceğini, bu nedenle gizlilik içeren belgelerin açıklanmasından korkulmaması gerektiğini, bunu sağlamada ombudsman kurumuna önemli bir vazife düşeceğini, artık “Kamuya açıklanmadıkça her şey gizlidir” deyişinin

¹²⁹ Bill, L. B. (t.y.). Institutionalizing a Bureaucratic Monitoring Mechanism: The First Thirty Years of Hawaii's Ombudsman. Erişim: 04 Mayıs 2009, <http://www.abanet.org/adminlaw/ombuds/hill1.html>

aslında “Gizli olmadıkça her şey kamuya açıktır” şeklinde söylenmesi gerektiğini, ifade etmiştir.¹³⁰

5.1.2.1 Tarihsel Süreçte Ombudsman Oluşturma Çabaları

Walter Gellhorn’un 1966 yılında yayımlanan *Ombudsmen and Others* adlı kitabında diğer ülkelerde yer alan ombudsman örneklerine yer verilmesi ve ABD için de benzeri bir kuruma ihtiyaç duyulduğunun belirtilmesi karşısında, kuruma karşı ilgi ilk defa ülke genelinde başlamıştır. Hatta *Time* dergisinde anılan kitaba ilişkin yapılan değerlendirmede, Webster sözlüğünde “ombudsman” kelimesine yer verilmediği ifade edilmiş, sözlüğün yayımcısının bu haberi tekzip etmesi nedeniyle dergi zor durumda kalmıştır.¹³¹

Ama Amerika genelinde konunun ilk defa ele alındığı makaleler olarak H.J.Abraham’ın 1960 tarihinde *Public Administration Review* dergisinde yayımlanan “People’s Watchdog Against Abuse of Power”, K.C. Davis’in 1961 tarihinde *University of Pennsylvania Law Review*’da yayımlanan “Ombudsmen in America” ve Walter Gellhorn’un *American Bar Association Journal* dergisinde yayımlanan 1962 tarihli “Administrative Procedure Reform: Hardy Perennial” adlı makaleleri gösterilmektedir.¹³²

Ombudsman kurumunun oluşumu kapsamında ABD’nde 1967 yılında siyah halkın ayaklanması üzerine oluşturulan komisyonlar, siyahi vatandaşların şikayetlerini yerel yönetimlere iletemediklerini, iletseler bile cevap alamadıklarını ve sorunu kendi başlarına çözmeye çalıştıkları saptamasını yaparken, çözüm için yerel yönetimlerden bağımsız ayrı bir şikayetlerin çözüm mercii yaratılmasını önermiş ve bu kuruma örnek olarak İskandinav ülkelerinde ortaya çıkan ombudsman kurumunu göstermişlerdir.¹³³

Daha önce de belirtildiği üzere ABD’nde federal seviyede görev yapan bir ombudsman müessesesi bulunmamaktadır. 1960 ve 70’lerde ulusal seviyede ombudsman benzeri kurumlar oluşturulmaya çalışılmışsa da, bu çabalar sonuçsuz kalmış ve bugüne kadar

¹³⁰ Rowat, D. C. (Nov. 1965). How Much Administrative Secrecy?. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 31(4), s. 496, 498.

¹³¹ Rowat, D. C. (Spring 2007). The American Distortion of the Ombudsman Concept and It’s Influence on Canada. *Canadian Public Administration*, 50(1), s. 43.

¹³² Rowat, D. C. (Dec. 1964). Ombudsmen for North America. *Public Administration Review*, 24(4), s. 230.

¹³³ Tibbles, L. (1969). The Ombudsman: Who Needs Him?. *Journal of Urban Law*, 47(1). University of Detroit, s. 4 -5.

da bu konuda bir ilerleme sağlanamamıştır. Örneğin 1967 yılında Kongre'ye sunulan iki kanun tasarısı ile Kongre üyelerine gelen şikayetleri değerlendirmek için ve düşük vergi miktarlarına ilişkin temyiz taleplerini değerlendirmek amacıyla ombudsman benzeri kurumlar oluşturulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte anılan tasarılar kanunlaşmamıştır. Benzer şekilde Amerikan Asamblesi, Ekim 1967 Ulusal Kongresi'nde ombudsman konusunu ele almış, eyalet ve yerel yönetimler için bu türde örgütlenmeye duyulan ihtiyacı ortaya koymuştur.¹³⁴ Bu konuda ülkenin federal yapısına dikkat çeken bazı yazarlar da, henüz konunun tartışılmaya başladığı ilk yıllarda ombudsman kurumunun federal seviyeden ziyade özellikle eyalet ve diğer yerel birimler düzeyinde örgütlenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.¹³⁵

Bu yönde ortaya konan çalışmalar sayesinde ilk olarak Hawaii eyaleti, 30 Nisan 1967 tarihinde kabul edilen bir kanunla eyalet bazında görev yapacak ombudsman kurumunu oluşturmuştur. Bunu 1971 yılında Nebraska, 1972'de Iowa ve 1975'te Alaska eyaletleri takip etmiştir. Elli eyalet arasında Arizona, 1996 tarihinde eyalet çapında ombudsman kurumunu oluşturan son eyalet olmuştur.

İlginç bir husus olarak belirtmek gerekir ki, ABD'nde ombudsman benzeri bir kurum oluşturulması konusunda federal seviyede başarısız olunurken, eyalet düzeyinde kısmen başarılı olunmuştur. Önemli olan nokta, ombudsman kurumu benzeri bir oluşumun ABD'nde ilk olarak yerel seviyede kurulmuş olmasıdır. New York eyaletinin Nassau ilçesinde, 31 Mayıs 1966 tarihinde ilçe yöneticisi tarafından atanan "Kamu Koruyucusu", vatandaşları idarenin etkin olmayan, kötü yönetim ve "üstünlük taslayan" kararlarına karşı korumak üzere görevlendirilmiştir. 1967 yılı Mayıs ayı sonuna kadar "kamu Koruyucusu" 500'e yakın dosya konusunda karar vermiştir. İlçe savcısının önerisi ile "Kamu Koruyucusu"nun daha bağımsız ve tarafsız çalışabilmesi için yürütme organından ziyade yasama erkine bağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Bu bölümde öncelikle federal seviyede ombudsman kurumu oluşturulması yönünde atılan adımları vurgulayarak başlamakta yarar olduğuna inanıyorum.

¹³⁴ Gottehrer, D. M., Ferguson, M. D. ve Aufrecht, S. E. (2000). Ombudsman Offices in the United States. R. Gregory ve P. Giddings (Ed.). *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam (Netherlands): IOS Press, s. 355 – 356.

¹³⁵ D'Alemberte, T. (Spring 1966). The Ombudsman, A Grievance Man for Citizens. *University of Florida Law Review*, 18(4), s. 552.

5.1.2.1.1 Federal Seviyede Ombudsman Oluşum Çabaları

ABD’nde federal seviyede ombudsman benzeri bir kurum oluşturulması konusunda 1963 yılından başlayarak Kongre’ye bir çok teklif sunulduğu fakat bunlardan hiç birinin yasalaşmadığını daha önce vurgulamıştık. İlginçtir ki eyalet ve yerel düzeyde hızla büyüyen bu konsept federal seviyede aynı ortamı yakalayamamıştır. Bu konudaki gelişmeler özetlenirken kendisi de bir senatör olan Vance Hartke’nin konuya ilişkin makalesinden yararlanılacaktır.

Aralık 1965 yılında Washington Post gazetesinde yayınlanan Gallup tarafından yapılan bir araştırmada; deneklerin % 42’si Washington’da, vatandaşın hükümet yetkililerinden kaynaklanan şikayetlerini inceleyecek bağımsız bir kurumun oluşturulmasının iyi bir fikir olduğunu ileri sürmüşlerdir. Aynı araştırmada Kongre üyelerinin zamanlarının yarısını vatandaşların şikayetlerini dinlemek ve çözüm bulmak konusuna ayırdıklarını, dolayısıyla yasama işlerine daha çok zaman ayırabilmeleri açısından politik konular hariç diğer başvuruların merkezi bir idareye gönderilebileceği tavsiyesine yer verilmiştir.

136

O dönemde ombudsman tartışmalarına ve uygulamalarına esas hareket katan gücün idari sistemin zararlarının tartışma konusu yapıldığı bir kısım organizasyonlar olduğunu görebiliyoruz ki bu destek bugün bile devam etmektedir. Amerika Barolar Birliği’nin Ombudsman Komitesi tarafından 1969 yılında, ABD İdari Konferansı’nın (United States Administrative Conference) eyalet ve yerel düzeyde ombudsman birimleri kurması ile federal seviyede sınırlı ve deneysel bir ombudsman programı başlatması tavsiye edilmiştir. Söz konusu Konferans, 1961 yılında federal kurumların kamu yararını korur ve özel şahısların hak ve yükümlülüklerini belirlerken hareketlerinde verimli, yeterli ve adil olmalarının sağlanması yolunda akademik çalışmalar yapmak üzere Başkan Kennedy tarafından kurulmuştur. Konferans başkanı beş yıllık bir dönem için Kongre’nin onayıyla ABD Başkanı tarafından atanmaktadır. Komite bu tavsiyesini diğer ülke örneklerinin de ayrıntılı olarak incelendiği bünyesinde hazırlanan bir rapora dayandırmıştır. Fakat Konferans, araştırmaları neticesinde bu türde bir görevi kabul etmemiştir. Komite tarafından önerilen husus; federal hükümetin ombudsman kurumunun çalışabileceğine karar vermek açısından, tespit edilecek sınırlı bir coğrafik

¹³⁶ Hartke, V. (1973-1974). Ombudsman: Mediator Between Citizen and His Government. *California Western Law Review*, 10, s. 351 – 354.

alandanda spesifik idare veya idareler üzerinde veya federal çalışma alanının bir kısmında deneysel şekilde ombudsman programı oluşturulması ve yürütülmesi şeklinde olmuştur.

ABD’nde vatandaşların idarenin işleyişine ilişkin şikayetleri, ülke demokrasisinin gereği, her zaman üzerinde hassasiyet ile durulan bir konu olmuştur. Bu şikayetlerin önemli bir kısmının toplandığı merci de Amerikan Kongresidir. Ülkemizde olduğu üzere vatandaşlardan alınan şikayetlerin incelenmesi ve sonuçlandırılması işinin Kongre üyelerinin sıklıkla yakındıkları bir konu olduğunu tahmin etmek pek zor olmasa gerek. Yasama üyelerinin yürütme organlarına söz konusu ombudsman benzeri müdahalesinin, prosedürlerin eşit uygulanmasını sağlayıcı etkisinin yanında adam kayırmacılık, iltimas ve kuralların farklı uygulanması yolunda da menfi etkileri olabileceği vurgulanmıştır.¹³⁷

Bu gelişmeler içinde 1963 yılında Kongre üyesi Henry S. Reuss, üyelerden kendisine havale edilen şikayetleri incelemek üzere Kongre bünyesinde bir “İdari Konsey Ofisi” kurulmasını yasa ile teklif etmiştir. Yasaya göre, Senato ve Temsilciler Meclisi başkanları tarafından atanan Konsey, yasamanın bir kolu olarak çalışacaktır. Konseyin tanıkları çağırma ve belge isteme hakkı olsa da, idarenin kararlarını değiştirme veya yeni karar verme gücü bulunmamaktadır. Tavsiyelerinin dikkate alınmadığı durumlarda Konsey, durumu bir raporla Kongre’ye bildirecektir. Konsey ayrıca yıllık faaliyetlerini bir rapor halinde Kongre’ye sunmakla mükellef olacaktır. ABD Başkanı, Kongre ve çalışanları, federal mahkemeler, eyalet ve yerel hükümetler Konseyin çalışma alanı dışında sayılmışlardır. Reuss, kanun teklifinin iki önemli avantaja sahip olduğunu belirtmiştir. Bunlar (1) Kongre üyeleri üzerlerinde bulunan yükün bir kısmı kalkacak ve yasama faaliyetlerine daha çok zaman kalacağı ile (2) bürokrasi ve vatandaş arasındaki problemlerin daha etkin tespiti ve ortadan kaldırılacağı konularıdır. Yine Reuss, vatandaşların Kongre üyeleri aracılığı ile Konseye başvurabilmelerinin aslında bir eksiklik olmadığını, vatandaşların seçimi ile o noktaya gelmiş bir kişinin vatandaşlarından aldığı şikayetleri Konseye intikal ettirmemesi gibi bir duruma nadir olarak başvurabileceklerini, kaldı ki her vatandaşın bölgesinden seçilen 3 üyeye sahip olduğunu, kalan 532 üyeye de başvurulabileceğini, ifade etmiştir.¹³⁸

¹³⁷ Abney, G. ve Henderson, T. A. (Feb. 1979). Representation of Local Officials by U.S. State Legislators. *Legislative Studies Quarterly*, 4(1), s. 64.

¹³⁸ Reuss, H. S. ve Munsey, E. (1968). The United States. D. C. Rowat (Ed.). *The Ombudsman: Citizen’s Defender*. (2. bs.). Toronto: University of Toronto Press, s. 198.

Mart 1967 yılında eski Senatör Edward Long tarafından, Sosyal Güvenlik Kurumu, Gaziler İdaresi, Gelir İdaresi gibi bir kısım federal kuruma ilişkin olarak vatandaşlardan gelecek şikayetleri inceleyecek bir “İdari Ombudsman Ofisi” kurulması teklif edilmiştir. Söz konusu Ofis, Reuss’un teklifinin aksine şikayeti direkt olarak şikayetçiden alabilecektir. New York Senatörü Jacob Javits tarafından Haziran 1971 tarihinde sunulan ve 1964 tarihli Ekonomik Fırsat Yasasında değişiklik öngören yasa teklifinde, deneysel biçimde federal ombudsman programı başlatılmasına yer verilmiştir. Teklif genel olarak yasanın kapsamı içine aldığı ihtiyaç sahibi vatandaşları ilgilendirmekteydi dolayısıyla sınırlı bir halk grubu bu kapsama dahil olabilmekteydi. Javits tarafından aynı yıl içinde yapılan bir başka teklifle, sadece üç federal kurum için üç yıllıkına oluşturulacak İdari Ombudsman projesi sunulmuştur. Senatör Long’un teklifinin aksine bu ombudsman sadece tavsiyelerde bulunabilecektir. Teklifte ayrıca ülkede federal, eyalet ve yerel seviyede ombudsman kurumu oluşturulmasına yönelik değerlendirme ve çalışmaları yapmak üzere Amerikan Ombudsman Vakfı yaratılması da teklif edilmiştir.

Kongre üyelerinin söz konusu gayretlerinin başarısızlığı altında iki neden yattığını ifade eden Vance Hartke, bunlardan birincisinin bağımsız bir ombudsmanın Kongre’nin asıl işlevlerinden birini ele geçirmesi ve seçmen-seçilen ilişkisini bozma tehlikesi olduğunu ifade etmiştir. Diğer neden ise, şikayetlerin Kongre üyesi aracılığı ile ombudsmana iletildiği durumda, üyenin ombudsmanın çalışmalarına katılması ve müdahale etmesi olarak belirtilmiştir.

Vance Hartke, 1971 yılında sunduğu “Seçmen Hizmetleri Kongre Ofisi” kurulmasına yönelik yasa teklifinde, Ofisin Kongre üyeleri aracılığı ile temin ettiği şikayetleri inceledikten sonra cevabı ile birlikte konuyu yine ilgili üyelere göndereceği hususuna yer vermiştir. İlgili üye de sonucu şikayette bulunan seçmenine iletacaktır. Ofisin müdürü Kongre çalışanı olacak ve dört yıllık bir dönem için yine Kongre’nin her iki meclisinin başkanları tarafından ortaklaşa atanacaktır. ABD Başkanı, Kongre, ABD mahkemeleri ve askeri mahkemeler, müdürün görev alanı dışında bulunacaktır. Ofisin gayelerinden önemli birisi, konusunda uzmanlaşmış personelin Kongre üyeleri ve çalışanlarına aynı zamanda yardımcı olabilmeleridir. Bir diğer önemli avantaj ise, şikayetlerin tek merkezde incelenmesi neticesinde, bütünü üzerinde bir değerlendirme yapılması şansının doğması olarak belirtilmiştir.

Söz konusu gayretlerin ortaya konulması esnasında 1976 ve 1977 yıllarında 153 Temsilciler Meclisi üyesi üzerinde yapılan bir araştırmadan da bahsetmek gerekmektedir. Anılan araştırmada soru sorulan üyeler, Meclisin gelecekte federal yapı içinde üstlenmesi gereken en önemli rol olarak % 72 oranında yasal düzenleme yapmak, % 10'u gözetim ve % 2'si de ombudsman (seçmen işleri) olarak cevap vermişlerdir. Buna karşılık kendilerinden en çok ne beklendiği sorusunu, % 79 oranında ombudsman benzeri görevleri yerine getirmek olarak yanıtlamışlardır.¹³⁹

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında; ABD'nde federal seviyede ve ülkenin bütününe kapsayan tek bir merkezi ombudsman kurumu oluşturulması çabalarının sonuçsuz kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte, yine federal seviyede görev yapan kurumların bazılarında ombudsman veya ombudsman benzeri birimlere yer verildiği de önemli bir husus olarak karşımızda durmaktadır. Bu birimlerin bazıları yasal kuruluş metinlerine sahip olup, ilgili olduğu şahıs ve firmalardan aldığı şikayetleri incelemekle görevlendirilmişlerdir. Bunlara örnek olarak Dahili Gelir İdaresi (Vergi Mükellefi Danışmanı), Gümrük İdaresi (Ticari İlişkiler Ofisi), Çevre Koruma İdaresi (Asbest Ombudsmanı), Federal Havacılık İdaresi (Uçak Gürültüsü Ombudsmanı) verilebilir.

Birimlerin bir kısmı da kurumun başı tarafından oluşturulan ve sadece çalışanlar arasında ortaya çıkan problemleri resmi olmayan biçimde çözmek amacıyla kurulan ombudsman benzeri yapılardır. Bunlara örnek olarak Enerji Bakanlığı Ombudsmanı, Hazine Bakanlığı (Gizli Servis Ombudsman Programı), Federal Soruşturma Bürosu (Ombudsman Programı) gibi kurumları vermek mümkündür.¹⁴⁰

Burada belirtmek gerekir ki söz konusu kurumlardan hiçbirisi, kurum harici görev yapan bir yasama organınca çıkarılmış yasal bir metin tarafından oluşturulmamış ve tayin edilmemiştir. Yapılan ombudsman benzeri işlemler kurum içi organlar tarafından belirlenmiş ve uygulanmaya başlanmıştır.

Bu durumu bir örnek ile açıklamak gerekirse, yukarıda yer verilen kurumlardan ABD Gümrük ve Sınır Koruma İdaresi bünyesinde görev yapan Ticari İlişkiler Ofisi incelendiğinde, bu ve benzeri diğer federal kurumlarda görev yapan yarı ombudsman sistemi hakkında bir fikir oluşabilecektir. 1990 yılında Kongre raporu ile kurulması

¹³⁹ Johannes, J. R. (Aug. 1979). Casework as a Technique of U.S. Congressional Oversight of the Executive. *Legislative Studies Quarterly*, 4(3), s. 343.

¹⁴⁰ Gottehrer, D. M., Ferguson, M. D. ve Aufrecht, S. E., a.g.e., s. 361-368.

tavsiye edilen Ticari İlişkiler Ofisi, idarenin en üst kişisine bağlı olarak çalışmakta ve müdürü de aynı kişi tarafından atanmaktadır. Ofisin görevi ticari kesimden gelecek şikayetleri inceleyerek, gümrük idaresi - ticaret erbabı arasındaki ilişki ve koordinasyonu en üst düzeye çıkarmak amacıyla tavsiyelerde bulunmak olarak özetlenebilir. Görev alanı içinde ithalatçılar, ihracatçılar, gümrük komisyoncuları, taşıyıcılar, avukatlar, danışmanlar, antrepo temsilcileri, yurt içi endüstri temsilcileri ile hükümet kuruluşları yer almaktadır.¹⁴¹

5.1.2.1.2 Eyalet ve Yerel Seviyede Ombudsman Oluşum Çabaları

ABD’nde eyalet ve yerel idare birimleri seviyesinde ombudsman veya ombudsman benzeri görevler ifa eden kurumların oluşturulmasında, federal seviyede yaşanan gelişmelere nazaran daha hızlı ilerleme ve gelişme sağlandığı hususuna değinilmişti. Kongre üyesi Reuss’un federal seviyede ombudsman benzeri bir kurum oluşturulmasına yönelik Temmuz 1963 tarihli yasa teklifinden daha önce, eyalet seviyesinde de aynı mahiyette bir kurum oluşturulması yönünde yasa teklifleri sunulmuştur. Mart 1963 tarihinde Connecticut eyaleti temsilciler meclisi üyesi Nicholas B. Eddy tarafından Danimarka ombudsman modelinin esas alındığı “Eyalet Ombudsman Yasası” adlı yasa teklifi verilmiş fakat tasarı yasalaşamamıştır.¹⁴²

Aslında eyalet düzeyinde ombudsman kurumu oluşturulması çabalarının kökeninde Philadelphia şehri belediye başkanı Richardson Dilworth tarafından belediye uygulamaları ve standartları konusunda Pennsylvania Üniversitesi Hukuk Okulu’na yaptırılan 1961 tarihli çalışma yer almaktadır. Çalışmayı gerçekleştiren Fordham Komitesi, 1962 yılında tamamlanan raporunda şehir yönetimi için Danimarka örneğine benzer bir modeli resmi olarak önermiştir. Öneride kurulacak olan Halkla İlişkiler Komiseri’nin görevleri, nitelikleri, ücreti ve diğer hususlar söz konusu raporda ayrıntıları ile açıklanmıştır. Seçimi Şehir Meclisi tarafından yapılan Komiser, tespit ettiği kötü yönetim ve mevzuat değişikliklerini ilgili birim ve Meclise teklif etmek yetkisine sahip olacaktır. Bununla birlikte sunulan öneri çok büyük eleştiri konusu yapılmış ve belediye

¹⁴¹ Office of Trade Relations. (t.y.). Erişim: 15 Mayıs 2009, http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/organization/comm_staff_off/office_trade_relations.xml

¹⁴² Nader, R. (01 Nisan 1963). An Ombudsman for the U.S. *The Christian Science Monitor*, s. 18.

başkanına bağlı olarak çalışacak Vatandaş İlişkileri Dairesi 1963 yılında oluşturulmuştur.¹⁴³

Benzeri bir durum New York eyaleti için de geçerlidir. Eyaletin yürütmeye ilişkin organlarını kontrol etmek üzere bir kurum oluşturulması teklifi, 1942 tarihli bir rapor ile Valiye sunulmuştur. “İdari İşlemler Bölümü” olarak adlandırılacak söz konusu birim yine yürütme içinde yer alacak fakat yöneticisi yasama organı tarafından atanacaktır ve halkın yönetime ilişkin şikayetlerini incelemek ile görevlendirilecektir.¹⁴⁴ Bu gaye de sonuca ulaşamamıştır.

1960’lı yıllar ombudsman konusunda eyalet ve yerel yönetimler başta olmak üzere üniversiteler, vakıflar gibi geniş bir kullanım alanına sahip olabilecek “model yasa” üretme çabalarına şahitlik eden yıllar olarak da dikkati çekmektedir. Örneğin 1965 yılında Harvard Üniversitesi bünyesinde “Ombudsman Ofisi Kuruluşuna İlişkin Eyalet Yasa Taslağı” hazırlanmıştır. Bu taslakta eyalet bazında çalışacak ombudsman kurumunun oluşturulması, görev alanı, görevden alınması, hak ve yetkileri, ofisi ve çalışması gibi ayrıntılı bir çok kurala yer verildiği görülmektedir.¹⁴⁵

1965 yılında Kaliforniya’da Sözcü Jesse M. Unruh tarafından sunulan bir yasa teklifi ile ombudsman bürosu kurulması teklif edilmiştir. Unruh teklifinde, bu türde bir örgütün eyalet yönetimi içinde nasıl oluşturulacağı konusunda çalışma yapmak üzere dokuz üyeden oluşan bir Vatandaş Tavsiye Komitesi oluşturulması gerektiğini belirtmiştir.¹⁴⁶ Unruh’un söz konusu tavsiyesi ilk defasında Senato’ya ulaşamamış, ikinci denemesinde de Senato’da üyelerin bu konuda daha geniş araştırma yapılması düşünceleriyle teklif, reddedilmiştir. Unruh, ortaya konan eleştirilere yanıt verdiği makalesinde; konuya ilişkin çalışmalar yapılmasına gerek duyulmakla birlikte, eyalet bazında idare ile vatandaş arasında gelişen ilişkilerle orantılı olarak idari bir reforma

¹⁴³ Abraham, H. J. (1968). The Congressional System of Government – The Need for Ombudsmen in the United States, D. C. Rowat (Ed.), *The Ombudsman: Citizen’s Defender*. Toronto: University of Toronto Press, s. 238 – 240.

¹⁴⁴ Powers, M. R. (1963). An Ombudsman in New York? *Albany Law Review*, 27, s. 89.

¹⁴⁵ A State Statute to Create the Office of the Ombudsman. (June 1965). *Harvard Journal on Legislation* 2. No: 2, s. 213 – 238.

¹⁴⁶ Reuss, H. S. ve Anderson, S. V. (1966). The Ombudsman: Tribune of the People. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 363, s. 51.

gerek duyulduğunu, ombudsman kurumunun da bu yolda atılacak önemli bir adımı oluşturacağını, ifade etmiştir.¹⁴⁷

Söz konusu girişimlerin etkisi altında, 1967 yılına gelindiğinde Hawaii'de ABD'nin ilk eyalet ombudsman kurumu oluşturulmuş ve 1969'da da ilk ombudsman atanmıştır. Ombudsman kurumuna ilişkin çalışma ilkelerine Hawaii Gözden Geçirilmiş Kanununun 96 ncı Bölümünde yer verilmiştir.¹⁴⁸ Buna göre ombudsman altı yıllık bir süre için eyalet meclisi tarafından seçilmekte ve üçkezden fazla bu görevi üstlenememektedir. Ombudsman kurum çalışanlarını kendisi atamakta ve görevden almaktadır. Görev alanına eyalet ve yerel yönetim organlarına ilişkin idari faaliyetlerinden kaynaklanan şikayetleri incelemek girmektedir. Eyalet valisi, vali yardımcısı, bunların büroları, yasama organı ve büroları, yargı organı ve büroları, belediye başkanları ve büroları, federal hükümet, birden fazla eyaleti ilgilendiren kurumlar ile sivil toplum kuruluşları, görev alanı dışında bırakılmışlardır. Uygulamada başvuru telefon veya form doldurulması şeklinde olabilmektedir. Ombudsman, yanlış uygulamanın varlığı durumunda ilgili departmanı bunu değiştirmesi yolunda uyarmakta veya ilgili mevzuatta değişiklik yapılması yönünde tavsiyede bulunmaktadır. Yıllık olarak faaliyetlerine yer verdiği raporu, eyalet meclisine sunmakla mükelleftir. Hawaii Ombudsmanı üzerine yapılan bir araştırmada; kurumun hayatta olduğu 30 yıl içinde halkı etkileyen bürokratik uygulamalarda reform yaratmakta başarılı olduğu, bu değişimin kurum uygulamalarına bakıldığında ne derece etkili olduğunun gözlemlenebildiği, hususlarına yer verilmiştir.¹⁴⁹

1969 yılında Nebraska'da çıkarılan bir yasa ile Hawaii'dekine benzer görevlere sahip Kamu Danışma Ofisi kurulmuştur.¹⁵⁰ Bununla birlikte kurumun teşkilat mevzuatında ombudsman kelimesine yer verilmemiştir. Yasaya göre; ombudsman herhangi bir parti ya da politik kurumla ilgisi bulunmayan adaylar arasından yasama organı tarafından atanmakta ve görevden alınabilmektedir. Görev süresi altı yıldır. Farklı konularla ilgilenen dört yardımcısı ve diğer kurum çalışanları, ombudsman tarafından atanmaktadır. Görev alanı içinde eyalet yönetiminin idari unsurları yer almaktadır. Mahkemeler, yasama organı, vali ve bürosu, yerel idareler ile federal yönetim unsurları

¹⁴⁷ Unruh, J. M. (1968). The Ombudsman in the States. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 377, s. 119.

¹⁴⁸ Ombudsman Statute, (t.y.). Erişim: 16 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.hawaii.gov/Chapter_96.htm

¹⁴⁹ Hill, L. B. (2002). *Bureaucratic Injustice, Reform, and the Ombudsman*. [Bildiri], Amerikan Politik Bilimler Derneği'nin 2002 Yıllık Toplantısı'nda Yapılan Konuşma, Boston, s. 25 – 26.

¹⁵⁰ Nebraska Legislature – Public Counsel (Ombudsman). (t.y.). Erişim: 16 Mayıs 2009, <http://nebraskalegislature.gov/contact/ombud-statutes.php>

görev alanı dışında bırakılmışlardır. Başvuru yine telefon, kişisel ziyaret, e-mail veya mektup yoluyla ücretsiz olarak yapılabilir. Ombudsmanın kurumları teftiş etme yetkisi de bulunmaktadır. Her yıl düzenlenecek rapor, yasama organı ve valiye sunulmaktadır. Kuruma ilk ombudsman ataması 1971 yılında gerçekleştirilmiştir. Kurumun 2006 yılı raporuna göre sekiz tam zamanlı, üç part time çalışanı bulunmaktadır ve yıllık iş yükü ortalama 2.500 dosyadan ibarettir.¹⁵¹

Bugün ABD’nde 50 eyaletten beşinde ombudsman kurumu mevcuttur. Bu listeye Puerto Rico ile Guam’ı da kaydetmek mümkündür. 2000 yılı itibarıyla ABD’nde yer alan binlerce il ve ilçenin sadece 10 adedinde, genel ve klasik anlamda görev yapan ombudsman kurumu mevcuttur.¹⁵²

Bu esnada il ve ilçe düzeyinde yer alan ombudsman benzeri kurum oluşturulması çabaları, konseptin ülke genelinde yayılmasında esas itici faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada göze çarpan önemli bir husus da, ombudsman benzeri görev yapan kurumların daha çok cezaevleri ve ıslah evleri alanında oluşturulmaya başlanmasıdır. Örneğin 1973 yılında Minnesota eyaletinde oluşturulan ıslah Evleri Ombudsmanı Ofisi, valiye bağlı olarak kendi bünyesi içindeki birimlerin etkin, verimli ve adil biçimde idare edilmesi ile görevlendirilmiştir.

Daha önce de belirtildiği üzere, bilinen klasik anlamından farklı ombudsman tipleri, yerel düzeyde karşımıza çıkmaktadır. Örneğin New York şehrinde ombudsman yasama organı tarafından değil genel seçimle halk tarafından belirlenmektedir. Yerel düzeye inildiğinde halkın şikayetlerinin alınması hususunda yenilikler karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Detroit şehrinde şikayetler belediye binası girişinde bulunan özel bir pencereden ilgili personele iletelebilmektedir. Bununla birlikte eyalet, il ve ilçe düzeyinde ombudsman kurumu oluşturulması yerine daha çok sınırlı görev alanına sahip ombudsman benzeri kurumlar (örneğin Los Angeles Polis Departmanı, Chicago Okul Ombudsmanı vb.) oluşturulması trendi, bu alanda yapılacak basit bir araştırma sonucunda hemen fark edilebilecektir.

Bu aşamada özelliği olan iki kurumdan bahsetmek gerekmektedir. ABD’nde her eyalette ombudsman benzeri kurumların oluşturulması gerekliliği getiren iki adet federal

¹⁵¹ The Ombudsman – 2006. (t.y.). Erişim: 16 Mayıs 2009, http://nebraskalegislature.gov/pdf/reports/public_counsel/06ombudsman_0328.pdf

¹⁵² Gottehrer, D. M., Ferguson, M. D. ve Aufrecht, S. E., a.g.e., s. 358.

yasa bulunmaktadır. Bunlardan birincisi 1965 tarihli Yaşlı Amerikalılar Yasası (Older Americans Act)'dır. Yasada 1978 yılında yapılan değişiklikle her eyalette 60 yaşını aşan kimselerin bakımı için Uzun Dönem Bakım Ombudsman Programı oluşturulması zorunluluğu getirilmiştir.¹⁵³ Bu program kapsamında 2007 yılı itibariyle görev yapan 1.300 ombudsman ile 12.600 (8.668'i şikayetleri incelemek yetkisine haiz) gönüllü, vatandaşlardan gelen konuyla ilgili 282.000 şikayeti incelemişlerdir.¹⁵⁴ Bununla birlikte program bünyesinde ombudsman eyaletlerde validen de aşağı düzeyde çalışan Yaşlılar Dairesi bünyesinde çalışmakta ve raporunu buraya vermektedir.

Bahis konusu edilen ikinci yasa ABD Temiz Hava Yasası'nda 1990 yılında yapılan değişiklikle oluşturulmuş olan eyalet bazında oluşturulması zorunluluğu getirilen ombudsman kurumudur. Bu kurum, oluşturulan program kapsamında küçük işletmelerin çevre koruma alanında çıkarılmış mevzuata uyumunu sağlamak açısından gerekli değerlendirmeleri yapmak ve yardıma bulunmak, gördüğü sorunları da bağlı olduğu idareye sunmak ile görevlendirilmiştir.¹⁵⁵ İşletmeler ile hükümetler arasında arabulucu gibi çalışan söz konusu kurum, programın çalışmasını gözetlemesi açısından klasik ombudsman konseptinden uzak olarak görev yapmaktadır.

Yerel düzeyde rastlanan bir diğer tip ombudsman biçimi, yasama organı yerine yürütme organına bağlı, dolayısıyla bağımsızlığı konusunda o kadar özgür olamayan yarı ombudsman kurumlarıdır. Colorado ve New Jersey eyaletlerinde buna ilişkin oluşturulan kurumlar valiye bağlı bir ofis şeklinde çalışmaktadırlar.

Yine bu dönemde ombudsman kurumunun hızla geliştiği bir diğer kurum da üniversiteler olmuştur. 1966 ve 1971 yılları arasında yaklaşık 70 kolej ve üniversite, ombudsman benzeri bir kurum oluşumunu gerçekleştirmişlerdir. Buna sebep olarak o dönemde üniversitelerde yaşanan öğrenci isyanları ve yönetimden kaynaklanan sorunların düzeltilmesi çabası gösterilmiştir.¹⁵⁶

¹⁵³ Administration on Aging. (t.y.). Erişim: 17 Mayıs 2009, http://www.aoa.gov/AoARoot/AoA_Programs/OAA/resources/History.aspx

¹⁵⁴ Long-Term Care Ombudsman Program. (t.y.). Erişim: 17 Mayıs 2009, http://www.aoa.gov/AoARoot/AoA_Programs/Elder_Rights/Ombudsman/index.aspx

¹⁵⁵ Asbestos and Small Business Ombudsman (ASBO). (t.y.). Erişim: 18 Mayıs 2009, <http://www.epa.gov/sbo/index.htm>

¹⁵⁶ Verkuil, P. (1975). The Ombudsman and the Limits of the Adversary System. *Columbia Law Review*, 75, s. 850.

ABD’nde 1966 yılında bünyesinde ilk ombudsmanı atayan eğitim kurumu Doğu Montana Üniversitesi (şimdiki adıyla Montana State University - Billings) olmuştur. Benzer şekilde Michigan Eyalet Üniversitesi (Michigan State University) 1967 yılında bünyesinde ombudsman ofisi kuran ilk üniversite olarak kabul edilmektedir. Bugün itibarıyla Kanada ve ABD’nde 200’den fazla kolej ve üniversitede ombudsman veya benzeri görev ifa eden kurumun yer aldığı kaydedilmektedir.¹⁵⁷ Söz konusu kurumlar da üstlendikleri görev açısından farklılıklar gösterebilmektedirler. Örneğin bir kısım üniversite ombudsmanı sadece öğrenci şikayetleri ile ilgilenirken, diğer bir kısmı öğrencilerin yanında üniversite öğretim elemanları, görevlileri ve personeli ile üniversite tarafından alınan kararlardan etkilenen üniversite dışı kurum ve kuruluşlardan gelen şikayetleri incelemekle görevlendirilebilmektedirler. Bir kısmı sadece öğrencilerden, bir diğer kısmı ise tam yetkili profesörlerden oluşabilmektedir.

5.1.3 Genel Değerlendirme

ABD, gerek nüfus yapısı, gerekse de sahip olduğu federalist yönetim şekli ile diğer ülke örneklerinden farklı olarak, ombudsman oluşumunun incelenmesi açısından özellikli bir öneme sahiptir. Ülkede ombudsman kurumu oluşturulması çabaları, bu açıdan diğer ülkelerin de ombudsman kurumu oluşturma süreçlerinde dikkatle takip etmeleri gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Daha ombudsman konsepti ABD’nde konuşulmaya başlanmadan önce ülkeye uygulanabilirliği konusunda ilk çalışmayı yapan John M. Capozzola söz konusu çalışmasında, ülkenin siyasal ve coğrafik yapısından kaynaklanan zorluklara rağmen, konseptin uygulanabileceğini ortaya koymuş ve hükümet düzeyine bakılmaksızın bazı tavsiyelerde bulunmuştur. Buna göre; kurulacak ofis yasama organına karşı sorumlu olacak ve ona rapor verecektir, ofisin başı her kesim tarafından güvenilir ve itimat duyulur olmalıdır, söz konusu kişi yürütme organı tarafından fakat yasamanın onayı alınmak suretiyle atanmalıdır, görev süresi 10 yıl gibi uzun bir süre olmalı ve yasama organı tarafından ancak belli durumlar kabilinde görevden alınabilmelidir, yürütme, yasama, yargı ve savcılar görev alanı dışında olmalıdır, şikayetler yasama üyeleri

¹⁵⁷ Ohio University Office of the Ombudsman. (t.y.). Erişim: 18 Mayıs 2009, <http://www.ohio.edu/ombuds/general.html>

aracılığı ile değil direkt olarak ofise yapılabilmelidir, kamu ofisin amacı ve görevleri konusunda eğitilmelidir.¹⁵⁸

ABD’nde federal çapta çalışacak bir ombudsman kurumu, 1960’larda Kongre’ye artan ivmeyle yasa tasarıları sunulmasına rağmen, bugüne kadar gerçekleştirilememiştir. Bunun altında yatan sebep olarak genellikle Amerikalıların hükümetleriyle olan ilişkilerinde başka geleneksel alternatif çözüm bulma metotlarının mevcudiyeti gösterilmektedir. Burada ülke anayasasında yasama, yürütme ve yargı erklerinin görevlerinin ayrı ayrı sayılması ve Kongre’ye yürütme organının aldığı kararları denetleme ve vatandaşlardan gelen şikayetleri inceleyerek gerekli önlemlerin alınması konusunda işlem yapma görevinin tevdi edilmiş olması da önemli bir faktördür. Bu faktör, Kongre üyelerinin görevlerini kaybetme korkusu altında federal ombudsman oluşumuna karşı çıkmalarına sebep olmuştur. Ülkenin genişliği ve nüfus yapısı da bu alanda gerekli adımların atılmasına mani olan diğer faktörler olarak sayılabilirler.

İlginçtir ki, ombudsman kurumu konusunda 1970’lerde başlayan eyalet ve il düzeyindeki genişleme, modanın değişmesi gibi, yön değiştirerek çocuk hakları, yaşlı bakımı, üniversite ombudsmanı ve özel sektör ombudsmanı şeklinde kendine yer bulmuştur. Hatta bir dönem ortaya çıkan “yönetici ombudsmanı” kavramı klasik ombudsman kurumları ile karıştırılmış ve araştırma yetkisi bulunmayan söz konusu kurum, “sadece seçilmiş veya atanmış üst yönetici tarafından kendi hizmeti altında vatandaşların şikayetlerini incelemek üzere görevlendirilmiş merkez ofis memuru” olarak tanımlanmıştır.¹⁵⁹ Bununla birlikte ABD’nde bugün var olan farklı türdeki ombudsman kurumlarının üstlendiği rol ve bağımsızlığı konusunda şüpheler oluşmaya, diğer bir ifade ile ombudsman konsepti altında yatan unsurlardan sapılmaya başlandığı, bu alanda önemli çalışmaları olan entelektüeller tarafından da dile getirilmektedir. Bunlardan biri olan Donald Rowat, ki 1960’ların sonunda yazdığı makale ve kitaplarıyla ombudsman kurumunun ABD’nde oluşumu safhasında önemli katkıları bulunmaktadır, Amerika uygulamasında yasama ombudsmanı kurumundan uzaklaşıldığını örnekleriyle anlatan makalesinde, bu alanda bir diğer önemli araştırmacı

¹⁵⁸ Capozzola, J. M. (June 1968). An American Ombudsman: Problems and Prospects, *The Western Political Quarterly*, 21(2), s. 301.

¹⁵⁹ Wyner, A. J. (1973). *Executive Ombudsmen in the United States*. A. J. Wyner (Ed.). University of California, Berkeley, Institute of Governmental Studies, s. 10.

Bernard Frank’a ait olan Amerikalıların konsepti değil ama kelimeyi sevdikleri sözüne yer vermiştir.¹⁶⁰

Bir kısım eleştiri de klasik ombudsman uygulaması haricinde ortaya çıkan yürütme organına bağlı ombudsman, tavsiyede bulunan ombudsman, organizasyonel ombudsman ve şirket ombudsmanı gibi farklılaşmış uygulamaların artık mevcut olduğunu, dolayısıyla bunları tek tip ombudsmanlar olarak kabul etmenin manasız olduğunu ve Amerikan Barolar Birliği’nin getirdiği ombudsman standartlarının buna göre yenilenmesi gerekliliğine yer vermiştir.¹⁶¹

Ülkede yaşanan “ombudsmaniac” olarak da adlandırılan çılgınlık üzerinde ne kadar yorum yapılırsa yapılsın, “her bir ombudsman kurumunun, görev alanı içinde yer alan idari birimleri insancıllaştırdığı, adaleti, hesap verebilirliği ve eşitliği desteklediği, bunları yerine getiriş teknikleri farklı da olsa sonucun hep aynı olduğu; güç ve prestijden yoksun sıradan insanlara bir şans tanınarak, onların seslerinin bir nebze de olsa duyulması ve adil hizmet almalarının sağlanmaya çalışıldığı”¹⁶² ifadesine katılmamak mümkün değildir.

¹⁶⁰ Rowat, D. C., a.g.m., s. 43.

¹⁶¹ Thacker, S. (2009). Good Intentions Gone Astray: How the ABA Standards Affect Ombudsmen. *Journal of the International Ombudsman Association*, 2(1), s. 81 – 82.

¹⁶² Stieber, C. (Jan. 2000). 57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted? *Negotiation Journal*, 16(1), s. 57.

6. YENİ ZELANDA

Yeni Zelanda, dünyada İsveç, Finlandiya ve Danimarka'dan sonra ombudsman sistemini kuran dördüncü ülke olması yanında İngilizce konuşan ülkeler arasında İskandinav konseptini Westminster tipi parlamenter demokrasiye uyarlayan ilk ülke olması nedeniyle de, bu alanda önemli bir yere sahip bulunmaktadır. Söz konusu parlamenter sistemde yürütmenin yani Başbakan ve kabinenin üstünlüğü söz konusudur. Parlamento biçimsel bir onay ya da ön izin makamı gibidir.¹⁶³ Bu kısımda Yeni Zelanda'nın genel yönetim yapısı hakkında kısa bir bilgi verildikten sonra, ombudsman kurumunun oluşumu, çalışma biçimi ve konuya ilişkin diğer bilgilere yer verilmeye çalışılacaktır.

6.1 Yönetim Yapısı

Yeni Zelanda Güney Pasifik Okyanusu'nda yer alan yaklaşık İngiltere büyüklüğünde (268.000 km²), 4,2 milyon nüfusa sahip bir adalar devletidir.¹⁶⁴

1947 yılında bağımsızlığına kavuşan Yeni Zelanda, İngiliz Milletler Topluluğu'nun bir üyesidir ve devlet biçimi olarak anayasal monarşi, yönetim biçimi olarak parlamenter demokrasiye sahiptir. Devletin başı, Yeni Zelanda Kraliçesi'ni temsil eden ve onun yetkilerini kullanan Genel Vali'dir.

Ülke Anayasası, İngiltere'de de olduğu üzere tek bir yazılı metinden oluşmamakta, birçok yasal doküman, mahkeme kararı ve gelenekselleşmiş uygulamalar, Anayasayı oluşturmaktadır. 1986 tarihli Anayasa'ya ilişkin Kanun, aralarında 1852 Anayasası da olmak üzere kendinden önce anayasal statü altına alınmış düzenleme, uygulama ve yasaları bir araya getiren ve devletin yapısını ortaya koyan bir kanundur. Bu kanun altında 1975 tarihli Ombudsman Kanunu da anayasal nitelikteki yasalar arasında belirtilmiştir.¹⁶⁵

¹⁶³ Erdoğan, M. (2005). *Anayasal Demokrasi*, (7. bs.). Ankara: Siyasal Kitabevi, s. 217.

¹⁶⁴ Statistics New Zealand. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008, <http://www.stats.govt.nz/populationclock.htm>

¹⁶⁵ Government and Nation – the Constitution. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008, <http://www.teara.govt.nz/NewZealandInBrief/GovernmentAndNation/3/en>

6.1.1 Anayasal Kurumlar

Ombudsman kurumunun Yeni Zelanda örneğinde çalışma şekillerini ortaya koymadan önce, ülkenin anayasal sistem ve kurumlarının açıklanmasının, ombudsmanın işleyişinin daha rahat anlaşılabilmesi açısından gerekli olduğu düşünülmektedir.

6.1.1.1 Yasama

Yeni Zelanda Parlamentosu, ülkedeki en yüksek yasa yapma organıdır ve yapısı İngiliz parlamento sistemine benzemektedir. İki parçadan oluşmaktadır: Yeni Zelanda Devlet Başkanı'nı (Kraliçe II. Elizabeth) temsilen Genel Vali ve Temsilciler Meclisi.

Genel Vali, Başbakan'ın teklifi üzerine beş yıllık bir süre için Kraliçe tarafından atanmaktadır. Devlet Başkanı olarak da anılan Genel Vali, herhangi bir partiye mensup olamamaktadır. Parlamento çoğunluğuna sahip parti liderini hükümeti kurmak üzere görevlendirmek ve yasaları onaylamak, Genel Vali'nin anayasal görevleri arasındadır. Genel Vali'nin bu görevlerine ilaveten Parlamento'nun açılışını yapmak gibi törensel, hayır kurumlarının toplantılarına katılmak gibi sosyal görevleri de bulunmaktadır.¹⁶⁶

Yeni Zelanda Parlamentosu, Temsilciler Meclisi adı altında tek bir Meclisten oluşmaktadır, Senato gibi yüksek düzeyde ikinci bir organ bulunmamaktadır. Yasama Konseyi denen ikinci Meclis 1951 yılında kaldırılmıştır. İlk toplantısını 1854 yılında yapan Parlamento, bugün itibarıyla dünyanın en eski ve sürekli faaliyet gösteren parlamentoları arasındadır. Halk tarafından seçilen Temsilciler Meclisi'nin görevleri arasında hükümetin oluşması, yasa yapmak, vergi ve kamusal harcamalarla ilgili teklifleri onaylamak, hükümetin iş ve işlemlerini denetlemek gibi asli görevleri bulunmaktadır. Hükümetin oluşabilmesi için Meclisin güvenoyu vermesi gereklidir. Seçimlerde ülkede yerleşik 18 yaş ve üstünde tüm vatandaşlar oy verebilmektedirler. Milletvekilleri üç yıllık bir süre için seçilebilmektedir. Parlamentoda şu anda 120 milletvekili görev yapmaktadır.¹⁶⁷

¹⁶⁶ The Governor-General of New Zealand. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008, <http://www.gg.govt.nz/role/functions.htm>

¹⁶⁷ New Zealand Parliament. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008, <http://www.parliament.nz>

6.1.1.2 Yürütme

Yürütme, Başbakan, Kabine ve kamu kurum ve kuruluşlarından oluşmaktadır. Hükümetin başı Başbakan'dır. Mecliste çoğunluğa sahip olan partinin başkanı, Genel Vali tarafından hükümeti kurmak üzere davet edilir. Diğer ülke örneklerine benzer şekilde, yasa tasarıları Başbakan başkanlığında bakanlardan oluşan Kabine tarafından Meclise sevk edilmektedir. Yeni Zelanda'da bir kısım kamu kurumlarının bağlı olarak çalıştığı Devlet Bakanlığı sistemi bulunmaktadır. İlginç olan Kabine'nin kuruluşuna dair resmi bir belgenin olmamasıdır. Çalışma usulü, geleneklerden yola çıkılarak oluşturulmuştur. Bununla birlikte başkanlığını Genel Vali'nin yaptığı Yürütme Kurulu, resmi olarak mevcuttur ancak politik karar alma gücüne sahip değildir.¹⁶⁸

6.1.1.3 Yargı

Yeni Zelanda'da yargıçlar Genel Vali tarafından atanırlar. Yargıçlar, en az yedi yıllık deneyime sahip olan avukatlar arasından atanmaktadırlar. Yargının bağımsızlığı ve siyasi müdahalelerden arınmış olması, Anayasa'nın önemli bir ilkesidir. Daha önce de belirtildiği üzere, Anayasa'nın oluşumunda yargı kararlarının da yeri bulunmaktadır. Yeni Zelanda'da hiyerarşi sırasına göre dört tip mahkeme vardır. Bunlar Bölge Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, Temyiz Mahkemesi ve Yüksek Derece Mahkemesi. Bu mahkemelerden ilk ikisinde yargıçlar ya yalnız ya da 12 vatandaştan oluşan bir jüri ile birlikte davalara bakarlar. Yargıçlar bir hakem gibi tarafların ortaya koydukları deliller ışığında kanunun uygulanmasını sağlarlar. Bu kanunlar, gelenek hukuku ve yazılı hukuktan kaynaklanan kurallardır.

6.1.2 Ombudsman Kurumu

Yeni Zelanda Ombudsmanı, Parlamente'ye bağlı ve sorumlu olan, bağımsız görev ifa eden bir şahıstır. Ombudsmanın, denetimi altında bulunduğu Hükümet ile herhangi bir bağı bulunmamaktadır. Görev alanı Yeni Zelanda'nın merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlerine karşı yapılan şikayet başvurularını incelemektir. Görevleri öncelikle Anayasal bir metin olan 1975 tarihli Ombudsman Yasası'nda ve diğer ilgili Kanunlarda sayılmıştır. Bağımsızlığını destekleyici unsurlar arasında şu hususlarda önemli bir faktör oluşturmaktadır. Örneğin; Ombudsman Temsilciler Meclisi'nin teklifi üzerine

¹⁶⁸ DPMC – Cabinet Office. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008, <http://www.dPMC.govt.nz>

Genel Vali tarafından atanmaktadır. Görev süresi beş yıl olup, tekrar atanmak mümkündür. Dolayısıyla Hükümetin görev süresi ile yeknesaklığın olmaması sağlanmıştır. Ayrıca ücreti de Parlamento bünyesinde yer alan ve Parlamento üyeleri, yargıçlar ve diğer üst düzey yöneticilerin ücretlerinin belirlendiği “Ücret Otoritesi” tarafından kararlaştırılmaktadır. Yine Ombudsmanın idari işlemlerinin bütçesi de Parlamento bünyesinde görev alan “Parlamento Memurları Komitesi” tarafından belirlenmektedir.¹⁶⁹

6.1.2.1 Tarihçesi

Yeni Zelanda Ombudsmanı'nın oluşumu konusunda önemli bir kaynak bir zamanlar bu görevde bulunan Sir John Robertson'un makalesidir.¹⁷⁰ Adı geçen makalesinde 1950'de ortadan kaldırılan Yasama Konseyi'nin yasama işlemlerinin geliştirilmesinde ve vatandaşın yasalar karşısında korunmasını sağlamada yetersiz kaldığını belirterek, toplumun her kesiminde idari işlemlerde adaleti sağlayıcı bir enstrümana ihtiyaç duyulduğunu ifade etmiştir. Bu esnada 1959 yılında Sri Lanka'da yapılan BM seminerinde, daha sonra Danimarka ombudsmanı olarak görev yapacak olan Profesör Hurwitz'e ait “İskandinav Ombudsmanı” adlı sunumun yapılması sırasında orada bulunan Yeni Zelanda Adalet Bakanlığı görevlileri, bu yeni konsepti ülkelerine dönüştürme Bakanlıklarına sunmuşlardır. Bakan ve bazı diğer görevlilerin uzun süre ikna prosedüründen sonra, o zamanki hükümetin seçim esnasında halka verdiği söz de dikkate alınarak, Danimarka ombudsmanı yöntemine benzer bir yapının Yeni Zelanda'da da oluşturulması kararı verilmiştir. Burada Danimarka örneğinde bulunan önemli bir unsur Yeni Zelanda ombudsmanı için kullanılmamıştır, o da ombudsmanın bakanları ve kararlarını inceleme yetkisidir. Bunun dışında her iki ülkenin alan, nüfus, ekonomik yapı ve gelişmişlik faktörleri konusunda göstermiş oldukları benzerlik de bu gelişimde önemli bir unsur olarak söz konusu makalede belirtilmiştir.

Haziran 1961'de Başbakan'ın Yeni Zelanda Temsilciler Meclisi'nde yaptığı konuşmada, seçimlerde verdikleri vaatlerden biri olan vatandaş şikayetlerini ele alacak “ombudsman” kurumu oluşturulacağı ifadesi üzerine üyelerden gülme sesleri gelmiştir. Bu yaklaşım, oluşturulması düşünülen kuruma değil fakat “ombudsman” kelimesine

¹⁶⁹ Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100092>

¹⁷⁰ Robertson, J. (1995). The Danish Ombudsman: New Zealand's Precedent, H. Gammeltoft – Hansen (Ed.). *The Danish Ombudsman*. Ministry of Foreign Affairs, Department of Information, s. 33–38.

olmuştur.¹⁷¹ Yeni Zelanda'da ilk Ombudsman, 1962 tarihinde aynı tarihli Parlamento Komiseri (Ombudsman) Yasası uyarınca atanmıştır. Bu da onun dünyadaki atanmış dördüncü ombudsman olmasını sağlamıştır. Bu şekilde ilk defa oluşturulan Ombudsman kurumunun görev alanı başlangıçta sadece merkezi kurum ve kuruluşlar hakkındaki şikayetleri incelemek olarak belirlenmiştir. 1968 yılında eğitim ve hastane yönetimleri sisteme dahil edilmiştir. 1975 yılında çıkarılan Ombudsman Yasası ile görevli Ombudsman sayısının artırılması sağlanmış ve görev alanı yerel yönetim birimlerini de kapsar hale getirilmiştir.¹⁷²

1982 tarihli Resmi Bilgi Edinme Yasası'na göre, vatandaşların bakanlıklar ve merkezi hükümetin elindeki bilgilere ulaşmasından kaynaklanan sorunların çözümü de Ombudsmana verilmiştir.¹⁷³

1987 tarihinde yayımlanan Yerel Yönetim Resmi Bilgi Edinme ve Toplantılar Yasası ile de yukarıdakine benzer bir yetki, yerel yönetim idareleri hakkında Ombudsmana tevdi edilmiştir.¹⁷⁴

2000 tarihli Koruma Altına Alınan İşaatlar Kanunu, Ombudsmanın kamu ve özel sektörde çalışan kişiye, işyerinde karşılaştığı ciddi olumsuz davranışlar hakkında işaatta bulunabilmesi konusunda bilgi vermesini ve yardım etmesini zorunlu kılmıştır.¹⁷⁵ Söz konusu açıklama, Ombudsmana da yapılabilmektedir.

Yine benzer şekilde 2004 tarihli Hükümdarlık Varlıkları Kanunu ile 1975 tarihli Ombudsman Kanunu'na ek yapılarak, Ombudsman tarafından Kanun kapsamında sayılan Kişisel Mahremiyet Komiseri, Ticaret ve Teminatlar Komitesi gibi özellikli kurum ve görevlilerin de işlemlerinin, gelecek şikayetler doğrultusunda incelenmesini amir kılmıştır.¹⁷⁶

¹⁷¹ Reuss, H. S. ve Anderson, S. V., a.g.m., s. 45.

¹⁷² History of the Office – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100014>

¹⁷³ Official Information Act – Ombudsmen, Article 28. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100095>

¹⁷⁴ Local Government Official Information Act – Ombudsmen, Article 27. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100097>

¹⁷⁵ Protected Disclosure Act – Ombudsmen, Article 15. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100099#23>

¹⁷⁶ Crown Entities Act 2004 No 115 – New Zealand Legislation. (t.y.). Erişim: 22 Kasım 2008 <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0115/latest/DLM330399.html>

6.1.2.2 Atanması ve Görev Süresi

Ombudsman kurumunun tanıtılmasının en iyi yolu olarak, 1975 tarihli Ombudsman Kanunu'nun irdelenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kanun uyarınca birden fazla Ombudsman atanması mümkündür. Bunlardan birisi Baş Ombudsman sıfatıyla, Kurumun idari birimlerinin yönetimi ile diğer Ombudsmanlara yapılacak iş dağılımı ve koordinasyondan sorumlu olacaktır.¹⁷⁷

Ombudsmanın Parlamento üyesi ya da yerel bir otorite olması, Başbakanın izni haricinde herhangi bir gelir getirici işte çalışması mümkün bulunmamaktadır (Madde 4). Kanunun 5 inci maddesine göre Ombudsmanların görev süresi 5 yıl olup, tekrar atanmak mümkündür. Özel durumlar hariç olmak üzere 72 yaşına basan Ombudsman, görevinden ayrılmış sayılmaktadır. Ombudsman görev süresi dolmadan Temsilciler Meclisi'nin teklifi ve Genel Vali'nin onayı ile görevden alınabilir. Bunu doğuran şartlar; görevini yapamaz hale gelmesi, görevini ihmal etmesi veya görevini kötüye kullanmasıdır.

Ombudsman görevine başlamadan önce, tarafsız ve sadakatle çalışacağına ve öğrendiği bilgileri kanunsuz şekilde ifşa etmeyeceğine, Parlamento önünde yemin etmek zorundadır (Madde 10).

Şef Ombudsman, kurumu için gerektiği kadar geçici ya da sürekli personeli işe alabilir. İşe alınmada kıstas, kurumun en etkin biçimde fonksiyonlarını ve görevlerini yerine getirebilmesi ve gücünü kullanabilmesidir (Madde 11).

6.1.2.3 Kurumun Fonksiyonu ve Çalışma Şekli

Ombudsmanın fonksiyonu, Kanuna ekli cetvellerde kayıtlı idareleri, komiteleri, alt komiteleri ve buralarda görev yapan memur, işçi ve üyeleri, idari yönden almış oldukları üçüncü şahısları etkileyen kararları ve tavsiyeleri ile yapmadıkları eylemleri yönünden incelemek ve soruşturmadır. Yeni Zelanda Ombudsmanı, inceleme ve soruşturmaya,

¹⁷⁷ Ombudsmen Act 1975 No 9 – New Zealand Legislation, Article 3. (t.y.). Erişim: 22 Kasım 2008, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM431102>

ya kendisine doğrudan herhangi bir kişi tarafından yapılan şikayet başvurusu üzerine ya da resen başlayabilmektedir (Madde 13).

Kanunun 16 ncı maddesine göre Ombudsmana şikayetler yazılı (elektronik posta dahil) veya sözlü olarak yapılabilir. Sözlü yapılan başvuruların en kısa sürede yazılı olarak da sunulması gerekmektedir. Bununla birlikte Ombudsman kendisine ulaşan tüm şikayetleri incelemek zorunda değildir. Şikayet konusu hususun yargı aşamasında olması, şikayete ilişkin zaman aşımı söz konusu olması, şikayet konusu husustan şikayetçinin en az 12 aydır haberdar olması, konunun araştırmaya değecek ciddilikte olmaması, şikayetçinin önyargılı ya da suçlu olması ve şikayetçinin şikayet konusu ile direkt ilgisi olmaması durumlarında, Ombudsmanın incelemeye başlamaması ya da incelemeyi yarıda kesmesi mümkündür. Bu durumda Ombudsman şikayeti incelememe sebebini şikayette bulunan şahsa bildirmek durumundadır (Madde 17). Ombudsman şikayetçiye, kendisine yardımcı olacağını düşündüğü kurumlara başvurmasını tavsiye edebilir.

Ombudsman şikayeti ciddi bulması halinde, şikayete konu kurumun üst yöneticisine incelemeye başlayacağını haber verir ve durumdan şikayetçiye de haberdar eder. Kurumdan şikayet konusunda bilgi verilmesi talebi üzerine, gelen bilgi değerlendirilir ve gerekirse ilave bilgi de istenebilir. Ombudsmanın ilgili şahısları çağırıp yemin altında ifadesini alma hakkı da bulunmaktadır. Bu işlemleri takiben Ombudsman elindeki bilgilere dayanarak başlangıç görüşünü oluşturur. Eğer Ombudsmanın görüşü şikayetçiye desteklemiyorsa durum şikayette bulunana karara karşı görüşü sorularak bildirilir. Eğer şikayetçinin görüşü destekleniyorsa, bu sefer ilgili kuruma tavsiyede bulunulur ve görüşü istenir. Bu şekilde alınan karşı görüşler Ombudsman tarafından değerlendirilir ve nihai görüş oluşturulur. Ombudsmanın son görüşü şikayetçi aleyhine ise, durum şikayetçi ve ilgili kuruma bildirilir. Eğer görüş şikayetçi lehine çıkarsa, gerekli düzeltmeleri de içeren tavsiyelerden oluşan nihai görüş, ilgili kuruma bildirilir. Yapılan bu bildirimlerden şikayetçi de haberdar edilir.¹⁷⁸

Kanunun 22/4 nci maddesi uyarınca; Ombudsman tavsiyelerini yerine getirmeyen veya kararlarını belli bir zaman içinde düzeltmeyen kurumlara ilgili olarak Başbakan'a ve gerekli gördüğünde Temsilciler Meclisi'ne rapor yazabilmektedir.

¹⁷⁸ Complaints about government agencies – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 22 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/cms/imagelibrary/100055.doc>

Genel Vali tarafından yetkilendirilen Ombudsman, elinde bulunan ve devletin güvenliği, savunması ve uluslararası ilişkileri ile kamu yararını bozucu nitelikteki Kabine kararlarına ilişkin bilgi ve belgeleri açıklamak zorunda bırakılamaz (Madde 20).

Baş Ombudsman, Ombudsman ve kurum çalışanları hakkında, kendilerine görevleri ile ilgili olarak Kanunlarla verilen yetkilerini yerine getirirken yaptıkları iş ve eylemler ile söylemleri konu edilerek herhangi bir soruşturma ya da dava açılmaz. Burada kişilerin kötü niyetli olmaları durumu istisna tutulmuştur. İlave olarak bazı istisnaları hariç olmak üzere yukarıda sayılan kişilere, ellerinde bulunan ve herhangi bir davada delil olabilecek belge ve bilgileri mahkemeye sunma zorunluluğu getirilememektedir (Madde 26).

Yine diğer ülke uygulamalarında her zaman rastlandığı üzere Ombudsman, Kanunun 29 uncu maddesi uyarınca her yıl hazırlayacağı raporu Temsilciler Meclisi'ne sunacaktır. Bu, Ombudsmanı diğer zamanlarda da rapor hazırlama konusunda sınırlayıcı bir hüküm değildir.

Kanunda ayrıca Ombudsman veya diğer kurum çalışanlarının, herhangi bir geçerli sebep olmaksızın, görevini yapmasını zorlaştıran, engelleyen veya karşı koyan, kanuni gerekliliğine karşı anılan kişilerden alınan talimatları yerine getirmeyenler ile aynı kişileri yanlış ifadeleri ile hatalı yönlendiren veya buna teşebbüs eden şahıslara, para cezası verilmesini öngörmüştür (Madde 30).

Kanunun 31/A maddesi Ombudsmanın denetimine ilişkindir. Buna göre Parlamento, Ombudsmanı denetleyecek bir denetçiye atamak zorundadır. Bu denetçi 2001 tarihli Kamu Denetimi Kanunu uyarınca görevini yerine getirir ve kendisi Genel Savcının hak ve yetkilerine sahip kılınmıştır.

6.1.2.4 Resmi Bilgiye İlişkin Şikâyetler ve İhbarlar

Daha önce Ombudsmanın görevleri arasında ilk sırada idari işlem ve eylemlere ilişkin şikâyetlerin incelenmesinin geldiği, fakat bunun yanında Ombudsmanın bazı görevlerinin de bulunduğu kaydedilmişti. İşte bunlardan biri, kurumlardan resmi başvurusuna aldığı yanıtı hoşnut olmayan ya da hiç yanıt alamamış kişiler tarafından Ombudsmana yapılan başvuruların değerlendirilmesidir.

Resmi bilgi edinme başvurusu konusunda şikayeti olan kişiler, tavsiyede bulunması açısından Resmi Bilgi Edinme Yasası ile Yerel Yönetim Resmi Bilgi Edinme ve Toplantılar Yasası kapsamında, Ombudsmana başvurabilirler. Başvurabilecek kişiler; anılan ilk Kanun uyarınca Yeni Zelanda vatandaşları, bu ülkede daimi olarak ikamet edenler, ülkede bulunanlar, ülkede bulunan tüzel kişilikler ya da ülkede iş yapan benzeri firmalardır. Anılan ikinci Kanun uyarınca da sadece ortak olsunlar veya olmasınlar firmalar ve şahısların başvuru hakkı olduğu kaydedilmiştir.¹⁷⁹

Ombudsmanın görev alanı içinde olan kurumlar, konuya ilişkin Kanunların eklerinde sayılan kurumlardır. Bilgiye konu olan evraklar; bu kurumların bünyesinde bulunan raporlar, evraklar, bilgi notları, elektronik postalar, taslak belgeler, gündem ve toplantı tutanakları, dahili uygulamalara ilişkin talimatlar ve hatta video ya da kasetler gibi oldukça geniş tutularak belirlenmiştir. Ombudsmanın inceleme şekli önceki bölümde belirtilen safhalarla paraleldir.¹⁸⁰ Bazı istisnalar haricinde Ombudsmanın şahsın şikayetini haklı bulduğu durumlarda kurumlara yönelik tavsiyeleri, bildirildikten 21 iş günü sonunda kurumlar açısından bağlayıcı hale gelmektedir.

Benzer şekilde Ombudsman, Koruma Altına Alınan İşaatlar Kanunu kapsamında kamu ya da özel sektör çalışanlarının (ayrılmış olanlar da dahil) işyerinde tanık olduğu kötü yönetim hakkında bilgi vermesi durumunda, işaati koruma altına alır ve Kanuni yollar hakkında başvurana gerekli tavsiyelerde bulunur. Kötü yönetimden kasıt, kamu malı ve parasının kanun dışı yollarla, yolsuzluk yaparak veya düzensiz şekilde kullanılması, kamu personeli tarafından görevin ihmali ya da kötüye kullanılması veya suç işlenmesidir.

Ombudsman kurumunda ayrıca, cezaevlerinde yatan mahkumların şikayetlerini incelemekle görevli altı personel bulunmaktadır. Bu şikayetler mahkumlara adil, düzenli ve insanca muamele yapılması zorunluluğuna uymayan uygulamalar hakkında olmalıdır. Ombudsman personeli ülkedeki cezaevlerine düzenli ziyaretler yaparak şikayetleri gerektiğinde şikayetçiden bizzat dinlemekte, cezaevi görevlilerine konu hakkında eğitim verebilmektedirler.¹⁸¹ Benzer şekilde Ombudsman ve inceleme

¹⁷⁹ Who can request official information? – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 23 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100054>

¹⁸⁰ What is official information? – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 23 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100031>

¹⁸¹ Prisons – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 23 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100090>

elemanları her yıl ülkede belirlenmiş bölgelere “klinik” geziler yaparak ziyaretlerde bulunmakta ve vatandaşların şikayetlerini dinleyip, görüş alış verişinde bulunmaktadırlar.

6.1.2.5 Kurumun Örgütlenmesi ve İş Yüğü

Yeni Zelanda Ombudsman kurumunda 2008 yılında ülke genelinde 2 Ombudsman ve 56 personel görev yapmaktadır. 3 farklı yerde yerel ofisleri bulunmaktadır. Kurumda bulunan iş yükü aşağıdaki Tabloda gösterilmiştir.¹⁸²

TABLO: 6

Yeni Zelanda Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Yıl İçinde Gelen İş Sayısı	5878	6757	9708	9090	8808
İncelenen İş Sayısı	6641	7597	10562	10084	9831
Sonuçlanan İş Sayısı	5801	6743	9568	9166	8791
Elde Bulunan İş Sayısı	840	854	994	918	1040

Kaynak: Ombudsmen – Publications. (t.y.). Erişim: 23 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/index.php?CID=100011#RP>

Ombudsman tarafından hazırlanan ilgili Rapora göre; Ombudsman kurumu her çalışma günü içinde yaklaşık 17 resmi incelemeyi ve 18 şikayet başvurusunu sonuçlandırmıştır. Bu başvurular içinde yardım ve rehberlik taleplerini içeren ve resmi rapor hazırlanmasına gerek duyulmadan sonuçlandırılan başvurular da yer almaktadır.

¹⁸² Office of the Ombudsmen. (2007/2008). *Report of the Ombudsmen, 2007/2008*, Erişim: 26 Kasım 2008, s. 51, 62. <http://www.ombudsmen.parliament.nz/cms/imagelibrary/100302.pdf>

6.1.3 Genel Değerlendirme

Yeni Zelanda, dünyada ombudsman müessesesinin kurulduğu dördüncü ülke olması nedeniyle, model incelemesinde öneme sahip bir ülke konumundadır.

Kurumun ilk sekiz yılının genel bir değerlendirmesinin yapıldığı 1970 tarihli bir makalede; kurumun oluşumu neticesinde bu sürede milletvekilleri nezdinde vatandaşların yaptıkları başvurularda bir azalma olmadığı ve milletvekili – seçmen ilişkisinde de bir bozulmanın gözlemlenmediği, ifade edilmiştir. Yine aynı makalede, ombudsman kurumunun esas fonksiyonu olarak vatandaşların kamu hakkındaki şikayetlerini dile getirme konusunda, politik sisteme giriş noktası olma görevini yerine getirdiği de, belirtilmiştir.¹⁸³

Bir diğer yönden bakıldığında; ombudsman kurumunun gelecekte önündeki en büyük engel olarak kendisine olan güven artışına paralel, görev alanı artışı görülmektedir. Bu şekilde ortaya çıkacak görev alanı büyümesi, ki Yeni Zelanda örneğinde gözetim altında tutulan tutukluların ölümünün incelenmesi de görev alanı içine alınmıştır, karşımıza ombudsman kurumu içinde daha çok sayıda görevli istihdamını çıkarmaktadır. Bu da kurumun yönetsel yapısı ile işlem süreçlerinin tekrar gözden geçirilmesini tetikleyecektir.¹⁸⁴ Görüleceği üzere bürokratik işlemlerin vatandaş faydasına en aza indirilmesini sağlamak üzere kurulan kurumun, bürokrasinin bir başka temsilcisi olarak karşımıza çıkma ihtimali ve tehlikesi bulunmaktadır.

Yine Yeni Zelanda Ombudsmanı konusunda ortaya konan bir başka yaklaşım, kurum ile mahkemeler arasında yaşanan görev alanı karmaşıklığıdır. Burada daha önce Ombudsman ve Bölge Hakimi olarak görev yapan Genel Vali Anand Satyanand'ın bir sözünden bahsetmek gerekmektedir. Adı geçen, iki kurum arasındaki farkı şu sözlerle ifade etmeye çalışmıştır: “Bir hakim olarak mahkemelerin geniş bir güce ama sınırlı görev alanına, bir Ombudsman olarak da kurumun geniş görev alanına ve sınırlı güce sahip olduğunu söyledim”.¹⁸⁵ Anılan sözler gerçekten iki kurum arasındaki farkı ortaya

¹⁸³ Weeks, K. M. (Nov. 1970). Members of Parliament and the New Zealand Ombudsman System, *Midwest Journal of Political Science*, 14(4), s. 673.

¹⁸⁴ Waken, B. (22-23 April 2008). [Bildiri], Australian and New Zealand Ombudsman Association (ANZOA), Inaugural Conference, Melbourne, s. 20.

¹⁸⁵ Satyanand, A. (22-23 April 2008). [Bildiri], Australian and New Zealand Ombudsman Association (ANZOA), Inaugural Conference, Melbourne, s. 96.

koysa da, önemli olan vatandaşın karşılaştığı sorunların adil, açık ve hızlı biçimde sonuçlandırılmasıdır.

Yine bu konuyla ilgili olarak belirtmek gerekir ki, Nisan 2007 tarihinde Başbakan Ombudsmana ceza hukuku sisteminde yer alan kurumların (Adalet Bakanlığı, Mahkemeler, Polis, Cezaevleri İdaresi, Kraliyet Hukuk Bürosu, Sosyal Kalkınma Bakanlığı ve Ciddi Kaçakçılık Bürosu) idari işleyişlerinin incelenmesini, hazırlanacak raporun kendisine ve Parlamente'ye sunulmasını istemiştir.¹⁸⁶ Hazırlanan rapor, idari işleyişe ilişkin tavsiye ve görüşler ile birlikte 2007 sonunda ilgili birimlere iletilmiştir.

Yeni Zelanda eski Ombudsmanı Sir John Robertson, 21 Ekim 1996 tarihinde Arjantin'de 6 ncı Uluslararası Ombudsman Enstitüsü Konferansı'nda yaptığı bir konuşmada, dünyada geliştirilen modeller konusunda gereğinden fazla tartışma yapıldığını, sonuçta ombudsman açısından ortaya çıkan esas testin, onun bağımsız olarak idarenin işlemlerini eleştirmesi, hükümeti hatalarından dolayı sorumlu tutması ve bunları yaparken yönetim ile yönetilenler nezdinde kredibilite ve güveni sağlaması ile ispatlanacağı, şeklinde ifade etmiştir.¹⁸⁷

Aynı toplantıda Yeni Zelanda Ombudsmanı Brian Elwood tarafından ifade edilen "Ombudsman ünvanı...kazanılmalı, hazmedilmeli ve tertemiz muhafaza edilmelidir." sözü bu alanda önemli bir gerçeği ifade etmektedir. 1991 yılından bu yana ülkede "ombudsman" kelimesinin kullanılabilmesi için Şef Ombudsman'dan izin alınması gerekmektedir. Aksi halde izinsiz kullanım halinde para cezası uygulanmaktadır.¹⁸⁸ ABD örneğinde gördüğümüz üzere klasik ombudsman konseptine benzememekle birlikte yarı ombudsman denebilecek kurumsal tiplerin türemiş olduğu olgusu karşısında, Yeni Zelanda'da alınan söz konusu önlem oldukça anlamlıdır.

¹⁸⁶ Office of the Ombudsmen. (2007/2008). *Report of the Ombudsmen, 2007/2008*. Erişim: 26 Kasım 2008, s. 21. <http://www.ombudsmen.parliament.nz/cms/imagelibrary/100302.pdf>

¹⁸⁷ Robertson, J. (04 Haziran 1997). European Ombudsman Speech. Erişim: 26 Kasım 2008, <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/austriall.htm>

¹⁸⁸ Stieber, C., a.g.m., s. 55.

7. KUZey KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ (KKTC)

Çalışmamız kapsamında KKTC örneğine özellikle yer verilmek istenmiştir. Bunun nedenleri arasında, KKTC'nin siyasi ve ekonomik yapısı ile kurumlarının oluşturulmasında genellikle ülkemizin etkili olmasındandır. Dolayısıyla ülkeye Türkiye'nin küçük bir modeli olarak bakmak mümkündür. Bu nedenledir ki, özellikle KKTC'de halen mevcut bulunan Ombudsman kurumunun karşılaştığı sorunlar ve bu yolda başarabildikleri ve başaramadıkları, sistemin ülkemizde de karşılaşmasında muhtemel olgular olarak bizlere ışık tutacaktır.

Burada KKTC Ombudsmanı hakkında bilgi verilmeden önce Ada'da KKTC'nin ortaya çıkışı konusunda tarihi bazı dönemeçlerin hatırlanması gerektiği düşünülmektedir. Bu kısa tarihi geçmişten sonra kurumun doğumu, yasal dayanakları ve çalışma yöntemleri konusunda bilgi verilmeye çalışılacaktır.

7.1 KKTC'nin Tarihsel Geçmişi

Bilindiği üzere 16 Ağustos 1960 yılında Ada'da Rum ve Türk kesimlerinin ortaklaşa yaşayacakları Kıbrıs Cumhuriyeti'nin doğuşu ilan edilmiştir. Bu ortak yaşamın ilkelerinin de ortaya konduğu bir Anayasa hazırlanarak yürürlüğe girmiş ve devletin organları buna göre oluşturulmaya başlanmıştır. 1974 tarihinde Türkiye Ada'da yaşanan olaylar nedeniyle garantörlük hakkını kullanarak Ada'ya Barış Harekatı düzenlemiş ve Kıbrıs Türkünün güvenliğini yeniden tesis etmiştir. 1975 yılında Kıbrıs Türk Federe Devleti, 1983 yılında da KKTC ilan edilmiştir.

7.2 Kıbrıs Türk Yönetimi İçinde Ombudsman Kurumu

Bu tarihsel süreç içinde ilginç olan bir nokta belki de dünyada birçok ülkeden önce Ombudsman kuruluşuna dair bir Kanun'un Kıbrıs Cumhuriyeti'nde kabul edilmesidir. İlginç olan bir diğer nokta da, bu türde bir Kanun'a sahip olan ülkede, daha sonra ne bir Ombudsman ataması yapılmış ne de bu yönde bir kurum oluşturulmuş olmasıdır.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Gazioğlu, T. (Şubat 2003). *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsman Kontrolü*. Doktora Tezi, ODTÜ, Ankara. s. 77.

Bu bölümde bahis konusu edilecek olan Kanun, Kıbrıs Türk Yönetimi Meclisi'nin 27 Nisan 1973 tarihinde kabul ettiği 6/1973 sayılı İdare Komiseri (Ombudsman) Yasası'dır.¹⁹⁰ Söz konusu Kanun'a göre;

İdare Komiseri, Kıbrıs Türk Yönetimi Meclisi'nin onayını almak koşuluyla "Başkan" (Cumhurbaşkanı Muavini ve Kıbrıs Türk Yönetimi Yürütme Kurulu Başkanı) tarafından atanır. Komiser doğrudan Başkana bağlı olarak çalışır. Görev süresi altı yıl olup, önceden Başkan tarafından görevden alınabilir. Meclis üyeliği için aranan şartlar Komiser için de aranmaktadır.¹⁹¹

Kurumlar ve memurlar tarafından yerine getirilen iş ve işlemlerin, İdari Mevzuat tarafından kabul edilmiş prensiplere ve mahkeme kararlarına uygunluğunu incelemek İdare Komiseri'nin görevleri arasında sayılmıştır. Ülkenin savunma, güvenlik ve dış politikası kapsamında yapılan eylemler ile soruşturma ve kovuşturması gibi adli makamlar tarafından yürütülen işler, Komiserin yetki alanı dışında bulunmaktadır.¹⁹²

Komiser Başkanın emri veya Yürütme Kurulu veya Meclis Üyesi veya Kıbrıs Türk Yönetimi Başsavcısı'nın teklifi veya vatandaşların yazılı başvurusu üzerine harekete geçer. Vatandaşlar şikayet konusu ettikleri olayı öğrendikleri tarihten itibaren en geç altı ay içinde Komisere başvurmak zorundadırlar. Her altı ayda bir Komiser tarafından hazırlanan rapor, Başkan'a sunulur. Başkan raporu Kıbrıs Türk Yönetim Meclisi'ne sunar.¹⁹³

Her ne kadar kurulmak istenen Ombudsman sistemi ihtiyaçları karşılayacak biçimde kurgulanmış olsa da, o dönem için Ada'da yer alan başkanlık sistemi içinde Başkana bağlı olması sonucunda nispeten yürütme organı ile bağlantılı bir hale getirilmiştir. Fakat söz konusu Yasa uygulamaya geçirilemediğinden, bağımsızlığı konusunda fazlaca yorum yapmak mümkün olamamaktadır.

¹⁹⁰ İdare Komiseri (Ombudsman) Yasası. (1973), *Kıbrıs Cumhuriyeti Resmi Gazete*. Ek-I, 15, 19 Mayıs 1973, s. 59-64.

¹⁹¹ İdare Komiseri Yasası, Madde 3 (1-3, 5), s. 60.

¹⁹² İdare Komiseri Yasası, Madde 5/2 (a-c), s. 61.

¹⁹³ İdare Komiseri Yasası, Madde 5/3-4, s. 61.

7.3 KKTC ve 1985 Anayasası

Bir önceki bölümde Ada'da 1973 yılında kabul edilen fakat uygulanma imkanı bulunamayan 6/1973 tarihli İdari Komiser (Ombudsman) Kanunu'ndan bahsedilmiştir. Kanun'da emredildiği şekilde bir kurum oluşturulması ve başına Başkan tarafından bir Komiser atanması yolunda 13 Şubat 1975 tarihli Anayasa'da herhangi bir hükme yer verilmediği görülmektedir.

Bilindiği üzere KKTC, 15 Kasım 1983 tarihinde hazırlanan Bağımsızlık Bildirgesinin Meclis'te kabulü ile kurulmuştur. Bu tarihe kadar medya, akademik ve politik arenada ombudsman kurumunun gerekliliği yolunda bir tartışma olmamış ve 1973 tarihli Kanun bu haliyle hükümsüz kalmıştır. İşte bu eylemsizlik döneminden sonra KKTC Anayasa'sının hazırlık döneminde, Kurucu Meclis'te yapılan görüşmelerde, gerek 1973 tarihli Yasa'nın yürürlük zemininin oluşturulması, gerekse de o tarihe kadar uluslararası ortamda ombudsman kurumuna yönelen büyük ilginin bir yansıması olarak, hazırlanacak Anayasa'da ombudsman sistemine de yer verilmesi kararı alınmıştır.¹⁹⁴

KKTC Anayasası'nın "Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman)"* başlıklı 114'üncü maddesi; "Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmak, yetkililere rapor sunmak veya yasa da belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacı ile Cumhurbaşkanlığınca, Meclisin onayı ile bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır." amir hükmünü tesis ederek Yüksek Yönetim Denetçiliği'ni (YYD) Anayasal bir kurum haline getirmiştir.¹⁹⁵

Aynı maddenin ikinci fıkrası ile YYD'nin nitelikleri, yetki ve görevlerinin Yasa ile düzenleneceği, görevden alınmasında Yüksek Mahkeme üyelerine uygulanan sistemin uygulanabileceği belirtilmiştir. Maddenin son fıkrası ile de yargı organları ile dış politika ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Denetçi'nin yetki alanı dışında bırakılmıştır.

Görülebileceği üzere, KKTC Kurucu Meclisi, yapmış olduğu yeni Anayasa'da önceki 6/1973 tarihli İdari Komiseri (Ombudsman) Yasası'nda kilit öneme sahip olan

¹⁹⁴ Gazioğlu, a.g.e., s. 79.

* Bundan sonra Yüksek Yönetim Denetçisi, YYD ya da Ombudsman olarak anılacaktır.

¹⁹⁵ KKTC Anayasası. (1985). *KKTC Resmi Gazete*, Ek: I, 43, 07 Mayıs 1985, s. 674.

maddelere, ki bunlar yukarıda belirtildiği üzere kurumun kuruluşu, görev ve yetki çerçevesine ilişkin maddelerdir, yer vermiştir. Yapılan bu işlem, ombudsman kurumuna verilen önemin bir kez daha ve en üst yasal belgede vurgulanmasını ve kuruma Anayasal bir zemin kavuşturulmasını sağlamıştır. Bu durumun kurum açısından bir başka önemi, kurum ya da Denetçi ile irtibata geçecek kişilerde, devletin bu kuruma verdiği önemin her zaman hissedilmesini sağlamasından da gelmektedir. Bu suretle kurumun diğer idari birimlerle yapmış olduğu yazışmalar ve savunma alma gibi iş ve eylemlerinde, muhatapları sonuçlarını bilerek kendilerinden talep edilen hususlara cevap vereceklerdir.

7.4 KKTC'nin İdari Yapısı

1985 KKTC Anayasası incelendiğinde, ülkemizde de uygulanmakta olan tipik bir parlamenter sistemin KKTC tarafından da benimsendiği kolayca fark edilecektir. Kurumların isimleri kısmen değişik olsa da kurgulanmak istenen sistem ülkemiz uygulamaları ile paralellik arz etmektedir. KKTC Anayasasının başlangıç maddelerine bakıldığında bu paralellik hemen fark edilmektedir. Anayasa'nın 4 üncü maddesi ile Yasama yetkisinin, KKTC halkı adına Cumhuriyet Meclisi'ne ait olduğu belirtilmiştir. Aynı şekilde, 5 inci maddesi ile de yürütme yetki ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacak ve yerine getirilecektir. Bağımsız mahkemeler, yargı yetkisini yine KKTC vatandaşları adına kullanacaklardır.

7.4.1 KKTC Cumhuriyet Meclisi

Anayasa'da yasama görevini yerine getireceği belirtilen ve elli milletvekilinden oluşan Cumhuriyet Meclisi, bu kapsamda Anayasa'nın 78 inci maddesine göre; yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Bakanlar Kurulu ile Bakanları denetlemek, para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek, uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, genel ve özel af ilanına karar vermek gibi görev ve yetkilere sahiptir. Meclis seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır (Madde 79). Meclis her yıl Ekim ayının ilk iş günü kendiliğinden toplanır ve olağan olarak Haziran ayına kadar çalışır. Meclis, çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük kurallarına göre yürütmektedir (Madde 81).

Mecliste milletvekilleri arasından bir Başkanlık Divanı oluşturulur (Madde 83) ve milletvekilleri Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, bunları dışarıda tekrarlamaktan veya açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar (Madde 84).

Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları, Anayasa'nın 96 ıncı maddesinde soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve güven oylaması olarak sayılmıştır.

7.4.2 Yürütme Organları

Daha önce de belirtildiği üzere, Anayasa Yürütme görevini ülkemiz Anayasasına benzer şekilde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na vermiştir. Dolayısıyla bu organlara daha ayrıntılı bakılması, yürütme işlevinin yerine getirilmesinde uygulanan ilkelerin görülmesi açısından elzem olacaktır.

7.4.2.1 KKTC Cumhurbaşkanı

Beş yıllık bir görev süresine sahip olan Cumhurbaşkanı (Madde 99), devletin ve toplumun birliğini ve bütünlüğünü temsil etmektedir. Aynı zamanda kamu işlerinin kesintisiz ve düzenle yürütülmesini sağlar, Cumhuriyet Meclisi adına Başkomutanlığı temsil eder (Madde 102). Cumhurbaşkanı görevleri ile ilgili işlemlerden sorumsuzdur, Bakanlar Kurulu ile birlikte imzalanan kararnamelerden imzası bulunan Başbakan ve Bakanlar sorumludur, sadece vatan hainliğinden dolayı suçlanabilir ve yargılanması Yüce Divan'da yapılır (Madde 103).

Ayrıca Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi tarafından kabul edilen yasaları on beş gün içinde yayımlanmak üzere Resmi Gazete'ye yollar, yayımlanmasını uygun bulmadığı yasaları da aynı süre içerisinde Meclise iade eder (Madde 94). KKTC'ye özgü bir düzenleme olarak, aynı Maddeye göre, Meclis'e geri gönderilen Yasa, aynen veya değiştirilerek kabul edilirse, bu defa Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmak zorundadır. Ülkemiz uygulamasına göre bir diğer farklı uygulama, Yasaların halkoyuna sunulmasının Bakanlar Kurulu'nun teklifine bağlanmasıdır. Cumhurbaşkanının bu yönde bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu arada Anayasa'nın 146 ıncı maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, yine on beş günlük süre içerisinde yasaların ve Meclis kararlarının Anayasa'ya uygun olup olmadığı konusunda Anayasa Mahkemesi'ne görüş sorabilir ve

gelen görüşün Anayasa'ya aykırı yönde olması durumunda Yasayı Meclise iade edebilir.

7.4.2.2 Bakanlar Kurulu

KKTC Bakanlar Kurulu, Anayasa'nın 106 ncı maddesi uyarınca Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun genel siyasetinin yürütülmesini ve yasaların uygulanmasını sağlar, Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü hallerde veya Başbakanın isteği üzerine Bakanlar Kurulu'na başkanlık edebilir ancak oy kullanamaz (Madde 107). Her bakan, bakanlık merkez örgütü ile bakanlığına bağlı dairelerin ve hizmet birimlerinin en üst hiyerarşik amiridir (Madde 110) ve bakanlık sayısı hiçbir halde onu aşamaz (Madde 108).

7.4.3 Yargı Organı

Anayasa'nın 136 ncı maddesine göre; yargı işlevini KKTC vatandaşları adına yerine getiren bağımsız mahkemeler ile yargıçlar, hiçbir makam, merci ya da kişiden emir ve talimat almazlar ve bunlara tavsiye ve telkinde bulunulamaz. "Yargıçların Güvenceleri" başlıklı 137 nci madde uyarınca da; yargıçlar görevlerinden uzaklaştırılamazlar, kazanılmış haklarından yoksun bırakılamazlar ve yargısal işlemler ile ilgili olarak söz ve eylemlerinden dolayı haklarında kovuşturmada bulunulamaz.

Anayasa'nın 141 inci maddesi uyarınca; Yüksek Mahkemenin başkan ve yargıçları, Cumhurbaşkanı ve Meclis tarafından atanan birer üye, Cumhuriyet Başsavcısı ile Barolar Birliği'nin seçeceği bir üyeden oluşan Yüksek Adliye Kurulu, yargının genel işleyişi, düzenli çalışması, işlerin verimli şekilde yürütülmesinden sorumludur. Kurul; her takvim yılı sonunda yargı işlerinin durumu ve bunların yürütülmesinde aksaklık veya varsa nedenleri hakkında Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi ve Bakanlar Kurulu'na rapor verir ve alınmasını gerekli gördüğü önlemler hakkında tavsiyelerde bulunur.

143 üncü madde ile oluşturulan Yüksek Mahkeme, oldukça farklı bir kurum olarak aynı zamanda Anayasa Mahkemesi, Yüce Divan, Yargıtay ve Yüksek İdare Mahkemesi görevlerini de yapmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa, Yasa ve Mahkeme Tüzüğü kurallarında gösterilen bütün konularda yargı yetkisini kullanır ve Cumhurbaşkanını, Başbakanı ve bakanları, ilgili suçlarından dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar (Madde 144). Ayrıca Devlet organları arasındaki kuvvet veya yetki uyuşmazlık veya itirazlarına dair yapılan bir başvuru konusunda kesin olarak karar verir (Madde 145). Cumhurbaşkanı, Mecliste temsil edilen siyasal partiler, siyasal gruplar, en az dokuz milletvekili, diğer ilgili kurum, kuruluş ve sendikalar ile mahkemeler, yasanın, kararnamenin, tüzüğün, Meclis İçtüzüğü'nün, Meclis kararının, yönetmeliğin veya bunların herhangi bir kuralının Anayasa'ya aykırı olduğuna dair Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilirler. Söz konusu 147 nci madde, ülkemiz uygulamasının da oldukça ötesine geçerek, Anayasa Mahkemesine başvuru hakkını oldukça geniş tutmuştur.

Yargıtay 151 inci madde uyarınca devletin en üst istinaf mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Benzer şekilde Yüksek İdare Mahkemesi, yürütme veya yönetsel yetki kullanan organ, makam veya kişinin karar ve işlemlerinin, yürürlükteki mevzuata aykırı olduğu veya bu hususların adı geçenlerin yetkilerini aşmak veya ihmal ya da kötüye kullanmaları suretiyle yapıldığı yönündeki şikayetler konusunda kesin karar veren bir organdır (Madde 152).

Yüksek Mahkeme tarafından kullanılan yargı yetkisi dışında bulunan alanlarda yargı yetkisi, alt mahkemeler ve ihtisas mahkemeleri tarafından kullanılmakta olup bu düzenlemeler yasa ile yapılmaktadır (Madde 155).

156 ncı madde uyarınca; askeri yargı, askeri mahkemeler ile disiplin mahkemeleri tarafından yerine getirilir ve 157 nci maddeye göre kurulan Askeri Yargıtay'da askeri mahkemelerce verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii olarak görevlendirilmiştir.

Bu noktada yine Anayasal bir kuruluş olan ve 158 inci maddede vurgulanan KKTC Hukuk Dairesi'nden de bahsetmek gerektiğine inanıyorum. Daire bağımsız olarak hareket etmekte ve bir Başsavcı Başkanlığını yürütmektedir. Burada belirtilmesi gereken bir önemli kural Başsavcının Yüksek Mahkeme yargıçları ile aynı koşul ve kayıtlarla görev yapabilmesi ve görevine anılan Yargıçlarla benzer şekilde son verilebilmesidir. Başsavcı, Devletin, Cumhurbaşkanının, Başbakanın, Bakanlar Kurulu'nun, bakanların ve diğer devlet organlarının hukuk danışmanlığını yapmakla

görevlidir. Bir nevi ülkemizdeki Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü gibi çalışmakla birlikte, o da Dairesinin genel işleyişi ve görevlerinin yürütülmesinde görülen aksaklık veya varsa nedenleri konusunda Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi ve Bakanlar Kuruluna rapor sunar ve alınmasını gerekli gördüğü önlemler hakkında tavsiyelerde bulunur.

7.5 KKTC Kamu Personel Rejimi

KKTC’nde kamu personel rejimi, ülkemizdekine benzer bir şekilde, genel ve tek bir yasa içinde düzenlenmiştir. Kıbrıs Türk Federe Meclisi’nin 23 Mayıs 1979 tarihli oturumunda kabul edilen 7/1979 sayılı “Kamu Görevlileri Yasası”, kamu kurum ve kuruluşlarında asıl ve sürekli, sözleşmeli ya da geçici çalışan memurlara ilişkin düzenlemeleri içermektedir.¹⁹⁶ Kanunun 4 üncü maddesine göre Kanunun amacı, kamu görevlilerinin hizmet koşullarını, niteliklerini, atama ve yetiştirmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev hak ve yükümlülüklerini, sorumluluklarını, aylık ücret ve ödeneklerini, güvencelerini, disiplin işlemlerini ve diğer özlük işlemlerini düzenlemektir. Hakimler, savcılar, Güvenlik Kuvvetleri mensubu askeri personel, sivil savunma teşkilatı personeli, emniyet mensupları ve öğretmenler hakkında kendi özel yasa kuralları geçerli olacaktır.

Aynı Kanunun 7 nci maddesi uyarınca da; kamu görevlilerinin atanmalarını, onaylanmalarını, kadrolara yerleştirilmelerini, terfilerini, yer değiştirmelerini, disiplin işlemlerini yürütmek görevi, kuruluş ve işleyişi özel kanunla düzenlenen Kamu Hizmeti Komisyonu’na verilmiştir. Komisyon üyeleri hakkında Kamu Görevlileri Yasası yerine kendi özel kanunları geçerli olacaktır.

Kamu Hizmeti Komisyonu kuruluşuna tarihsel süreçten bakıldığında; 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Muavini tarafından müştereken altı yıllık süreler için tayin olunan ve bir Başkan ve 9 üyeden oluşan Amme Hizmeti Komisyonu oluşturulduğu görülecektir. Komisyonda 7 Kıbrıslı Rum ve 3 Kıbrıs Türkü görev yapacaktır.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Kamu Görevlileri Yasası. (1979), Erişim: 22 Mart 2008, http://khk.kamunet.net/docs/7_1979_son.pdf

¹⁹⁷ KKTC Kamu Hizmeti Komisyonu. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2008, <http://khk.kamunet.net/tarihce.aspx>

28 Aralık 1967 tarihinde başlayan Geçici Türk Yönetimi zamanında 3 üyeli Türk Amme Hizmeti Komisyonu, Türk yönetiminin tüm memurlarına ilişkin Amme Hizmeti Komisyonu tarafından yapılmakta olan görevleri yerine getirmek üzere oluşturulmuştur.

1975 Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasası'nın 93 üncü maddesi; kamu görevlilerinin özlük işlerine bakmakla görevli bağımsız bir organ kurulmasını öngörmüş olmakla birlikte, ancak, 1983 yılında ilgili Yasa çıkarılabilmektedir. Buna ilişkin olarak 1985 tarihli KKTC Anayasası'nda da gerekli düzenlemeye yer verilmiştir. Anayasa'nın 121 inci maddesinde; "Kamu görevlilerinin atanmalarını, onaylanmalarını, sürekli ve emeklilik hakkı kazandıran kadrolara yerleştirilmelerini, terfilerini, nakillerini, emekliye sevklerini, uyarma ve kınama cezasını gerektiren disiplin işlemleri dışında, azil ve görevden uzaklaştırma dahil diğer tüm disiplin işlemlerini yapmak üzere tarafsız ve bağımsız organ veya organlar kurulur. Bu organ veya organların kuruluş ve isleyişi, belirli kamu görevlileri kesimi için, hizmet özellikleri gözetilerek ayrı düzenlemeler yapılmasına olanak tanıyacak biçimde, yasa ile düzenlenir." amir hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu amir hüküm, kendisinden daha önce zaten kurulmuş olan Kamu Hizmeti Komisyonu'nun Anayasal dayanağını devam ettirerek, Komisyonun KKTC'nin vazgeçilmez kurumları arasında sayılmasını sağlamıştır. Komisyonun çalışmasına ilişkin Kanun, Kıbrıs Türk Federe Devleti'nin 08 Kasım 1983 tarihli birleşiminde kabul olunan 53/1983 sayılı "Kamu Hizmeti Komisyonu ve Dairesi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yasası" adıyla kanunlaşmıştır.¹⁹⁸

Kanun'un 6 ncı maddesine göre Kamu Hizmeti Komisyonu, Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir Başkan ve dört üyeden oluşmaktadır. Kanuna genel olarak bakıldığında Komisyon, kamu görevlilerinin atanması, kadrolara yerleştirilmeleri, terfileri, nakilleri, istifa, emekliye sevk işlemleri ile görevden geçici olarak uzaklaştırma veya göreve son verme dahil tüm disiplin işlemlerini ilgili mevzuat dahilinde yerine getirmekle sorumludur. Komisyonun bu asli görevi yanında kendi gözetimi ve denetimi altında, Kamu Görevlileri Yasası'nda öngörülen tüm sınavları yürütmek ve sonuçlandırmak ile sınava karşı yapılan itirazları da değerlendirmekten sorumludur.

¹⁹⁸ Kamu Hizmeti Komisyonu ve Dairesi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yasası. (1983). Erişim: 25 Mayıs 2008, <http://khk.kamunet.net/docs/53-1983.pdf>

7.6 KKTC’nde Ombudsman Sistemine İhtiyaç Duyulma Nedeni

1985 tarihinde hazırlanıp kabul edilen yeni Anayasa, 114 üncü maddesi ile KKTC’de Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) kurulması ve çıkarılacak bir Yasa ile gerekli düzenlemelerin hazırlanmasını emretmiştir. Fakat bu konudaki Yasa için 1996 tarihinin beklenmesi gerekecektir. Bu bölümde daha çok siyasi açıdan Ombudsman sistemine neden gereksinim duyulduğu konusuna değinilecektir.

Bilindiği üzere 1973 tarihli Yasa ile kurulmaya çalışılan İdari Komiserlik (Ombudsman) kurumu fiili olarak hizmete başlayamamıştır. Bu kurum için o dönemde uluslararası ortamda ombudsman müessesesine verilen özel ilgiden bahsedilmiştir. Tablo: 1’de de özetlendiği üzere ombudsman benzeri kurumlar İngiltere’de 1967’de ve Fransa’da 1973 yılında oluşturulmuştur. 1960 yılında kurulan Kıbrıs Cumhuriyetinin, insan haklarına önem veren ve toplumlar arası barışı tesis etmek konusunda göstermeye çalıştığı hassasiyetin bir yansıması olarak bu yönde bir kurumun oluşturulmasının düşünülmüş olabileceği değerlendirilmektedir.

15 Kasım 1983 tarihinde kurulan KKTC’de Ombudsman kavramına ilk defa 20 Haziran 1990 tarihinde göreve başlayan Ulusal Birlik Partisi (UBP) Hükümeti Hükümet Programı’nda yer verildiği görülmektedir.¹⁹⁹ Önceki dört hükümetin programında ise bu kuruma dair herhangi bir atfa yer verilmemiştir. Söz konusu Programda “...Anayasa’mızda öngörülen Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) müessesesi bu dönemde yasal olarak mutlaka oluşturulacaktır...” denmesi karşısında beş yıllık seçim sürecine göre bir sonraki hükümetin ombudsman kurumunu kurmuş olacağı akla gelmektedir. Fakat ancak bu hükümeti takip eden üçüncü hükümetin son aylarında ombudsman kurumu KKTC’nde oluşturulabilmiştir.

Yine Hükümet Programlarını takip ettiğimizde aşağıdaki ifadelere rastlamaktayız:

I. Demokrat Parti (DP) – Cumhuriyetçi Türk Partisi (CTP) Hükümet Programı (12 Ocak 1994): “Devlet mekanizmasının idari yönlerden denetlenmesi için Ombudsman

¹⁹⁹ KKTC Cumhuriyet Meclisi. (t.y.). Erişim: 02 Nisan 2008, http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/1990.htm

Yasası çıkarılıp yürürlüğe konacak; Ombudsman kurumu halkın şikayetlerini takip edebilecek etkin bir mekanizma olarak kurumlaştırılacaktır.”²⁰⁰

II. DP-CTP Hükümet Programı (03 Haziran 1995): “Devlet mekanizmasının idari yönlerden denetlenmesi için Ombudsman Yasası çıkarılıp yürürlüğe konacak; Ombudsman kurumu halkın şikayetlerini takip edebilecek etkin bir mekanizma olarak kurumlaştırılacaktır.”²⁰¹

III. DP-CTP Hükümet Programı (21 Aralık 1995): “Devlet mekanizmasının idari yönlerden denetlenmesi için Ombudsman Yasası çıkarılıp yürürlüğe konacak; Ombudsman kurumu halkın şikayetlerini takip edebilecek etkin bir mekanizma olarak kurumlaştırılacaktır.”²⁰²

Görüleceği üzere Anayasa’da ve Hükümet Programlarında kurulması hedeflenen ve bu konuda özel talebi bulunan Cumhurbaşkanı’nın memnun edilmesi ile seçim meydanlarında verilen sözlerin yarattığı bir gereklilik olması nedeniyle Hükümet Mayıs 1994’te Meclise, hazırlamış olduğu Ombudsman Kanun Taslağı’nı görüşülmek üzere göndermiştir. İlgili komisyonlarda yapılan birçok toplantı neticesinde gerekli görülen değişiklikler yapılan Tasarı, Temmuz 1996’da Meclis Genel Kurulu’na sunulmuştur. 16 Temmuz 1996 tarihinde Parlamento, Ombudsman idaresi kurulması ve bir Ombudsman atanabilmesi amacıyla (38/1996) sayılı Ombudsman Yasası’nı onaylamıştır.²⁰³

7.7 Ombudsman Kanunu Konusunda Mecliste Yaşanan Tartışmalar

Kanun Tasarısı’nın Meclis içinde gerek komisyonlar gerekse de Genel Kurul görüşmelerinde tartışmalı geçtiği, KKTC Ombudsmanı konusunda Doktora Tezi hazırlayan KKTC’nin eski Ankara Büyükelçisi Tamer Gazioğlu’nun ilgili Tezinden anlaşılmaktadır. Gazioğlu’na göre tartışmalar üç ana noktada ortaya çıkmıştır. Bunlar; Ombudsmanın atanması, görev alanı ve Ombudsmanın görev ve sorumlulukları ile böyle bir ofisin kurulmasına gerek olup olmadığı konusunda gerek medyada, gerekse akademik ve politik çevrelerde herhangi bir tartışma yapılmamış olmasıdır.

²⁰⁰ KKTC Cumhuriyet Meclisi. (t.y.). Erişim: 02 Nisan 2008, http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/dp-ctp1.htm

²⁰¹ KKTC Cumhuriyet Meclisi. (t.y.). Erişim: 02 Nisan 2008, http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/DP-CTP2.htm

²⁰² KKTC Cumhuriyet Meclisi. (t.y.). Erişim: 02 Nisan 2008, http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/DP-CTP3.htm

²⁰³ Gazioğlu, a.g.e., s. 84.

Ombudsmanın atanması konusunda Anayasa’da geçen tabir “...Cumhurbaşkanlığınca, Meclisin onayı ile bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır...” şeklindedir. Burada bazı siyasilerin görüşü; Anayasa hükmünün karşılığı olarak Cumhurbaşkanı’nın adaylar arasından atayacağı Ombudsmanın Parlamento tarafından gerekli incelemeler yapıldıktan sonra onaylanması gerektiği yolunda olmuştur. Burada sorun Cumhurbaşkanının atamasının esas alınması ve sadece sembolik bir onay için Meclise gönderilmesi veya bu atamanın Meclis tarafından ayrıntılı olarak incelendikten sonra kabul veya reddedilmesi noktalarında olmuştur.²⁰⁴ Ombudsmanın atanması yolundaki tartışmaların neden önemli olduğu, konusu geldiğinde belirtilecektir.

Yine KKTC Anayasası’nın 114 üncü maddesi son fıkrasına göre yargı organları ile dış politika ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Ombudsmanın yetki alanı dışında bırakılmıştır. Fakat Yasada ilgili komisyonlarda yapılan değişikliklerle başta Cumhurbaşkanlığı, Cumhuriyet Meclisi, Bakanlar Kurulu, Hukuk Dairesi olmak üzere benzeri birçok üst düzey organın da, Ombudsmanın görev sahası dışında olması sağlanmıştır. Bazı milletvekilleri bu düzenlemeye karşı çıkmışlar ve Ombudsmanın yetki alanının daraltılmasını, Ombudsmanın etkin çalışmasının önüne çıkacak bir engel olarak değerlendirmişler ve ayrıca düzenlemenin Anayasa’ya aykırı olacağını ileri sürmüşlerdir.²⁰⁵

Yasa Meclis görüşmelerinde tartışılırken ortaya konan önemli bir konu da, kurulması öngörülen Ombudsmanın rolü, görev ve sorumlulukları, otoritesi, yetki alanı ve diğer ilgili hususların gerek medya gerekse akademik ve politik çevrelerde yeterince tartışılmadığı yönünde olmuştur. Onlara göre böyle bir kuruma ihtiyaç duyulup duyulmadığı konusunda vatandaşlar ve yukarıda belirtilen çevrelerin görüşünün ve desteğinin aranması gerekmektedir. Böyle bir bilgi ve destekten yoksun olarak Ombudsman kurumu oluşturulmasının kabul edilemeyeceği, kurulması halinde de etkin olamayacağı iddiasında bulunulmuştur.²⁰⁶

7.8 (38/1996) sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası

Ombudsman sisteminin KKTC’nde oluşması kapsamında, Anayasa’da kuruma özgü özel bir madde tanzim edilmiş olması, bu kurumun kendisinden beklenen verimi

²⁰⁴ Gazioğlu, a.g.e., s. 85.

²⁰⁵ Gazioğlu, a.g.e., s. 85.

²⁰⁶ Gazioğlu, a.g.e., s. 86.

sağlaması açısından önem arz etmektedir. Fakat belirtmek gerekir ki sırf Anayasal bir kurum olarak örgütlenmesini sağlamış bir kurumun her zaman etkin ve verimli çalışması beklenmemelidir. Kuralları yazılı hale getirme ve oluşturduktan sonra onlara riayet etme kültürünün tam anlamıyla yerleşmediği ülkelerde, doğaldır ki kuralların tam olarak uygulanmasını beklemek pek de mümkün olamayacaktır.

KKTC örneğine baktığımızda; Anayasa'nın kurum için gerekli üst çatıyı oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bunlar daha önce de belirttiğimiz üzere Denetçinin görevi, atanması, görevden alınma usulü ve görev alanı dışında kalan unsurlardır. Anayasa, bu hususlar da dahil olmak üzere kurumun diğer nitelikleri ve çalışma usulünün özel bir yasa ile düzenlenmesini benimsemiştir. Anayasa'nın bu düzenlemesinden on bir yıl sonra, 15-16 Temmuz 1996 tarihlerinde Cumhuriyet Meclisi'nde görüşülen ve kabul edilen "Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Kanunu" KKTC Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.²⁰⁷

7.8.1 Kurumun Özellikleri

Bilindiği üzere, ombudsman kurumunun ortaya çıkmasında denetim birimlerine duyulan güven konusunda eksiklik bulunması, kurumun doğuş nedenleri arasında sayılmıştır. Ombudsmanın görevini herhangi bir makamdan emir veya talimat ya da tavsiye almaksızın yerine getirmesi, toplumun her kesiminde ona karşı duyulan güvenin en önemli nedenleri arasında sayılacaktır. Kendisine güven ve itibarına saygı kalmamış olan bir ombudsmanın, kendisinden beklenen verimi ortaya koyamayacağı aşikardır.

Dolayısıyla ombudsman kurumlarının en vazgeçilmez özelliği bağımsızlığa ilişkin düzenlemelerinin açık ve kesin bir şekilde yapılmış olmasıdır. YYD Yasası'nın 4 üncü maddesinin (2) nolu fıkrasına bakıldığında; Denetçi olarak atanacak kişinin görevine başlamadan önce Cumhurbaşkanı huzurunda "Bağlılık Yemini" etmesi hükme bağlanmıştır. Anılan Yemin şu şekildedir:

"Yüksek Yönetim Denetçisi görevimde Kıbrıs Türk Halkına ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine bağlı kalacağıma, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası'nı, Yasalarını ve diğer mevzuatı koruyacağıma, görevimi doğruluk, tarafsızlık ve hakka saygı duygusu içinde sadece vicdanımın emrine uyarak yapacağıma namusum üzerine yemin ederim."

²⁰⁷ Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, (1996), Erişim: 12 Mayıs 2008, <http://www.kktcombudsman.org/tr/?op=oyasasi>

Söz konusu yemin metnine bakıldığında, her ombudsman için geçerli ilkelerden bahsedildiği görülmektedir. Burada önemli olan ombudsmanın herhangi bir kurumun etkisinden arî olarak, sadece mevzuat ve şahsi kanaatleri doğrultusunda hareket etmesidir. Daha önceki İdari Komiser Kanunu'nda yer almayan söz konusu yemin ile hem ombudsmanın görevini icra ederken gelecekte hangi çerçeve içinde olacağı ve olması gerektiği, ayrıca, Cumhurbaşkanı önünde yemin ederek de kendisine en üst düzeyde görev verildiği ve buna göre de görevinde gerekli itina ve hassasiyetin kendisinden bekleneceği ifade edilmeye çalışılmıştır.

Ombudsmanın bağımsızlığı ile direkt ilişkisi bulunan diğer bir husus da atanma şeklidir. Yasaya göre Ombudsman Cumhurbaşkanı'nca Cumhuriyet Meclisi'nin onayı ile atanmaktadır. Ataması yapılan aday Cumhuriyet Meclisi'nin Hukuk ve Siyasi İşler Komitesi'nde gerekli nitelikleri taşıyıp taşımadığı açısından değerlendirilir ve hazırlanan rapor Genel Kurula sunulur. Adayın onaylanmasında Genel Kurulda ilk turda üye tamsayısının (2/3) çoğunluğu aranır. Gerekli çoğunluğun (34 oy) sağlanamaması durumunda ikinci turda üye tam sayısının salt çoğunluğu (26 oy), adayın atanması için yeterli olacaktır.

Kanun yazılırken ombudsmanın hem Cumhuriyeti en üst düzeyde temsil eden kişi tarafından belirlenmesi ve bu adayın yine KKTC halkını temsil eden en üst organın onayıyla atanması yönteminin seçilmesinin arkasında, ombudsmanın bu iki seçkin kurum tarafından bir konsensüs içinde ortaklaşa atanması düşüncesinin yattığını belirtebiliriz. Bu düşünce çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nın atama yapmadan önce Meclis ile istişarede bulunması da atama usulünde gerçekleştirilecek bir başka yöntemdir. Bu türde bir atanma sisteminin oluşturulmasının altında, halen devam eden başkanlık sistemi ya da parlamenter sistemin hangisinin KKTC için daha iyi olacağı tartışmalarının yattığını söylemek de mümkündür.

Keza KKTC 'nin ilk Cumhurbaşkanı Rauf DENKTAŞ, 26 Kasım 2007 tarihinde Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi'nde "KKTC'de Rejim Tartışmaları: Başkanlık Sistemi" adlı panelde verdiği demeçte; KKTC ilan edilirken Türkiye'nin önerdiği Anayasa'nın başkanlık sistemini öngördüğünü, ancak, muhalefette ipleri koparmamak ve devlet ilanının oybirliği ile yapılmasını sağlamak amacıyla parlamenter rejimin tercih edildiğini, ifade etmiştir. Aynı panelde ayrıca KKTC'de halen uygulanan parlamenter sistemin "en kötü sistem" olduğunu, artık yasama ve yürütmenin kesin olarak ayrı olacağı başkanlık

sistemine geçilmesi gerektiğini ve bu yeni sistemde tarafsız ombudsmanın mutlaka bulunacağını, belirtmiştir.²⁰⁸

Yasa ile belirlenen atama işleminde bazı aksamaların da ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır. Bunlardan ilki tarafların bir isimde anlaşamamasıdır. Bir şahıs ikinci oylamadan da yeterli oyu alamazsa doğal olarak ataması yapılamayacaktır. Parlamentoda çoğunluğa sahip parti, milletvekili sayısı ile ombudsman atamasında etkili olabilecektir. Ya da Cumhurbaşkanı ile Meclis arasında herhangi bir sebepten dolayı ortaya çıkan ihtilaf, Cumhurbaşkanı adayının onay almasına engel olabilecektir. Örneğin, 1997 tarihinde Ombudsman olarak atanan ve 2002 tarihinde yaş haddinden emekliye ayrılan Nail ATALAY'ın yerine önerilen iki aday da Mecliste yeterli oyu alamamışlardır. Böylece Ombudsman kurumu 17 Kasım 2006 tarihine kadar dört buçuk yıl süreyle başsız ve işlevsiz kalmıştır.

Kanun 7 nci maddesi ile Ombudsmanın istifası ya da görevine son verilmesine ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Buna göre Ombudsmanın istifa dilekçesini Cumhuriyet Meclisi'ne sunması gerekmektedir. İstifası haricinde Ombudsmanın görevine son verme ve disiplin işlemleri Yüksek Mahkeme yargıçları ile aynı prosedüre sahip olacaktır. Yüksek Mahkeme, Ombudsmanı ya sağlık nedenleriyle emekli edebilir ya da disiplin soruşturması neticesinde “uyarma” veya “görevden çekilmeye davet” cezalarından birini uygular. Bu durumda Ombudsman görevden çekilmesine ilişkin davet yazısının tebliği tarihinden itibaren en geç bir ay içerisinde emekliye ayrılmak veya görevden çekilmek zorundadır. Bu süre içinde ayrılmazsa, süre sonunda görevi bitmiş sayılacaktır.

Kurumun bağımsızlığı açısından önemli bir konu olan görevden alınmaya ve ayrılmaya ilişkin madde, Ombudsmanın keyfi değişikliklere uğramasını önleyerek bu anlamda bağımsızlığını güçlendirmektedir. Fakat burada Ombudsmanın karakter olarak tarafsızlığı bozucu hareketlerde bulunması durumunda, görevinden alınabilmesi için bu karara mesnet oluşturacak soruşturmanın yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde görevine son verilene kadar söz konusu Ombudsman bu görevine devam edecektir.

²⁰⁸ Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi, (t.y.). Erişim: 19 Mayıs 2008, <http://www.ciu.edu.tr/turkce/haberler71.html>

KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi'nin görev süresi altı yıldır ve ikinci kez atanması mümkün değildir. Denetçi 65 yaşını bitirinceye kadar görevine devam eder.

Denetçinin görev süresine ilişkin yapılan bu düzenleme bağımsız çalışmasına olanak vermesi açısından en uygun düzenlemedir. Buna göre belli bir yaş sınırına kadar çalışma güvencesi mevcuttur. Ayrıca ikinci kez atanamaması sayesinde de herhangi bir kesimin tekrar atanmasını sağlayacak telkin ve tavsiyelerinden etkilenmeyecektir. Görev süresi, Meclis seçim sürecinden bir yıl daha fazladır ama bu kural, Denetçinin tekrar atanamaması karşısında pratikte çok da önemli değildir. Bu konudaki esas tehlike, her iki kurumun seçim sürecinin aynı yıllara denk gelmesi ve Denetçinin tekraren görevine atanabilmesi durumunda karşımıza çıkacaktır.

Yüksek Yönetim Denetçisi, Kanun'un 12 nci maddesi uyarınca; görevini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken yaptığı hareketlerden, açıkladığı görüşlerinden ve sunduğu raporlarından dolayı sorumlu tutulamaz ve hakkında dava açılamaz.

Bu yönde bir madde, genelde milletvekili ile hakim ve savcılara tanınan ayrıcalıklara benzer bir durumu Ombudsman için de kabul etmiştir. Ombudsman bu suretle görevi esnasında daha rahat hareket edecek, herhangi bir kimsenin etkisi altında kalmaksızın inceleme yapacak ve raporunu sonuçları ne olursa olsun ilgili makamlara sunacaktır.

7.8.2 Örgütlenmesi

Kanunun 18 inci maddesi ile oluşturulan Ombudsman Dairesi'nde Ombudsmana çalışmalarında yardımcı olmak üzere personel istihdamı sağlanmış olup, bu personel Ombudsmanın gözetim ve denetiminde görevlerini ifa edeceklerdir. Personele ilişkin kadrolar, kadro sayıları, hizmet sınıfları ve maaş baremleri Kanuna ekli cetvellerde gösterilmiştir. Bu cetvellerde ayrıca personelin nitelikleri ile her kadronun görev, yetki ve sorumlulukları da belirtilmiş durumdadır. Daire kadroları her yıl Bütçe Yasası'nda gösterilmek suretiyle bu Yasaya konacak ödenekler çerçevesinde doldurulabilmektedir.

Ombudsman Dairesi'nde çalışan personel, aynı Kanunun 20 nci maddesi uyarınca Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından atanmaktadır. Söz konusu kamu görevlileri hakkında da Kamu Görevlileri Yasası uygulanmaktadır.

Bu aşamada Ombudsmanın başında bulunduğu Ombudsman İdaresinde çalışan memurlara uygulanmakta olan personel rejiminin daha rahat anlaşılabilmesi açısından KKTC kamu personeli rejimi konusunda daha önce gerekli bilgi verildiğinden, konunun bütünlüğü açısından burada bu konuya tekrar değinilmemiştir.

Dairenin ve sonuç olarak Ombudsmanın bağımsızlığı konusunda idari ve mali bağımsızlık konuları en önem verilmesi gereken konular arasındadır. Bu kapsamda personele ilişkin atama, terfi ve görevden alma yetkisi ile kendi bütçesini hazırlamak önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ombudsman Dairesi'nin yapısına bakıldığında her ne kadar personel atamaları idareden bağımsız bir şekilde Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından yapılmakta ise de, bu atamalarda Ombudsmanın herhangi bir etkisinin olmadığı görülmektedir. En azından ilgili mevzuatta bu yönde bir düzenleme mevcut değildir. Ombudsman Dairesi personelinin atanması veya görevden alınması konusunda yetkili olan Komisyon, bu alanda sınırsız bir yetkiye de sahip değildir. Atama yapılabilmesi için Bütçe Yasasına kadro ve ödeneğe ilişkin gerekli hükmün konulması gerekmektedir. Dolayısıyla Dairenin personeline ilişkin işlemler sonuçta yürütme organının inisiyatifine kalmış olmaktadır. Bu durumun yansımaları KKTC Ombudsmanı tarafından hazırlanan altı aylık raporlarda da kendini göstermiştir. 1998 ve 2008 tarihleri arasında tanzim olunan 13 adet raporda; kurumun çoğu kadrolarının boş kaldığı, kurumdan ayrılan personelin yerine de atama yapılmadığı, devamlı olarak eleştiri konusu edilmiştir.²⁰⁹

Ombudsmanın görevleri incelendiğinde, hangi birimlerin kurumun görev alanı altında olduğu da öğrenilebilecektir. Kanun'un "Ombudsmanın Görev ve Yetkileri" başlıklı 9 uncu maddesine göre;

a) Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yürütme ve yönetsel yetkisi olan organ, makam, teşkilat, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kişinin Anayasa'da ve bu Yasada belirtilen istisnalar dışındaki ifa etmiş oldukları hizmetlerin yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunluklarını ve yerindeliklerini denetlemek, soruşturmak ve Rapor sunmak;

²⁰⁹ KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi, (t.y.). Erişim: 24 Mayıs 2008, <http://www.kktcombudsman.org/tr/?op=raporlar>

b) Yönetimin herhangi bir biriminin görev alanında olan bir hizmetin yerine getirilip getirilmediğinin takibini yapmak ve ilgili birimden yerine getirilmeyen hizmetle ilgili gerekçeli bilgi istemek;

c) Saptadığı yasa dışı işlerin düzeltilmesi için ilgili makamı uyarmak;

d) Soruşturmakta olduğu konunun herhangi bir safhasında hakkında soruşturma açılan kamu görevlisinin görevde kalmasının sakıncalı olacağı kanaatinde olması halinde, ilgili kamu görevlisinin geçici olarak görevinden alınmasını Kamu Hizmeti Komisyonu'ndan talep etmek;

görevleri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un 13 üncü maddesine göre de; Anayasa ve yasaların Cumhurbaşkanına, Cumhuriyet Meclisi'ne, Bakanlar Kurulu'na, Mahkemelere, Hukuk Dairesi'ne, Kamu Hizmeti Komisyonu'na, Sayıştay ve Polis Örgütüne verdiği görev ve yetkiler ile dış politika ve ülke savunmasını ilgilendiren konular, Ombudsmanın yetkisi dışında kalan konular arasında sayılmıştır.

Oysa Anayasa'nın 114 üncü maddesinde hatırlanacağı üzere sadece yargı organları ile dış politika ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Ombudsmanın yetki alanı dışında sayılmıştır. Dolayısıyla Anayasa'da belirtilen istisnalar Ombudsman Kanunu ile biraz daha genişletilmiş ve bu konular, çok da hukuki olmayan bir şekilde, Ombudsmanın çalışma alanı dışı olarak belirlenmiştir. Kanunun Mecliste görüşülmesi esnasında muhalefet partisine mensup milletvekillerinin öngörülerinin gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Artık vatandaşlar bu alan içinde kalan konu ve kurumlara ilişkin sorularını ve yanlış işlemlere ilişkin ihbarları Ombudsmana iletse bile, kurumun yapacağı tek iş bu başvuruları ilgili olduğu kurumlara göndermek olacaktır.

Kanunun 14 üncü maddesi Ombudsmanın tabi olduğu yasakları sıralamıştır. Buna göre Ombudsman resmi görevi dışında başka bir iş yapamayacaktır. Herhangi bir serbest meslek ile uğraşamayacak, kuruluş ya da şirketin yönetim kurulu üyesi olamayacaktır. Ayrıca görevi esnasında hiçbir kişi, aile ya da zümreye ayrıcalık yapamayacak, görevi sırasında elde ettiği yazılı ya da sözlü tüm bilgi ve belgeleri yargısal işlemlerden sorumlu makamlar dışında hiçbir kişi ya da makama veremeyecektir.

Söz konusu kurallar zaten genel olarak tüm kamu personeli için belirlenmiş olan kurallardır. Bu arada Ombudsman Kamu Görevlileri Yasası'na tabi olmadığından, özel Kanunu içinde tekrar vurgu yapılmıştır.

7.8.3 Ombudsmana Başvuru Şekli

Ombudsman kurumuna başvuru doldurulacak bir formun kuruma gönderilmesi yoluyla yapılabilmektedir. Form, kurumun internet sayfasından veya kurumdan ücretsiz olarak temin edilebilmekte ve yine vatandaşlar tarafından doldurulmak ve imzalanmak suretiyle ücretsiz olarak kuruma teslim edilebilmektedir.

Yine Kanunun 15 inci maddesinde göre vatandaşların şahsi müracaatları yanında basında çıkan haberler, Ombudsmanın elde edeceği duyumlar, yaptığı gözlemler sonucunda da Ombudsman resen harekete geçebilecektir.

Ombudsman, burada kendisine intikal eden bilgi ve belgelere ilişkin olaylar konusunda öncelikle dava açılıp açılmadığını, Hukuk Dairesi ile Polis Örgütü'nün olaya ilişkin araştırma yapıp yapmadığını araştırır. Bu türde bir araştırma yapıldığı bilgisi karşısında, başvuru sahibine yapılan bu araştırma neticelendikten sonra kendisinin araştırmaya başlayabileceği konusunda bilgilendirilmedi bulunur.

İlgili Kanun metni incelendiğinde başvurunun herkese açık olduğu sonucuna varılmaktadır. Yani herhangi bir yabancı ülke vatandaşı da aynı şekilde Ombudsmana başvuruda bulunabilecektir. Bu arada oldukça önemli bir konu bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Vatandaşlar tarafından yapılan başvurularda herhangi bir zaman kısıtı bulunmamaktadır. Buradan vatandaşlar tarafından yıllar öncesinde gerçekleşen bir olay için Ombudsmana başvurulabileceği, bu konuda belirlenmiş bir zamanaşımı olmadığı ortaya çıkmaktadır. Hemen fark edilebileceği gibi bu durum Ombudsmanın işini oldukça zorlaştıracak bir sonuç doğurmaktadır. Ombudsmanın yıllar öncesinde gerçekleşmiş bir olay için araştırma yapması, daha güncel olaylara harcayacağı zaman ve işgücünden mahrum kalmasını sağlayacaktır. Bu konu daha önce de belirttiğimiz KKTC Ombudsmanı tarafından hazırlanan altı aylık dönem raporlarında devamlı surette şikayet konusu edilmiş ve bu konuda Kanunda yapılacak bir değişiklikle zaman kısıtı konulması talep edilmiştir.

7.8.4 Ombudsmanın Soruşturma/Araştırma Süreci

Ombudsman Kanununa göre; Ombudsman kendisine intikal eden başvurular ya da bizzat kendisinin başlattığı inceleme ve soruşturmalar kapsamında Bakanlar, kamu kurum ve kuruluşlarının idare heyeti, Başkan ve Genel Müdürleri, yönetimin bağımsız kuruluş başkanları, yasayla kurulmuş Komisyon ya da Komite başkanları, yasa ile kurulan diğer hükmi şahıs ya da teşekküller gibi devletin en üst organları ve şahısları ile direkt olarak temas edebilir, soruşturmakta olduğu konu hakkında yazılı veya sözlü bilgi ve belge sunulmasını isteyebilir (Madde 16 (3)).

Kanun'un 24 üncü maddesi, Ombudsmana özel yaptırımlar uygulama yetkisi vermektedir. Buna göre; Ombudsmana yürüttüğü soruşturma konusunda yasal mazereti olmaksızın bilgi vermekte kusur edenler, Ombudsman tarafından istenen delilleri yine yasal mazereti olmaksızın vermeyi reddeden veya verilmesini kasten engelleyen veya ortadan kaldıran, yalan veya yanlış bilgi verenler, soruşturmayı yasal mazereti olmaksızın engelleyenlerin suç işlediği kabul olunur ve mahkumiyetleri durumunda para ve/veya hapis cezalarına çarptırılabilir.

Ayrıca Ombudsman aynı Kanun'un 21 inci maddesi uyarınca; yaptığı soruşturmalarda bilgi verebileceğine ya da evrak ibraz edebileceğine inandığı herhangi bir kamu görevlisini veya diğer kişileri, aksine kural olmadığı durumlarda, yine bilgiyi vermeye çağırma ve belgeyi ibraz etmesini isteme yetkisine de sahiptir. Ombudsmanın soruşturmasını yaptığı kişinin görevi başında kalmasını sakıncalı bulunduğu durumlarda, daha önce de belirttiğimiz üzere, kişinin geçici olarak görevden alınmasını Kamu Hizmeti Komisyonu'ndan talep etme hakkı bulunmaktadır.

Kanunun 22 nci maddesinde ayrıntılı olarak belirtildiği üzere; soruşturulan kişinin görüşlerinin mutlaka alınması gereklidir ve bu görüşlerin düzenlenecek rapora eklenmesi gerekmektedir. Soruşturma sonucunda kişilerin görevini ihmal ya da suistimal ettiği veya başkaca bir suç işlediği kanaatine varılması halinde durum gerekli işlemlerin yapılması için ilgili ve yetkili merciiye iletilecektir. Ombudsmanın soruşturma yapması, idarenin kendisinin de soruşturma yaptırmasına mani olmamaktadır.

Ombudsmanın soruşturma esnasında bazı bilgileri ifşa etmesi yasaklanmış ve gizlilik kuralı konmuştur.

Örneğin Kanunun 22/6 nci maddesinde; soruşturma esnasında Ombudsmanın görev alanı dışında sayılan şahıs ve kurumlara ilişkin olarak bilgi ve belgelere ulaşması halinde, ilgili kuruma bilgi verilerek soruşturma tamamlanacak ve bilgi/belgeler gizli tutulacaktır. Benzeri durum aynı maddenin 7 inci fıkrasında da mevcuttur. Buna göre; kendisinden bilgi/belge istenen yönetim biriminin en üst amiri, bu bilgi ve belgelerin ülkenin savunması ve güvenliğine ilişkin ya da kamu menfaati aleyhine olacağı kanaatine varırsa durumu Ombudsmana yazılı olarak iletir. Bu durumda Ombudsman, bu evrakı Cumhuriyet Meclisi Başkanı dışında kimseye veremez, ancak, Cumhurbaşkanı ve Başbakan'a da durumdan bilgi verir.

Bu konuda bir diğer maddeye göre de; Ombudsman ve Dairesinde çalışan personel görevlerinin ifası sırasında kendilerine intikal eden bilgi ve belgeler ile yaptıkları işlemleri gizli tutarlar ve mahkeme duruşmasında emredilmedikçe bunları açıklayamazlar (Madde 23).

Ombudsman incelemesi ve soruşturması sonucunda hazırladığı raporu, Kanunun 16 ncı maddesi uyarınca, Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı'na sunar. Raporun bir örneği Cumhurbaşkanlığına ve şikayette bulunan kişilere de gönderilir.

Görüleceği üzere Ombudsman araştırma ve soruşturması esnasında oldukça fazla yetkiye sahip bulunmaktadır. Her ne kadar bazı işlemlerde gizlilik prensibi hakimse de sonuçta Ombudsman'ın bilgi ve belge talep etmesi Kanununda kesin kurallara bağlanmıştır.

7.8.5 Ombudsman ile Ombudsman Dairesi Memurlarının Nitelikleri

Ombudsman Kanunu'nun 5 inci maddesi ile Ombudsman olarak atanacak kişide aşağıdaki özelliklerin bulunması gerektiği belirtilmiştir.

- a) Seçim ve Halkoylaması Yasası'nın 9 uncu maddesinde öngörülen milletvekili adaylığı için gerekli nitelikleri haiz olmak,
- b) Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat, İşletme, Kamu Yönetimi ve bunlara uygun konularda bir üniversiteden mezun olmak,
- c) Kamu görevinde veya kamu görevi dışında sorumluluk arz eden bir görevde en az 10 yıl çalışmış olmak veya

- d) Doktora seviyesinde lisansüstü eğitim yapmış ve kamu görevi içinde veya dışında sorumluluk taşıyan bir görevde en az 5 yıl çalışmış olmak.

Ombudsmanda atanabilmek için aranan özelliklere bakıldığında genel olarak kamu kurumlarına üst yönetici atanma şartlarının talep edildiği görülmektedir. Görüleceği üzere kamu sektörü dışından da Ombudsman ataması yapılabilmesi için gerekli şartlar Kanun metninde yer almıştır. Mezun olunması gereken üniversite dalları, hukuk ile iktisadi ve idari bilimler konuları ile sınırlandırılmış, örneğin, mühendislik gibi fen bilimleri dallarına yer verilmemiştir.

Kanun incelendiğinde; eki cetvellerde Ombudsman hariç olmak üzere Ombudsman Dairesi için 22 adet kadro tahsis edildiği (Birinci Cetvel), bu personelden Müdür, Baş Denetçi, Denetçi, Kıdemli İdare Memuru ile İdare Memuru kadrolarına atanacaklarda aranan nitelikler ile bu unvanlara ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarına yer verildiği (İkinci Cetvel) görülmüştür. Kanunda bu yönde bir düzenleme yapılması, Daire personeline atama yapılırken oluşması muhtemel keyfiliğin ya da partizanlığın bir nebze de olsa engellenmesini sağlaması açısından önem taşımaktadır düşüncesindeyiz.

İlgili Cetvele bakıldığında; yukarıda ismen sayılan Daire çalışanları için de Ombudsman için aranan bilim dallarından mezun olmaları ile yapılacak sınavlarda başarılı olma şartının getirildiğini görmekteyiz.

7.8.6 Ombudsman Tarafından Hazırlanacak Dönemsel Raporlar

KKTC Ombudsmanı, ilgili Kanun'un 16 ncı maddesi uyarınca çalışmaları hakkında her altı ayda bir Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı'na detaylı bir Rapor sunmak zorundadır. Bu Rapor ayrıca Cumhurbaşkanı ve Başbakan'a da gönderilir. Kanun, Meclis Başkanı'na sunulan Raporun basına açık olması gerektiğini amir hükmüyle açıklığa kavuşturmuştur.

Söz konusu Rapor'un kamuoyuna açık olması, Ombudsman faaliyetlerinin ilgilenenler tarafından takip edilebilmesi açısından oldukça büyük önem taşımaktadır. Bu sayede Ombudsman tarafından; hangi tür inceleme ve soruşturmaların yerine getirildiği, Daire'nin personel durumu, basın ve halkla ilişkiler konusunda yapılan faaliyetler,

Ombudsman tarafından getirilen öneriler ve bu önerilerin zaman içinde yerine getirilip getirilmediği, hangi kurumların Ombudsmana bilgi ve belge vermekten imtina ettiği gibi, vatandaşları yakından ilgilendiren konularda kurumun tanıtım ve bilgilendirilmesi görevi de yerine getirilmiş olmaktadır. Ombudsman, kamuoyuna yapmış olduğu bu yöndeki açıklama ile kurum ve kuruluşlar üzerinde mevzuat haricinde de tavsiyelerine uyulması açısından bir baskı unsuru oluşturabilme fırsatını yakalamış bulunmaktadır.

KKTC Ombudsmanı tarafından tanzim olunan söz konusu Raporlar incelendiğinde, Ombudsman kurumunun hangi konularda daha çok inceleme yaptığı, yılda toplam kaç adet soruşturmada bulunduğu, kaç adet rapor düzenlediği, bu raporların sonuçlarının ne kadarının yerine getirildiğini görebilmek şansını da yakalamak mümkün olmaktadır. Bu da bize kurumun ne kadar etkin ve verimli çalışıp çalışmadığı yönünde bir öngörude bulunabilmemize de fırsat yaratmaktadır.

KKTC Ombudsmanı tarafından daha önce de belirtildiği üzere, 19 Ocak 1998 tarihinde ilki, 31 Temmuz 2009 tarihinde de sonuncusu olmak üzere toplam 16 rapor tanzim edilmiştir. Ancak Nisan 2002 – Kasım 2006 tarihleri arasında Ombudsman ataması gerçekleştirilemediğinden ve Ombudsmanın rapor sunma yetkisini kimseye devredemeyeceği yönündeki Kanun'un 17 nci maddesi amir hükmü karşısında, 9 adet Faaliyet Raporu tanzim edilememiştir.²¹⁰

KKTC Ombudsmanına bugüne kadar yıllar itibariyle yapılan başvuru sayısı aşağıdaki Tabloda gösterilmiştir.

Ombudsman tarafından tanzim olunan 16 ncı Dönem Raporu bize Ombudsman müessesinin durumu hakkında başka bilgiler de sunmaktadır. Örneğin; başvuru konularının genellikle idari usulsüzlük, yetki aşımı, idari ihmal ve idari işlemlerde gecikme olarak ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Yukarıda belirtilen 560 adet kişisel başvurudan 200'ünün raporunun tamamlandığı, bu raporlardan 128'inin Merkezi İdare, 47 adedinin Yerel Yönetimler, 21 adedinin Kamu Kurum ve Kuruluşları ve 4 adedinin de Genel Mevzuat konularında tanzim edildiği hususları da aynı Raporda belirtilmiştir.

211

²¹⁰ KKTC Ombudsmanı. (2006). *01 Ocak 2002 – 30 Haziran 2006 Dönemi Raporu*, Erişim: 26 Mayıs 2008, http://www.kktcombudsman.org/belge/10_2002-2006_donemi_raporu.doc

²¹¹ KKTC Ombudsmanı. (2009). *01 Ocak 2009 – 30 Haziran 2009 Dönemi Raporu*. Erişim: 23 Ağustos 2009, <http://www.kktcombudsman.org/belge/Rapor.doc>

TABLO: 7**KKTC Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu**

Yıl	Başvuru Sayısı
1997	94
1998	44
1999	75
2000	75
2001	50
2002	44
2003	11
2004	9
2005	4
2006	13
2007	86
2008	44
2009	11
TOPLAM	560

Kaynak: KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) – Ombudsman Raporları, Erişim: 26 Mayıs 2008, 23 Ağustos 2009, <http://www.kktcombudsman.org/tr/?op=raporlar>

7.9 Genel Değerlendirme

KKTC'de Ombudsman Kurumu oluşturulması fikri, 1960 yılında başlayan bir sürecin devamı olarak bugün, yüz ölçüm itibariyle küçük ve az nüfuslu ülkede, nispeten başarılı şekilde çalışmasına devam etmektedir.

Kurulma aşamasında Yasaya ilişkin dile getirilen halkın yeterince bilgilendirilmeden Yasanın hazırlandığı, Anayasa'nın aksine Ombudsmanın yetkilerinin daraltılması gibi eleştiriler üzerine inşa edilen Kurum, bağımsızlığını oluşturma konusunda bazı zorluklara katlanmak zorunda kalmıştır. Daha önce de açıklanmaya çalışıldığı üzere, Cumhurbaşkanı tarafından yapılan atamanın Meclis tarafından onaylanmaması, Kurumun diğer personelini belirleyebilme ve atama yetkisinin bulunmaması, Kurum bütçesi için denetim alanı içinde bulunan Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşüne ihtiyaç göstermesi gibi unsurlar bağımsızlığını olumsuz yönde etkileyen faktörler olarak kendilerini göstermişlerdir.

Bu olumsuzluklara karşı bir de Ombudsmanın kendisi tarafından dile getirilen unsurlar, bu yönde bir Kurum oluşturulmaya çalışılan Türkiye için de önemli bir yol gösterici ışık

olarak alınmalıdır. Ombudsman raporları incelendiğinde özellikle üç konuda aksaklığın giderilmesi talebinde bulunulduğu görülmektedir. Bunlar;

- a) Ombudsman tarafından kurumlardan istenen görüş ve savunmaların zamanında intikal etmemesi ya da hiç yapılmaması,
- b) Talep konusu olayların geçmişe yönelik bir sınırlamasının bulunmaması, idari ve adli işlemlerin tamamlanmasını beklemeksizin Ombudsmana başvurulması,
- c) Cumhuriyet Meclisi'ne gönderilen Raporların herhangi bir yaptırımının bulunmaması,
- d) Ombudsman Dairesinin kadro açığı

Olarak ifade edilmiştir. Ombudsman bu konularda ilgili Kanuna açıklayıcı hükümlerin eklenmesi teklifinde bulunmuştur.

Genel olarak bakıldığında bizzat Ombudsman önerilerinin yerine getirilmesi, bu konuda yapılmış çalışmalarda değinilen tespitlerin değerlendirilmesinin yanı sıra, demokrasi kültürünün toplumda yaygınlaşması ve uluslararası benzeri örgütlerle işbirliği sayesinde KKTC Ombudsmanı'nın kendisinden beklenen faydayı ortaya koyabileceği düşünülmektedir.

8. AVRUPA BİRLİĞİ (AB)

Bu bölümde ülkemizin de yaklaşık elli yıldır üye olmak için uğraşı verdiği Avrupa Birliği'nde (AB) ombudsman konusunda yapılan çalışmalar, kurumun oluşturulması, görevleri, statüsü, çalışma yöntemleri gibi ombudsman müessesinin özellik taşıyan yönleri hakkında bilgi verilmeye çalışılacaktır. Bu şekilde benzeri bir kurumun sadece bir ülke düzeyinde değil ülkeler üstü düzeyde nasıl oluşup, çalıştığı ve sonucunu görmek açısından AB'nin iyi bir örnek olacağı düşünülmektedir.

AB bünyesinde bir Avrupa Ombudsmanı (AO) oluşturulması fikri öncesinde AB'nin kuruluş tarihçesinden kısaca bahsedilmesinin, ombudsman fikrinin ortaya çıktığı oluşumun kökleri ve bu oluşumun vazgeçilmez unsurlarının fark edilmesi açısından önemli olduğunu belirtmekte fayda bulunmaktadır.

8.1 Tarihçe²¹²

AB'nin kuruluş öyküsü II. Dünya Savaşı'nın kanlı ve zorlu günlerini takiben bir daha bu türde bir felaketle karşılaşılmasını için Avrupa ülkelerinin ekonomik bir birlik oluşturması gerekliliğinden doğmuştur. Bu amaçla 1952 yılında Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda, ekonomik ve politik birlik oluşturulması fikrini Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) adı altında hayata geçirmişlerdir. Bu birliğin başarısı üzerine altı kurucu üye birlikteliklerini diğer sektörlerde de yaymak amacıyla Mart 1957'de Roma Anlaşması imzalanmıştır. Bu Anlaşma ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), bir diğer deyişle insanların, eşyanın ve hizmetlerin sınırlardan serbestçe geçişini sağlayan "ortak pazar" oluşturulmuştur.

Roma Anlaşması'nın imzalanması ile aynı zamanda nükleer güç için model bir pazar oluşturulması amacıyla Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu da (AAET) kurulmuştur.

Ortak Pazar düşüncesi altında kurucu altı üye ülke, 1962 yılında ortak tarım politikasını yürürlüğe sokmuşlar, 1 Temmuz 1968 yılında da aralarındaki gümrük vergilerini kaldırmışlardır. Üyeler, diğer ülkelere uyguladıkları gümrük vergilerini de aynı oranlarda birleştirmişlerdir.

²¹² Europa - The EU at a Glance, (t.y.). Erişim: 29 Eylül 2008, http://europa.eu/abc/history/index_en.htm

1 Ocak 1973 tarihinde Danimarka, İrlanda ve İngiltere Topluluğa katılarak üye sayısını dokuza çıkarmışlardır. 1 Ocak 1981 tarihinde Yunanistan, 1 Ocak 1986'da da İspanya ve Portekiz yeni üye olarak üye sayısını 12'ye çıkarmışlardır. Aynı yıl imzalanan Avrupa Tek Senedi ile üye ülkeler arası ekonomik engelleri ortadan kaldırmak, uyumu arttırmak gayesi güdülmüş ve 1992 yılına kadar tek pazarın oluşturulması hedefi ortaya konmuştur. Aynı yıl Avrupa bayrağı da Birlik içinde kullanılmaya başlanmıştır.

Söz konusu hedefe uygun olarak 7 Şubat 1992 yılında Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Anlaşması (ABA) imzalanmış, AET Avrupa Birliği (AB) adını almıştır. Ombudsman kurumu açısından da önemli bir yasal metin olan söz konusu Anlaşma ile ekonomik ve parasal birlik ile savunma, Avrupa vatandaşlığı, adalet ve içişleri alanlarında işbirliği konularında gelişmeler ve hedefler ortaya konmuştur. 1993 yılında malların, insanların, hizmetlerin ve paranın serbest dolaşımını içeren Tek Pazar hayata geçirilmiştir.

1996 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in katılımı ile üye sayısı 15'e yükselmiştir. 26 Mart 1995 yılında imzalanan Schengen Anlaşması ile üyeler arasındaki sınırlarda polis ve gümrük kontrolleri kaldırılmıştır. Demokrasi, birey hak ve özgürlükleri, AB vatandaşlığı konularında gelişmelerin sağlanmasına ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulmasına ön ayak olan Amsterdam Anlaşması, 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2001 yılında imzalanan ve 2003 yılında yürürlüğe giren Nice Anlaşması ile Birlik genişleme konusunda kolaylaştırıcı tedbirler almıştır. 1 Ocak 2002'den itibaren Birlik bünyesinde yeni para birimi olarak Avro (Euro) kullanılmaya başlanmıştır. 1 Mayıs 2004 yılında Birliğe yeni 10 üye katılmıştır ve toplam sayı 25'e çıkmıştır. Bu ülkeler Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, Malta ve Kıbrıs (Güney Kıbrıs Rum Yönetimi)'dir.

29 Ekim 2004 yılında 25 üye ülke Avrupa Anayasası'nı oluşturan Anlaşmayı imzalamışlardır. Bu Anlaşma ile üye ve üye olacak ülkeler için daha demokratik karar alma ve yönetim oluşturulması amacı güdülmüştür. Ayrıca Avrupa Dışişleri Bakanı oluşturulması da bu Anlaşma içinde yer almıştır. Bununla birlikte Anlaşmanın 25 üye ülke tarafından onaylanması gerekirken Fransa ve Hollanda vatandaşlarınca "hayır" oyu verilmesi nedeniyle Anlaşma yürürlüğe girememiştir.

1 Ocak 2007 tarihinde Bulgaristan ve Romanya'nın katılımı ile üye sayısı 27'ye yükselmiştir. Ülkemiz ile birlikte Hırvatistan ve Makedonya, Birliğe aday ülke statüsünü taşımaya devam etmektedirler.

13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan Lizbon Anlaşması ile AB'nin globalleşme, iklim ve nüfus değişimleri, güvenlik ve enerji konularında ortaya çıkan sorunlara cevap verebilecek şekilde kurumsallaşması amaçlanmıştır. Tüm üye ülkeler tarafından onaylanması gereken Anlaşma'yı şu ana kadar 23 ülke onaylamış, 2 ülke onay sürecini başlatmamıştır. Eylül 2008 tarihi itibarıyla sadece İrlanda anılan Anlaşmayı reddetmiştir.

8.2 AB Ombudsmanı'nın Kuruluşu

AB Ombudsmanı (AO)'nın kuruluşu, ombudsman kurumunun zaman açısından Avrupa'da ortaya çıkışı ile paralellik arz etmemektedir. 1972 yılında Danimarka, İngiltere ve İrlanda Topluluğa katıldığında, Danimarka ve İngiltere haricinde diğer yedi ülkede benzeri bir kurum bulunmamaktaydı. Buna rağmen 1980'lerin sonunda on iki üyenin dokuzunda yerel ya da ulusal düzeyde ombudsman kurumu oluşturulmuştu.²¹³

AO oluşturmak fikri ilk defa 1974'te Avrupa Parlamentosu (AP)'nin muhafazakar grubu tarafından hazırlanan *Avrupa Birliği: Ortak Amacımız* dokümanında ortaya konmuştur.²¹⁴ Yine 1970'lerin ortalarında AP'nin Danimarkalı üyeleri tarafından, İngiliz meslektaşlarının da desteği ile oluşum devam ettirilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu, kendi sorumluluklarında bulunan araştırma ve inceleme yetkilerinden ödün vermek istememelerinden dolayı teklife olumsuz bakmışlardır.²¹⁵

AP, 11 Mayıs 1979'da AO fikrini tekrar ortaya atmış ve Dilekçe Komisyonu'na konunun uygulamasını gösterecek bir teklif hazırlamasını istemiş fakat bu konuda bir gelişme

²¹³ Gammeltoft-Hansen, H. (2005). Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman. *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 16.

²¹⁴ Kourtikakis, K. (03 Nisan 2008). *Institutional Imitation and Supranational Politics* [Bildiri], Midwest Politik Bilimler Derneği'nin Yıllık Ulusal Konferansı, Chicago, IL, s. 5.

²¹⁵ Biering, P. (2005). The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 38.

olmamıştır. 06 Nisan 1979'da yayımlanan Walker-Smith Raporu'nda²¹⁶, AP'na kısıtlı yetkiye sahip bir AO kurulması ve bu yönde karar alınması gerektiği tavsiye edilmiş, anılan karar²¹⁷ AP tarafından ciddiye alınmış fakat konuya AP dışından pek bir destek gelmemiştir. 1985'te yayımlanan bir diğer rapor ise (Chanterie Raporu) AO kuruluşunu gereksiz bulmuş, bunun nedeni olarak da Dilekçe Komisyonu'nun görevi ile aynı işi yapacak olmasını ortaya koymuştur.

Ekim 1985 yılında, daha sonra 1986'da Tek Avrupa Anlaşması ile sonuçlanacak Hükümetlerarası Konferans'ta Danimarka Hükümeti tarafından bir anlaşma şeklinde AO kurulması teklifi yapılmıştır. Buna karşılık teklife yandaş bulmak mümkün olmamıştır. Yapılan fikir değişimleri neticesinde Danimarka tarafından, 1990 yılında yapılan benzeri Konferansta teklif, bu sefer daha açık bir yasal metin şeklinde sunulmuştur. Söz konusu teklif İspanya ve İngiltere tarafından da desteklenmiştir. İspanya zaten "mediator - aracı" isminde benzeri bir kurum teklifini 21 Şubat 1991 tarihinde sunmuş, fakat bu karar da hayata geçecek yeterli desteği o zaman için bulamamıştır. Bu sefer yapılan görüşmelerde yine AB organları arası muhtemel yetki çatışması, tartışmaların esas konusunu oluşturmuştur. Bununla birlikte tek bir siyasi birlik oluşturmak fikrinde ilerleme sağlayabilmek ve ombudsman teklifine olumlu bakan kamu oyunun desteğini genel anlamda kazanabilmek açısından söz konusu teklif, üzerinde çalışılmak suretiyle, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastrich Anlaşması içinde değerlendirilmiştir.

Avrupa Ombudsmanı, ilk defa 1994 yılı AP seçimlerinden sonra atanmıştır. İlk ombudsman olarak Finlandiya eski ombudsmanı *Jacop Söderman* 12 Temmuz 1995 yılında atanmış, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) önünde yemin ederek 27 Eylül 1995'te Strasburg/Fransa'da görevine başlamıştır. İlk ombudsmanın atanması ile daha önceki sorunlar ortadan kalkmamış, kendisi hala "Komisyon dışı" bir şahıs olarak görülmeye devam etmiştir. Söderman'ın ilk yılını tamamlarken yazdığı bir makalesinde; bazen her kamu kurumunun dosyalarının tutulduğu bölümde bir dinazor yaşadığını düşündüğünü, bu canavarın dosyaları koruduğunu, canavarın kamuya açık dosyalar ile gün ışığından iğrendiğini ve dosyaların güvenli bir şekilde kilitli tutulmasından

²¹⁶ European Parliament. (06 Nisan 1979). *Report Drawn up on Behalf of the Legal Affairs Committee on the Appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, European Parliament Working Documents, Doc. 29/79, PE 57.508 fin.

²¹⁷ European Parliament. (06 Haziran 1979). *Resolution on the Appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, *Official Journals of the European Communities*, C Series, 140, s. 153.

hoşlandığını ifade etmiştir. Fakat demokrasi kültürü ve açıklık kendini gösterdikçe ve ombudsman çalışmaları da bu fikirleri güçlendirdikçe, AP ile ya da Avrupa Konseyi ile ombudsman arası ilişkiler gelişmeye başlamıştır.²¹⁸

1 Nisan 2003 tarihinde Yunanistan'ın eski ombudsmanı *Nikiforos Diamandouros*, ikinci AO olarak görevi devralmıştır. 11 Ocak 2005 tarihinde adı geçen beş yıllık bir dönem için ikinci kez tekrar seçilmiştir.

8.3 AB Ombudsmanı'nın Yasal Zemini ve Çalışma İlkeleri

AB Ombudsmanı'nın kuruluşunun en önemli üç kaynağı ABA²¹⁹, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Anlaşması (AKÇTA) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Anlaşması (AAETA)'dır.

Avrupa Birliği'ni kuran Anlaşma'nın 21 inci maddesinde; Birliğin her vatandaşının, bu Anlaşmanın 195 inci maddesine uygun olarak kurulmuş Ombudsmana başvurabileceği, kaydedilmiştir.

ATA'nın 195 inci maddesinde;

“1. Avrupa Parlamentosu, bütün Birlik vatandaşlarından ya da bir üye devlette ikamet eden ya da merkezi bir üye devlette bulunan bütün gerçek ve tüzel kişilerden gelecek ve yargı görevlerini icra eden Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi dışındaki Topluluk kurumlarının ya da organlarının faaliyetlerinde kötü idare durumlarına ilişkin şikayetleri kabul etmekle yetkili bir Ombudsman tayin eder.

Görevlerine uygun olarak, Ombudsman, ileri sürülen iddiaların halen yargıç önünde olan ya da daha önce yargı önüne götürülmüş bulunan durumlar hariç, kendiliğinden veya kendisine doğrudan ya da bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığı ile iletilen şikayet üzerine, mahal olduğuna inandığı soruşturmalara başlar. Ombudsman, bir kötü idare durumu saptadığı hallerde, üç ay içinde görüşünü bildirmesi için ilgili kuruma

²¹⁸ Gradin, A. ve Jacobson, R. (2005). Safeguarding the Rights of European Citizens: the European Commission Working with the European Ombudsman. *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 164.

²¹⁹ Consolidated Version of the Treaty on European Union. (t.y.). Erişim: 29 Eylül 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:pdf>

başvurur. Bundan sonra Ombudsman Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kurumuna bir rapor sunar. Şikayette bulunan şahıs, bu soruşturmaların sonuçları hakkında bilgilendirilir.

Her yıl Ombudsman, soruşturmaların sonuçları hakkında bir raporu Avrupa Parlamentosu'na sunar.

2. Ombudsman her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, yasama dönemi süresince atanır. Ombudsman, görev süresi bittikten sonra yeniden seçilebilir. Görevlerini yerine getirmek için gerekli koşullara artık sahip olmadığı ya da ciddi bir kötü yönetimde bulunması halinde Ombudsmanın görevine Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Adalet Divanı tarafından son verilebilir.

3. Ombudsman, görevlerini tam bağımsızlık içinde yerine getirir. Görevlerinin yerine getirilmesi sırasında hiçbir kuruluştan talimat isteyemez ve kabul edemez. Görevi süresince ücret karşılığı ya da ücretsiz hiçbir meslekle uğraşamaz.

4. Avrupa Parlamentosu Komisyonun görüşünü aldıktan sonra ve nitelikli çoğunlukla karar verecek olan Konsey'in onayı ile Ombudsmanın ve görevlerini yerine getirmesinin kurallarını ve genel koşullarını saptar.”

Amir hükmüne yer verilmiştir.

Benzer şekilde ATA ile yukarıda belirtilen 195 inci maddeye paralel surette AKÇTA'ya 20d maddesi ve AAETA'ya da 107d maddesi ilaveleri yapılmıştır.

Söz konusu birincil hukuki düzenlemelerin altında bir kısım ikincil yasal metinler içinde de AB Ombudsmanı'na ilişkin alt hükümlere yer verilmiştir.

Tasarı halinde bulunan AB Anayasası'nın İkinci Bölümünün 103 üncü maddesi ile Nice'te 7 Aralık 2000'de imzalanan “Temel Haklar Şartı”nın²²⁰ “Vatandaşların Hakları” başlıklı Beşinci Bölümünün 43 üncü maddesinde, ombudsman konusunda ATA'nın 195/1 inci maddesindekine paralel düzenlemeye yer verilmiştir.

²²⁰ Charter of Fundamental Rights. (t.y.). Erişim: 29 Eylül 2008, http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/charter-rights.html

Bu kısımda bahis konusu edilmesi gereken diğer dökümanlar; yukarıda değinilen birincil mevzuata dayanılarak çıkarılan 9 Mart 1994 tarihli Ombudsmanın performansını yöneten kural ve genel şartlara ilişkin Avrupa Parlamentosu (AP) Kararı ile 8 Temmuz 2002 tarihli AO'nın Uygulama Yönetmeliği'dir.

17 maddeden ibaret 1994 tarihli AP Kararına²²¹ göre;

- Ombudsman, kendisine verilen görevleri Anlaşmalar tarafından Birlik kurum ve organlarına verilmiş olan güçlere uygun olarak yerine getirir.
- Ombudsman yargı mercilerinde bulunan olaylara müdahale edemez, yargısal bir kararın doğruluğunu tartışamaz.
- Ombudsman, yargı görevlerini icra eden Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi dışındaki Topluluk kurumlarının ya da organlarının faaliyetlerinde kötü idare durumlarının ortadan kaldırılmasına yardımcı olur.
- AB üyesi ülke vatandaşları ile üye ülkelerde ikamet eden ya da kayıtlı ofisleri bulunan gerçek ve tüzel kişiler, direkt olarak veya AP üyesi aracılığı ile AO'ya başvurabilirler.
- Şikayet sahibinin, şikayetin gizli tutulmasını isteme hakkı vardır.
- Şikayete dayanak olan gerekçeler öğrenildikten sonraki iki yıl içinde AO'ya başvurulması gereklidir. Bunun yanı sıra ilgili kurum ya da organ nezdinde daha önceden gerekli girişimlerin yapılması bir ön şarttır.
- Şikayetlerin ombudsmana iletilmesi idari ve yargısal yollara başvuruya ilişkin zamanaşımı sürelerini etkilemez.
- Gizliliği olan belgeler hariç Topluluk kurum ve organları her türlü bilgi ve belgeyi ombudsmana vermek zorundadırlar.
- Orijinali üye ülkelerde olan gizli belgeler, o ülkelerin önceden vereceği izin ile temin edilebilir. Gizli olsun olmasın ombudsman belge içeriklerini açığa çıkaramaz.
- Topluluk kurum ve organlarının temsilcileri ombudsmanın talebi üzerine tanıklık etmek zorundadırlar.
- Ombudsmana diğer kurum ve organlar tarafından yardım edilmemesi durumunda, konu gerekli girişimler için AP'ye bildirilir.

²²¹ The European Ombudsman Statute. (t.y.). Erişim: 29 Eylül 2008, <http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/statute.htm>

- Ombudsman kötü yönetimin varlığını ortaya çıkarırsa durumdan kurumu haberdar eder ve taslak görüşlerini iletir. İlgili kurumun bu görüşlere üç ay içinde cevap vermesi gerekir. Daha sonra ombudsman resmi görüşlerini içeren raporunu AP'ye, ilgili kuruma ve şikayetçiye iletir.
- Ombudsman araştırması esnasında ceza hukukuna ilişkin durumlarla karşılaşrsa, yetkili ülkeleri ve mercileri bilgilendirir.
- Araştırmanın daha etkin yürütülmesi ve şikayetçinin haklarının güvenceye alınması açısından, ombudsman, üye ülkelerdeki benzeri görev yapan birimler ya da kuruluşlar ile yasaların elverdiği ölçüde işbirliği yapabilir.
- Ombudsman Parlamento tarafından, seçimlerden sonra Parlamento'nun görev süresi boyunca (5 yıl) seçilir. Yeniden seçilmek mümkündür.
- Ombudsman, AB vatandaşları arasından, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilir. Bu kişi aynı zamanda ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken vasıflara haiz olmalı ya da görevin gerektirdiği bilgi ve deneyime sahip olmalıdır.
- Ombudsman, görev süresinin bitmesi, istifa etmesi ya da azledilmesi hallerinde görevinden ayrılır.
- Ombudsmanın görevinden süresi bitmeden ayrılması halinde, üç ay içinde yeni ombudsman atanır ve selefinin kalan süresini tamamlar.
- Ombudsman görevini yerine getirmesi için aranan şartları kaybederse ya da uygunsuz davranışlarından dolayı suçlu bulunursa, AP'nin talebi üzerine Adalet Divanı tarafından görevinden alınabilir.
- Ombudsman görevini ifa ederken bağımsız olarak Topluluk ve vatandaşları yararına hareket eder. Herhangi bir merciden talimat almaz ve göreviyle bağdaşmayacak eylemlerden kaçınır.
- Ombudsman, görevi üstlendiğinde Adalet Divanı önünde, görevini bağımsız ve tarafsız olarak yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst ve basiretli çalışacağına yemin eder.
- Ombudsman görevi süresince kazanç getiren ya da getirmeyen, politik ve benzeri idari görev alamaz.
- Ombudsman Adalet Divanı yargıçları ile aynı mali haklara sahiptir.
- Ombudsman, kendisine yardımcı olmak üzere bir sekreter ve mesul müdür tayin eder. Ombudsman ve ofis çalışanları AB'ndeki çalışanlarla aynı kural ve düzenlemelere sahiptirler. Personel sayısı, her yıl yapılan bütçe prosedürü ile belirlenmektedir.

- Ombudsman, bu Karar'a uygun Uygulama Yönetmeliği'ni kabul eder.

AO tarafından, yukarda belirtilen Karar uyarınca 17 maddelik Uygulama Yönetmeliği²²² Temmuz 2002 tarihinde hazırlanmış ve 1 Ocak 2003'te yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmelik hükümleri uyarınca;

- Şikayetler alınış sırasına göre klase edilir, kaydedilir ve numaralandırılır.
- Şikayetçiye, şikayete ilişkin kayıt numarası ile şikayetle ilgilenecek olan personelin ismi bildirilir.
- Şikayet dilekçesi, ombudsmana AP aracılığı ile de gönderilebilir.
- Ombudsman şikayet konusunun görev alanına girip girmediğini inceler, bu kapsamda karar verebilmek için şikayetçiden ilave bilgi ve belge isteyebilir.
- Başvurunun görev alanı dışında kalması ya da kabul edilemez olması durumlarında, ombudsman, kararı ve gerekçesini şikayet sahibine bildirir. Gerektiğinde ilgilinin başka kuruma başvurusu tavsiyesinde de bulunabilir.
- Ombudsman şikayetin yeterli dayanağa sahip olduğuna karar vermesi halinde bu durumdan şikayetçi şahıs ve ilgili kurumu haberdar eder. Aynı zamanda ilgili kurumdan üç ayı aşmayan bir süre içerisinde düşüncesini bildirmesini ister.
- İlgili kurum görüşünü şikayet sahibine iletir. Şikayetçinin, bir ayı aşmayacak bir süre içinde görüşlerini ombudsmana sunma hakkı vardır.
- Elindeki görüş ve bilgiler ışığında ombudsman ya dosyayı kapatır ya da daha fazla araştırma yapmaya karar verir. Her iki durumda da şikayet sahibi ile ilgili kurum haberdar edilir.
- Ombudsman, AB kurum ve organlarından soruşturma amaçlı bilgi ve belgenin belli bir süre içerisinde kendisine gönderilmesini isteyebilir. Anılan kurumlardan olay yerinde inceleme yapabilmesini sağlayacak düzenlemenin yerine getirilmesini talep edebilir.
- Kötü yönetimin varlığının ortaya çıkması halinde ombudsman, öncelikle kurumla, sorunun dostça halli yolunda, şikayetçiye de tatmin edecek bir çözüm yolu arayışına girer. Eğer bunda başarılı olursa tarafları sonuçtan haberdar eder.
- Eğer bu türde bir çözümü olası görmüyorsa dosyayı ya gerekçeli kararını yazarak kapatır ya da taslak önerilerini içeren bir rapor tanzim eder.

²²² The European Ombudsman Implementing Provisions. (t.y.). Erişim: 30 Eylül 2008, <http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/provis.htm>

- Ombudsman raporunu taraflara iletir. İlgili kurum üç ay içinde ayrıntılı fikrini ombudsmana iletir. Bu ayrıntılı açıklamada; ombudsmanın kararının kabul edildiği ve tavsiye kararlarının yerine getirilmesi için yapılması düşünülen hareketlere yer verilmesi istenir.
- Ombudsman ayrıntılı açıklamayı tatmin edici bulmazsa, kötü yönetimin varlığını ve tavsiyelerini içeren özel bir raporu AP'ye gönderir. Raporun kopyaları taraflara da iletilir.
- Ombudsman resen de bir konuyu incelemeye başlayabilir. Bu durumda yukarıdaki prosedürler şartlara uygun olarak yerine getirilir.
- Ombudsman, şikayet sahibinin talep etmesi ya da kendi inisiyatifi ile dosyanın gizli tutulmasına karar verebilir.
- Ombudsman AP'ye faaliyetlerini ve sonuçlarını içeren yıllık raporunu sunar.
- Aynı zamanda sorumluluklarını yerine getirmesi konusunda uygun gördüğü görüşlerini ihtiva eden özel raporlarını da AP'ye sunabilir.
- Bu raporlarında görevini yerine getirmesine ilişkin görüşlerine de yer verebilir.
- Şikayetçi, ombudsman ve ilgili kurum nezdinde bulunan şikayetine ilişkin dosyaları isteyebilir, örnek alabilir. Gizli kalması gereken belgeler istisna tutulmuştur.
- Benzer şekilde kamuoyu da ombudsman nezdinde bulunan yayımlanmamış belgeleri görmek ve bedeli karşılığında sahip olmak hakkına sahiptir. Bu durumda da gizlilik prensibine riayet edilecektir.
- Ombudsman tarafından hazırlanmış olan yıllık ve özel raporların kabulüne ilişkin duyurular, AB Resmi Gazetesi'nde ombudsman aracılığı ile yayımlanır.

Ombudsman tarafından hazırlanan ve iyi yönetişimin temel unsurlarının AB kurumlarında etkin bir şekilde kullanılmasını hedefleyen önemli bir çalışmadan bahsedilmesi, kurumun, bizatihi sadece Birlik vatandaşlarına değil, aynı zamanda Birlik kurumlarına da yol gösterici rolünü ortaya koyması açısından önemli olacaktır. Bu doküman, Eylül 2001 tarihinde AP tarafından kabul edilen "Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu"dur²²³.

²²³ The European Code of Good Administrative Behaviour. (t.y.). Erişim: 01 Ekim 2008, http://ombudsman.europa.eu/code/pdf/en/code2005_en.pdf

Kodun ön sözüne bakıldığında; AO tarafından hazırlanan söz konusu belgenin iki yönlü fayda sağlayacağı ifade edilmiştir. Bunun ilki, Kodun ombudsman için görevini yaparken kullanacağı bir rehber niteliğine sahip olması, bir diğeri de yöneticiler için yüksek yönetim standardının sağlanmasında ilkeleri dikkate alınması gereken önemli bir doküman olmasıdır. Zira yukarıda da değinilen Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41 inci maddesinde; AB kurum ve kuruluşlarından iyi yönetim ilkelerine uygun hizmet alınması, Avrupa vatandaşlarının temel haklarından biri olarak sayılmıştır. Söz konusu maddede, kötü yönetim; kamu organının kendisi için bağlayıcı olan kural ve ilkelere uygun hareket etmemesi olarak tanımlanmıştır. Zaten aynı Şart'ın 43 üncü maddesinde de kötü yönetime maruz kaldığını iddia eden kimselerin AO'na başvurabileceği ortaya konmuştur.

27 maddeden oluşan Kodun içinde değinilen bazı temel ilkelerden bahsedilecek olursa; bunlar arasında kanuna uygun davranma, ayrımcılık yapmama, kararların güdülen amaçla orantılı olması, yetkinin kötüye kullanılmaması, tarafsızlık ve bağımsızlık, objektif ve dürüst davranma, nezaket, başvurunun alındığına ve konu ile ilgilenen memura ilişkin bilginin başvurana bildirilmesi, belli bir süre içinde karar verilmesi, bilgi koruma, dokümanlara ulaşmak hakkı gibi unsurları sayabiliriz.

Yukarıdaki açıklamalara rağmen, Kodda belirtilen ilkelerin hala tavsiye niteliğinde olduğunu da eklemek gerekmektedir. Koda ilişkin yasal dayanak Avrupa Anayasası'na derç edilmiş olmasına rağmen, anılan Anayasa henüz yürürlüğe girememiştir.

8.4 Kuruma Başvurma

Kurumun çalışma yöntemleri konusunda çeşitli vesilelerle yapılan kamuoyu ve ilgili diğer taraflara yönelik bilgilendirmelerde kullanılan dokümanlar, bizim de konulara ilişkin bilgi hazinemizi geliştirecektir. AO'nun hazırladığı söz konusu belgeler, kurumun vatandaşlara kendini tanıtmaya ve kurum olarak kendinden beklenen etkinliği sağlaması açılarından da dikkat çekilmesi gereken önemli dokümanlardır.

AO, yukarıda değinildiği üzere idarenin kötü yönetiminden kaynaklanan şikâyetlerin çözüme kavuşturulduğu bir AB organıdır. İlgili belgelerde "kötü yönetim" zayıf ya da başarısız yönetim olarak belirtilmiş ve şu unsurlar kötü yönetime örnek olarak

gösterilmiştir:²²⁴ İdari düzensizlikler, adaletsizlik, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılması, bilginin eksik verilmesi, bilginin hiç verilmemesi ve gereksiz gecikme.

Kuruma başvuruda bilinmesi gereken bir diğer unsur, hangi konuların ombudsmanın görev alanı içinde ve dışında kaldığıdır. Çünkü AO, AB kurum ve organlarına yönelik şikayetleri incelemek ve soruşturmakla görevlidir. Bu kurum ve organlardan önemli olanları şunlardır;

Avrupa Parlamentosu,
AB Konseyi,
Avrupa Komisyonu,
Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (adli işlemleri hariç),
Avrupa Birliği Sayıştayı,
Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi,
AB Bölgeler Komitesi,
Avrupa Yatırım Bankası,
Avrupa Merkez Bankası,
Avrupa Personel Seçim Ofisi
Avrupa Kaçakçılıkla Mücadele Ofisi (OLAF),
Avrupa Polisi (EUROPOL),
Merkezi olmayan birimler (örneğin Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi, Avrupa Çevre Ajansı, İç Pazar Uyumlaştırma Ofisi gibi).

AO'nun görev alanı dışında kalan unsurlar da, AB ile ilgili olsa dahi ulusal, bölgesel ve yerel otoritelere yönelik şikâyetler, ulusal mahkemeler ve ombudsmanların faaliyetleri ile ticari firma ve kişilere yönelik şikâyetlerdir.

Üye ülke vatandaşları ile AB sınırları içinde yaşayan gerçek kişiler AO'ya başvurabilirler. Ayrıca kayıtlı ofisleri AB içinde bulunan ticari firmalar, dernekler ve benzeri kurumlar da kuruma başvurabilirler. Bu durumlara uyan vatandaş şikayetlerinde AO, sorunun ilgili olduğu kurum belirtilmek suretiyle anılan başvuruyu reddeder ya da şikayeti anılan sorumlu birime gönderir. Bu kurum da genellikle 1996 yılında kurulan Avrupa Ombudsmanları Ağı üyelerinden birisidir. Bu birlik içinde AB

²²⁴ The European Ombudsman. (2008). *What can the European Ombudsman do for you?*, European Communities, Printed in Belgium, s. 6 – 10.

üyeleri ya da üyeliğe başvurmuş ülkeler ile Norveç ve İzlanda'nın tüm bölgesel ve ulusal ombudsmanları ile üye ülkelerin Dilekçe Komisyonları yer almaktadır. Bu konuda ombudsmanın başvurusu dilekçe olarak değerlendirilip Avrupa Parlamentosu'na ya da Avrupa Komisyonu'na göndermesi de mümkündür.

Daha önce açıklandığı üzere, AO öncelikle ilgili kurumla sorunun daha dostça halli yolunda, şikayetçiyi de tatmin edecek bir çözüm yolu arayışına girer. Eğer bu türde bir çözümü olası görmüyorsa dosyayı ya gerekçeli kararını yazarak kapatır ya da taslak önerilerini içeren bir rapor tanzim eder. Ombudsman raporunu taraflara iletir. İlgili kurum üç ay içinde ayrıntılı fikrini ombudsmana bildirir. Bu ayrıntılı açıklamada; ombudsmanın kararının kabul edildiği ve tavsiye kararlarının yerine getirilmesi için yapılması düşünülen hareketlere yer verilmesi istenir. Ombudsman ayrıntılı açıklamayı tatmin edici bulmazsa, kötü yönetimin varlığını ve tavsiyelerini içeren özel bir raporu AP'ye gönderir. Raporun kopyaları taraflara da iletilir.

İyi yönetişime ilişkin hazırlanan Kodda da belirtildiği üzere; önemli olan husus şikayetlerin en kısa sürede çözülmesidir. Bu amaçla ombudsman başvurusu aldığını başvurana bir hafta içinde bildirmeyi, araştırma açılıp açılmamasına bir ay içinde karar vermeyi, araştırmayı da bir yıl içinde bitirmeyi hedefler. Daha kapsamlı incelemeler daha uzun süre alabilecekken, kısa yolla halledilebilecek problemler de daha kısa süre içinde çözüme kavuşturulabilir.

Başvuru, ilgili formun doldurulması ve AO'ya gönderilmesi ile yapılmaktadır. Gönderim posta ya da elektronik posta yolu ile gerçekleştirilebilir. Başvuruda gerekli kimlik bilgileri yanı sıra şikayetin nedenleri ayrıntılı olarak bildirilmelidir. Bununla birlikte, şikayetçi, şikayetin kaynağına ilişkin bilgileri öğrendiği tarihten itibaren iki yıl içinde şikayetini sunmalıdır. Ayrıca şikayetçinin durumdan kişisel olarak etkilenmesi ve şikayetin kaynağı olan kuruma önceden başvurulmuş olması gereklidir. Ombudsman, hali hazırda yargıda olan ya da yargı tarafından karara bağlanmış hususlarla ilgilenmemektedir.

8.5 Kurum Faaliyet Raporları

AO tarafından 1995 yılından 2007 yılına kadar 12 adet yıllık rapor yayımlanmıştır. Bu raporlarda AO'nun kaynak olarak kullandığı yasal metinlere, o yıl için alınan başvurular

ile bunlara ilişkin yapılan işlemlere, verilen kararların özetine, AB kurum ve organları ile ilişkilere, ombudsmanlar ve benzeri kurumlarla ilişkilere, iletişim başlığı altında yapılan toplantı ve seminerler ile basılı yayınlara, kurumun bütçe ve personel yapısına yer verilmiştir.

Ombudsmanın faaliyet raporları, kurumun genel olarak çalışmalarının bir fotoğrafı olarak ele alınabilmektedir. Ombudsmanın çalışmaya başladığı Eylül 1995 yılından 2008 yılına kadar kurum 25.000'i aşkın şikayet başvurusu ile ilgilenmiş, AB kurum ve organları hakkındaki kötü yönetim iddialarına ilişkin 3.000 inceleme yapmıştır.²²⁵

2007 yılına ait Faaliyet Raporu'na bakıldığında²²⁶;

Bu yıl gelen 3.760 adet iş yükünün 543 ünün bir önceki yıldan kapanmayarak devam eden incelemelerden, 3.211 inin 2007 yılında gelen işlerden ve 6 adedinin de AO'nun resen ele aldığı işlerden kaynaklandığı, 2006 yılında gelen işlere ilişkin spesifik rakamın 3.830 olduğu, bununla birlikte kabul edilebilir başvuru sayısının 2006'da 449'dan (genelin % 12'si) 2007'de 518'e (genelin %16'sı) çıktığı,

2007 yılında alınan tüm başvuruların %58'inin elektronik ortamda kuruma intikal ettiği, 3.211 başvurunun 3.056'sının şahıslardan, 155'inin de tüzel kişilerden intikal ettiği,

Davaların neredeyse %70'inin ya araştırma açılması, başvurunun ilgili kuruma sevk edilmesi ya da yapıcı tavsiyelerde bulunulması yöntemleri kullanılarak ombudsman tarafından çözüldüğü,

303 yeni şikayet bazlı araştırmanın 2007 yılında açıldığı, 6 adet araştırmanın ise bizzat AO tarafından başlatıldığı, toplamda 2007 yılında ombudsmanın, 332'si 2006 yılında başlamış 641 inceleme ile uğraştığı,

2006 yılına benzer şekilde, en çok başvuruya konu edilen kurumun aldığı kararlarla vatandaşları direkt olarak etkileyen Avrupa Komisyonu (413 başvuru, toplamda %64) olduğu, Avrupa Personel Seçim Ofisi'ne ilişkin 87 (toplamda %14), AP'ye ilişkin 59

²²⁵ The European Ombudsman.(2008). *What can...*, s. 4.

²²⁶ The European Ombudsman. (2007). *Annual Report 2007*, Erişim: 02 Ekim 2008, http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf

(toplamda %9), OLAF'a konu 22 (%3) ve Avrupa Konseyi'ne ait 8 (%1) başvuru yapıldığı,

Kötü yönetime ilişkin şikayetlerin en başında şeffaf olmama içinde bilgi vermeme (başvuruların %28'i), adil olmama ve yetkinin kötüye kullanımı (%18), tatmin etmeyici işlemde bulunma (%13), kaçınılabılır gecikme (%9), ayrımcılık (%8), ihmal (%8), yasal hata (%4) ve sorumlulukların yerine getirilmesinde başarısız olma (%3) unsurlarının sıralandığı,

2007 yılında ombudsmanın 348 inceleme dosyasını kapattığı, bunun 2006'ya göre %40 artışa tekabül ettiği, bunların 341'inin başvurulara, 7'sinin de resen başlatılan incelemelere ait olduğu, 95 dosyada kötü yönetime ilişkin bir bulguya rastlanmadığı, 129 olayın ilgili kurum tarafından kendiliğinden çözüldüğü, bu rakamın 2006 rakamının iki katı olduğu, bunun da kurumların sorunların çözümünde aktif rol üstlenmeye başladıklarının bir işareti olduğu,

2007 yılında 8 adet taslak öneride bulunulduğu, 2006'dan da 7 adet önerinin 2007 yılına devrettiği, 3 olayın önerilerin kabulü nedeniyle kapandığı, 1 olay için AP'ye özel rapor hazırlandığı, 5 olayın da diğer nedenlerle kapandığı, 2007 sonunda 8 taslak önerinin işlemde olduğu, bunlardan birinin 2004'e, bir diğerinin de 2006'ya ait olduğu,

2007 yılında yapılan başvuruların geldikleri ülkelere göre sıralanmasında ilk beş sıranın Almanya (507 – toplam başvurunun %15.8'i), İspanya (351 - %10.9), Fransa (251 - %7.8), Polonya (214 - %6.7) ve İtalya ile Belçika (182 - %5.7) şeklinde oluştuğu,

Ombudsman ofisinde 57 kişinin görev aldığı ve kurum bütçesinin 2008 yılı için 8,5 milyon Avro olarak öngörüldüğü,

Görölmüştür.

8.6 Kuruma Gelen Şikâyetler

AB Ombudsmanı'nın kuruluş tarihi olan 1995 yılından bugüne hazırlanan Yıllık Raporlardan başvurulara ilişkin derlenen bazı bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

TABLO: 8**Avrupa Ombudsmanı'nın Dönemler İtibariyle İş Durumu**

Yıl	Kayıtlı Başvuru	Kabul Edilen Başvuru	AO Tarafından Resen Açılan Dosya Sayısı	Kurumlar Tarafından Resen Çözülen Dosya Sayısı	<i>Dostça Çözümlenen Dosya Sayısı</i>
1995	298	29	-	-	-
1996	842	254	3	12	3
1997	1181	230	4	16	3
1998	1372	212	1	51	4
1999	1577	243	5	62	1
2000	1732	297	1	76	1
2001	1874	313	4	80	2
2002	2211	331	2	66	6
2003	2436	338	5	48	4
2004	3726	343	8	65	5
2005	3920	858	5	89	7
2006	3830	449	9	64	3
2007	3211	518	6	129	5
TOPLAM	28210	4415	53	758	44

Kaynak: The European Ombudsman – Activities – Annual Reports, Erişim: 02 Ekim 2008, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>

Kurumun ilk yedi yılına ilişkin olarak bizzat AO tarafından yapılan değerlendirmede, 2002 yılı dahil yapılan 11.000 başvurunun %70'inin görev alanı dışında olduğu, 5.000'den fazla başvurunun diğer yetkili kurum ve kuruluşlara iletildiği, 1.500 başvuruya ilişkin araştırma başlatıldığı, 500'den fazla sayıdaki başvuruya ilişkin olarak şikayet edilen kurumlarca konunun şikayetçi lehine çözümlendiği, kaydedilmiştir.²²⁷

²²⁷ The European Ombudsman. (2002). *Annual Report 2002*, Erişim: 02 Ekim 2008, http://ombudsman.europa.eu/report02/pdf/en/rap02_en.pdf

Tablonun incelenmesinden görüleceği üzere, ombudsmana başvuru sayısı son iki yıl hariç her geçen yıl artış göstermiştir. Bu durum vatandaşlar nezdinde ombudsmanın bir kurum olarak kabul edildiğine ve aracılığına inanılmaya başlandığını göstermektedir. 2004 yılındaki özellik gösteren artış o sene 10 yeni üyenin AB'ne katılmasından kaynaklanmaktadır.

Başvurulardan AO tarafından kabul edilenlere ilişkin rakamlar, öncelikle başvuru şartlarını taşımayan şikayetlerin fazlalığını göstermektedir. Bununla birlikte rakamların artan eğilim göstermesi, başvuruların doğru bir şekilde yapılmaya başlandığını da ifade etmektedir. 2005 yılında oluşan 858 başvurudan 389'u aynı konuya ilişkindir.

Avrupa Ombudsmanı açısından kurumun esas can alıcı noktası, şikayetlerin, AO tarafından herhangi bir inceleme açılmaksızın ilgili kurum tarafından vatandaş lehine çözümlenebilmesidir. Tabloya bakıldığında, kabul edilen başvuru rakamlarına göre hiç de azımsanmayacak oranda dosyanın kurumlar tarafından konu daha ileriye götürülmeden çözümlendiği anlaşılmaktadır. Ombudsmanın bu özelliği, kurumun faaliyetleri neticesinde vatandaşların çözümünde etkin bir rol oynadığının göstergesi olmaktadır.

Bu noktada ombudsman ile şikayete konu AB kurumları arasında şikayetlerin dostça çözümü konusunun da, her ne kadar rakamlar yüksek bir oranı göstermese de, kurumun başvuruları sonuçlandırmada yardımcı olduğunu söylemek mümkündür.

Bu noktada başvurulara örnek olarak Yıllık Raporlarda ülkemize ilişkin verilen kararlar taranmış ve aşağıdaki örnekler karar sayıları ile birlikte temin edilmiştir. Söz konusu başvurular, ombudsmanın başvurulara yaklaşımını ve ele alışını göstermesi açısından değer taşımaktadır.

(*) ABD'nde ikamet eden bir şahıs Türkiye'nin AB'ne üyeliği konusunda AB Komisyonu'nun konuya bakışını şikayet etmiş, Avrupa Ombudsmanı, şahsın AB vatandaşı olmaması veya AB sınırları içinde ikamet etmemesi nedenleriyle görev kapsamı dışında gördüğü başvuru için, şikayetçiye konuya ilişkin olarak AB bünyesinde hangi Komiser'e başvurması gerektiği ve başvuru adresi konusunda bilgi vermiştir (1017/97/OV).²²⁸

²²⁸ The European Ombudsman. (1998). *Annual Report for 1997*. The European Ombudsman. s. 18.

(*) Güney Kıbrıs Rum Yönetimi vatandaşı bir öğrenci, Türkiye ile üyelik müzakeresine başlanması yolunda karar veren Avrupa Konseyi'ni şikâyet etmiştir. Şikâyetinde bu Kararın AB'nin temel prensipleri olan özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel haklara saygı unsurlarına aykırı düştüğü ve Kararın geri alınması gerektiğini beyan etmiştir. Bununla birlikte Avrupa Konseyi, AB Konseyi gibi bir AB kurum ve kuruluşu olmadığından, başvuru AO tarafından dikkate alınmamıştır (221/205/TN).²²⁹

8.7 Genel Değerlendirme

Avrupa Ombudsmanı, diğer AB kurumlarına göre oldukça yeni bir AB organı olarak karşımıza çıkmaktadır. Danimarka ve İspanya tarafından ortaya atılan önerilerin gelişimi sayesinde kurum, 1992 tarihli Maastrich Anlaşması ile kurulmuştur. Kuruluşunun arkasında yatan neden, Anlaşma ile yaratılmaya çalışılan AB vatandaşlarının haklarının da bir şekilde garantörlüğünü yapacak bağımsız bir kuruma ihtiyaç duyulmasıdır. Her ne kadar AO, AP tarafından atanıyor olsa da çalışmalarında tamamen tarafsız hareket edecektir. AO'nun temel görevi, "Eurocrat"lardan kaynaklanan vatandaş şikâyetlerinin araştırılması ve çözülmesidir.

Buna karşılık, AO'nun kuruluşunda her yeni kurumun oluşumunda gözlemlendiği üzere sancılı bir dönem de yaşanmıştır. AP nezdinde yoğunlaşan bir ombudsman oluşturulmasına yönelik üye milletvekilleri talepleri ve bunun yanında üye ülkelerden gelen talepler, o zaman için, AP bünyesinde yer alan Dilekçe Komisyonu'nun benzeri görevi yapıyor olması nedeni ile kabul edilmemiştir. Dolayısıyla kurumun oluşumuna destek bulunması bu konuda AP'nin öncülük etmesiyle gerçekleşebilmiştir. Bunda tabii ki AB vatandaşlığı unsurunun pekiştirilmesi ve aynı zamanda AB bürokrasisinin önüne bir set çekilmesi yönünde gelen baskıların etkisini yadsımamak gerekmektedir.

Bu konuda Kourtikakis tarafından yapılan ilginç çalışmadan²³⁰ da bahsetmek gerekmektedir. Adı geçen AO'nun oluşturulmasında, AB bünyesinde oluşan "bürokratik sorumsuzluk" nedeniyle kaynaklanan AB'nin kural ve direktiflerinin yerine getirilmemesi problemini, ortaya koymuştur. Burada örneğini verdiği husus, üye devletlerde yürütülen politikalar açısından sorumluluk prensibi kapsamında kalan yetkililer belli iken, AB

²²⁹ The European Ombudsman. (2006). *Annual Report 2005*. The European Ombudsman, s. 38.

²³⁰ Kourtikakis, K. (02-04 Eylül 2004). *Democratic Accountability of Policy Implementation in Multi-Level Governance: The Case of the European Union* [Bildiri], Amerika Politik Bilimler Derneği 2004 Yıllık Toplantısı, s. 1-7.

düzeyinde bu yetkililerin karmaşık Birlik yapısı nedeniyle belli olmamasıdır. Kourtikakis bu noktada, “Kurumsallık Teorisi’ne” 1980’lerde “Yeni–Kurumsallık Yaklaşımı”nı getiren DiMaggio ve Powel’dan bahsetmiştir. Söz konusu yaklaşıma göre; normsal baskılar örgüt yapılarını belirleyerek benzer yapıların ortaya çıkışını sağlamaktadırlar. AO’nun oluşumunda “Zorlayıcı İzomorfizm” kapsamında belli sorunları çözmüş ve örgüt yapısını oluşturmuş olan üye ülkelerde yer alan ombudsman müessesesinin benzerinin AB genelinde çalışacak yeni AO kurumu için de oluşturulduğunu ortaya koymuştur. Böylece, ulusal bazda sağlanan bürokrat hesap verilebilirliği, yapılan benzeri bir kuruluş oluşumu ile AB nezdinde de hayata geçirilmiş olacaktır.

Oluşturulan AO’nun henüz 18 yaşında olmasına rağmen, yaklaşık 500 milyon nüfuslu bir dev Birlik için görev yapıyor olması ile bunun yanında oluşturduğu Avrupa Ombudsmanları Ağı sayesinde Birlik üyesi ve üyelik sürecinde olan ülke ombudsmanları arasında yürüttüğü koordinasyon ve bilgilendirme çalışmaları, kurumdan beklenen görevin ağırlığını ortaya koymaktadır. AO’nun sadece AB kurum ve organları ile sınırlı imiş gibi görünen görev alanının, kendisine ulaşan başvuruları ilgili kurum ve ülke ombudsmanlarına iletmesi kapsamında Birlik üyesi ülkeleri de kapsadığını söylemek yanlış olmaz. Bu suretle kurumun, vatandaşın hak ve yetkilerinin bizzat sahibine hissettirilmesi ile bürokratik hesap verilebilirliğin Birlik genelinde uygulanmasının sağlanmasında önemli bir role sahip olduğu aşîkardır. Vatandaşların devletten soğuması yerine onu tatmin edecek bir yolun bulunmasını sağlayan ombudsmanın hakkaniyetin sağlanması yolundaki mücadelesi, uygulandığı birçok ülkede olduğu gibi AB’nde de kamu yönetiminde rahatlama sağlamıştır.²³¹ Bu noktada ne yazık ki, söz konusu ombudsman ağları içinde ülkemize ilişkin kısmın da boş olduğunu belirtmek gerekmektedir.

²³¹ Arıkan, M. İ. (t.y.). Avrupa Birliği Ombudsmanı. Erişim: 11 Eylül 2008, http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm

9. GENEL DEĞERLENDİRME

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında farklı yönetim ve hukuk yapılarına sahip olan ülkelerde ombudsman kurumunun nasıl ortaya çıktığı, hangi alanlar üzerinde inceleme yaptığı, hangi konuların görev alanı dışına çıkarıldığı, örgütlenmesi ve çalışma yöntemi hususlarında bilgi sunulmaya çalışılmıştır.

Bu kısımda ise, ülkelerin ombudsman kurumlarına ilişkin söz konusu bilgilerin yer aldığı ve kurum özelliklerinin daha rahat anlaşılmasını sağlayacak bir tablo (Tablo: 9) eşliğinde, kurumların sahip oldukları iyi ve kötü yanların gösterilmesi amaçlanmıştır. Bu şekilde, ülkemizde ombudsman kurumu oluşturma konusunda rehber olabilecek dersler de belirlenmeye çalışılacaktır.

Tablonun incelenmesinden de görülebileceği üzere, ombudsman kurumlarının seçiminde esas görev ülke parlamentolarına düşmektedir. Zaten bu nedenle kuruma “Parlamento Ombudsmanı” ismi verilmiştir. Parlamentolar ya doğrudan ombudsmanları seçebilmekte ya da diğer yüksek düzeyli yöneticiye (Kral, Cumhurbaşkanı, Genel Vali vb.) adayın seçimi konusunda onay vermektedir. Görev süresi olarak da 4 – 6 yıllık bir sürenin öngörüldüğü görülmektedir. Fransa ve KKTC hariç olmak üzere diğer ülkelerde ombudsman görevine tekrar atanmak mümkündür. İngiltere’de ise ombudsman emekli olana kadar görevi başında kalabilmektedir. Ombudsmanın görev süresinin genellikle parlamento seçimleri ile koşut gittiği görülmektedir. Bununla birlikte Fransa’da parlamento seçimleri, ombudsmanın görev süresinden farklılaşmış ve 4 yıl olarak belirlenmiştir. Bu daha sonra göreceğimiz üzere ombudsmanın en az iki parlamento dönemi çalışabilmesini sağlaması açısından önemlidir. Bu durumda ombudsman tekrar seçilememe endişesinden sıyrılmış olacaktır.

Ombudsmanın seçilebilmesi için ilgili ülke mevzuatında spesifik özelliklere yer verilmediği görülmektedir. Bununla birlikte hukuk konusunda deneyimli olunması, kurumlarda yönetici veya yüksek yargı organlarında görev almış olması gibi bazı kıstaslar ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Vatandaşın şikayetlerini inceleyecek ombudsmanların bir kamu kurumu ya da adli mercilerde üst yönetici olarak görev almasının, beraberinde mevzuat ve kamu bürokrasisi konularında azami tecrübeyi de birlikte getireceğini düşünmekteyim.

Kurumun görev alanının kapsamına bakıldığında genellikle kamu kurumları ve kamu hizmeti yapan kurum ve kuruluşlara rastlanmaktadır. Bu görev alanı içinde genel olarak yasama, Bakanlar Kurulu (veya Cumhurbaşkanı), yargı organları ile askeri kurumların hariç tutulduğu da diğer bir tespit konusudur. Sadece İsveç'te adli makamlar, Danimarka'da da hükümet üyeleri, ombudsmanın görev alanı içine girerek istisnaları oluşturmuşlardır. Bununla birlikte devletin yürütme organına bağlı kurumları ile yasama ve yargının yürütmeyle ilgili işlem ve eylemleri, genel olarak ombudsman kurumunun faaliyet alanı içinde yer almaktadırlar.

Ombudsmanın görevden alınmasında, bizzat seçilmesinde görev alan kurumlara yetki verildiği görülmektedir. Bu durumda yasama organı tarafından seçilen bir kişinin yargı organı tarafından görevden alınması gibi, bir anayasal kurumun diğer bir anayasal kurum üzerinde üstünlük sağlaması hususunun önüne geçilmiş ve doğru bir uygulama yapılmıştır.

Kuruma başvuru konusunda incelenen her ülkede önceliğin vatandaşa verildiği görülmektedir. Bununla birlikte İngiltere ve Fransa'da bu başvuru parlamenterler aracılığı ile yapılmaktadır. Bunun gerekçesi olarak öncelikle kuruma görevi ile ilgili olmayan gereksiz başvuruların önüne geçmek ve kurumun iş yükünün artmasını önlemek olarak gösterilmektedir. Bu şekilde bir başvuru yönteminin seçilmesinin çok doğru olmayacağı düşünülmektedir çünkü vatandaş ile kurum arasına üçüncü bir aktör yerleştirilmiş olmakta ve başvuruların ayıklanması görevi söz konusu aktöre verilmektedir. Böylece kurumun toplum tarafından beklenen çalışmayı yapabilmesinin önüne geçilmiş olmaktadır. Fransa, 2008 yılında yapmış olduğu Anayasa değişikliği ile vatandaşlarına kuruma direkt başvurabilme hakkını getirmiştir.

Bu konuda belirtilmesi gereken bir diğer husus da kurumun sadece vatandaş şikayeti ile değil, kendiliğinden veya yapmış olduğu teftişler sonucunda gördüğü eksikliklerin giderilmesi konusunda gerekli tavsiyelerde bulunabilmesi hakkına sahip olması olacaktır. Bu haliyle kurum kendisinden beklenen çalışmayı etkin bir şekilde ortaya koyabilecektir. Maalesef ülkemiz de dahil olmak üzere bir kısım ülkelerde kurum sadece şikayetleri kabul edebilmektedir, resen harekete geçememekte ve kamu kurumlarının teftiş edememektedir. Bunun kurum açısından önemli bir eksiklik olduğu düşünülmektedir.

Kurum açısından belirtilmesi gereken bir diğer husus, ombudsmanın vazgeçilmez özelliklerinden biri olan kararlarının yaptırım gücünün olmamasıdır. İncelenen tüm ülkelerde kurum sadece tavsiyede bulunabilmekte ve başkaca bir yaptırım gücüne sahip bulunmamaktadır. Bu aslında kurum açısından olumsuz bir özellik olarak kabul edilse de, ombudsmanın saygınlığı ile yaptırım gücünün doğru orantılı olması beklenmektedir. Burada ifade edilmesi gereken önemli bir konu da, ombudsmanın mevzuatta rastladığı eksiklik veya hataların düzeltilmesi konusunda ilgili kuruma tavsiyede bulunabilme yetkisine sahip olup olmadığı hususudur. Ülkemiz de dahil olmak üzere yine bazı ülkeler ile AB’nde, ombudsmana bu yönde de bir yetki verilmediği görülmektedir. Bu haliyle, doğrudan vatandaş etkileyebilecek mevzuat hatalarından arınma fırsatı kaçırılmış olacaktır. Kurumun etkin çalışması açısından mevzuata ilişkin teklifte bulunabilmesi yönünde bir yetkinin kendisine tanınmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Yine benzeri şekilde ombudsmana gerekli gördüğü durumlarda, işlemlerinde hataya düşen kamu görevlilerine disiplin cezası teklif etme hakkının verilmesi, kurumun tavsiyelerinin daha dikkatli takip edilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu yetkinin bakıldığında tüm ülkelerde mevcut olduğu dolayısıyla kuruma tanınmış özel bir hak olarak algılandığını söylemek mümkündür.

Tezin ilk sorusuna cevap oluşturması açısından buraya kadar yapılan değerlendirmeler ışığında öncelikle görülecektir ki, farklı yönetim, hukuk, nüfus, yüzölçümü ve diğer özelliklere sahip ülkelerde ombudsman kurumu oluşturulabilmekte ve görevini yapabilmektedir. Önemli olan kurumun kendisinden beklenen görevleri layıkıyla yapabilmesini sağlayacak yetkiler ile donatılması ve çalışma zemininin buna göre düzenlenmesidir. İleride, ülkemiz açısından da önem taşıyan söz konusu özelliklere tekrar yer verilecek ve ülkemiz açısından ombudsman kurumunda bulunulması gereken özellikler irdelenmeye çalışılacaktır.

TABLO: 9**Bazı Ülkeler ile AB'nde Ombudsman Kurumlarının Hukuki Statüsü ve Denetim Usulleri**

(*) Fransa'da 2008 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile getirilen konuları göstermektedir.

(**) Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre derlenmiştir.

	Kim seçer?	Görev süresi	Sayı	Aranan nitelikler	Denetim alanı	Denetim alanı dışındakiler	Görevden alabilme gücü	Denetim yöntemleri	Yaptırım gücü	Rapor
İsveç	Parlamento	4 yıl, yeniden seçilebilir	4	Özel nitelik yok, üst düzey devlet yöneticileri	Yargı dahil tüm devlet kuruluşları	Parlamento ve hükümet üyeleri	Parlamento	Şikayet, Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu (savcı) ve mevzuat değişikliği teklif edebilir	Yıllık
Danimarka	Parlamento	4 yıl, yeniden seçilebilir	1	Parlamento üyesi olamaz, hukuk eğitimi zorunlu	Bakanlar dahil, mahkemeler hariç, yerel yönetimler kısmi	Parlamento üyeleri, yargıçlar	Parlamento	Şikayet, Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu (savcıya havale) ve mevzuat değişikliği teklif edebilir	Yıllık

(TABLO: 9'un Devamıdır)

	Kim seçer?	Görev süresi	Sayı	Aranan nitelikler	Denetim alanı	Denetim alanı dışındakiler	Görevden alabilme gücü	Denetim yöntem-leri	Yaptırım gücü	Rapor
Fransa	Bakanlar Kurulu *Meclisin onayı ile Cumhurbaşkanı	6 yıl, yeniden seçilemez	1	Özel nitelik yok * Hükümet ve Meclis üyeleri seçilemezler	Kamu hizmeti yapan tüm özel ve kamu kuruluşları	Adli kararlar, Memurların özlük hakları	Bakanlar Kurulu *Meclis onayı ile Cumhurbaşkanı	Parlamento üyesi aracılığı ile *Şikayet Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu (savcı) ve mevzuat değişikliği teklif edebilir	Yıllık
İngiltere	Kraliçe kararnamesi	65 yaş (emekli)	1	Özel nitelik yok	Yargı hariç tüm devlet kuruluşları	Yargı organları, yerel yönetimler	Parlaman-tonun teklifi ile Kraliçe	Parlamen-to üyesi aracılığı ile	Tavsiye, disiplin suçu (savcı) ve mevzuat değişikliği teklif edebilir	Yıllık
ABD (Hawaii)	Eyalet Meclisi	6 yıl, iki dönem daha seçilebilir	1	Meclis üyesi olamaz	Eyalet ve yerel idari organların faaliyetleri	Vali, yasama ve yargı organı üyeleri	Eyalet Meclisi	Şikayet, Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu önerme	Yıllık

(TABLO: 9'un Devamıdır)

	Kim seçer?	Görev süresi	Sayı	Aranan nitelikler	Denetim alanı	Denetim alanı dışındakiler	Görevden alabilme gücü	Denetim yöntemle-ri	Yaptırım gücü	Rapor
Y. Zeland	Parlamento nun önerisi üzerine Genel Vali	5 yıl, yeniden seçilebilir	Birden fazla atanabilir (2)	Özel nitelik yok	Merkezi-yerel kurumlar	Yargı organları	Parlamentonun teklifi ile Genel Vali	Şikayet, Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu, mevzuat değişikliği önerme	Yıllık
KKTC	Cumhuriyet Meclisinin onayı ile Cumhurbaşkanını	6 yıl, yeniden seçilemez	1	Milletvekili olabilme şartları, belli alanlarda eğitim sahibi olmak	Yürütme ve yönetsel yetkisi olan organlar	Yargı, dış politika ve ülke savunması	Yüksek Mahkeme	Şikayet, Resen, Teftiş	Tavsiye, disiplin suçu önerme	6 aylık
AB	Avrupa Parlamentosu	5 yıl, yeniden seçilebilir	1	Yüksek yargı organı üyesi olabilme şartları	AB Topluluk kurumları	AB Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi	AP'nin talebi ile Adalet Divanı	Şikayet, Resen	Tavsiye	Yıllık
TÜRKİYE (**)	TBMM	5 yıl, bir dönem daha seçilebilir	1 Baş-denetçi ile en fazla 10 Denetçi	50 – 40 yaş sınırı, üst yönetici atanabilme şartları	Kamu idarelerinin işlem ve eylemleri	Cumhurbaşkanı, Yargı, TBMM ve TSK	TBMM	Şikayet	Tavsiye	Yıllık

Kaynak: İlgili ülke ombudsman mevzuatlarından derlenmiştir.

BÖLÜM III

TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN SİSTEMİNE İLİŞKİN YAPILAN İDARİ REFORM ÇABALARI VE SONUÇLARI

1. GİRİŞ

Daha önceki bölümlerde ombudsman sisteminin doğuşu, ortaya çıkış nedenleri, kurumun ayırt edici özellikleri, dünyanın farklı ülkelerinde uygulanma şekilleri konusunda bilgi verilmeye çalışılmıştır. Bu uygulamalar ışığı altında ülkemizde ombudsman kurumunun oluşumuna dair karşımıza çıkan hususlar ayrıntılı bir şekilde bu bölümde irdelenmeye çalışılacaktır.

Bu bölümde ayrıca, kurum olarak aslında doğum yeri olarak da niteleyebileceğimiz coğrafyamızda, ombudsman benzeri diğer bürokratik örgütler de bulunuyor iken, bu türde bir yapılanmaya gerek olup olmadığı sorusu, benzeri bir kurum oluşturulması yönünde yapılan çalışmalar ve bu noktada gelinen sonuçlar ortaya konacak ve konuda yapılan tartışmalar ışığında bir sonraki bölümde yapılacak araştırmamıza zemin hazırlayacak bilgi birikimi sağlanmaya çalışılacaktır.

Tezimizin bu bölümüne kadar kullanım birliğini sağlamak üzere ombudsman kelimesi kullanılmıştır. Ülkelerin ombudsman benzeri örgütlerine verilen isimler ilk bölümde incelenmiş idi. Bu kapsamda ülkelerin bu kurumu farklı isimler altında oluşturmasına rağmen, yine anlam birliğini korumak adına çalışmalarda çoğunlukla ombudsman kelimesinin kullanıldığı görülmektedir. Ülkemize bakacak olduğumuzda, ombudsman kelimesi yerine başka nitelemeler yapıldığı karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları’nda “Kamu Denetçisi” kelimesinin ombudsman yerine kullanıldığı görülecektir. Benzer şekilde bu konuda hazırlanan Kanun Tasarılarında da aynı kelimenin kullanımına devam edilmiştir. Yalnız 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda “Halk Denetçisi” tabiri altında “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” kurumu oluşturulması planlanmıştır.

Önceki bölümlerde, ombudsman kurumunun ortaya çıkış nedenleri arasında mevcut denetim kurumlarının yetersizliği ve yürütme organına bağımlı çalışması sayılmıştı.

Ülkemizde mevcut söz konusu kurumlarda “müfettiş-kontrolör-denetçi-denetmen” gibi unvanlar altında çalışan denetim elemanlarının çokluğu ve bu alanda karşılaşılan unvan ve yetki karmaşası, zaten bürokratik yapımızın bir sorunu olarak karşımızda bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, diğer benzeri kurumlardan farklılığını ortaya koyabilmek ve bu alanda yaşanan karmaşadan kurtulabilmek için, işaret ettiği kurum ve taşıdığı anlamı her yerde belli olan ombudsman kelimesinin, ülkemizde de kullanılması gerektiğini düşünmekteyim. İsveççe kökenli olan ombudsman teriminin bu anlamda dilimizde kullanımının, bu alanda önerilen diğer isimlerin genellikle hantal işleyen ve siyasi-yönetimsel bağımlılık altında çalışan bürokratik mekanizmaları hatıra getirmesi karşısında, yine halkımız tarafından benimseneceği değerlendirilmektedir. Bu alanda önerilen diğer isimler olan “Kamu Hakemi - Kamu Denetmeni – Arabulucu - Yurttaş Sözcüsü - Kamu Sözcüsü” gibi kavramların da yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, ombudsman kelimesinin taşıdığı zengin anlam bütünlüğünü ifade edemeyeceği düşüncesindeyim.

Burada belirtmek gerekir ki önemli olan yeni birime ne ad verileceği değil, vatandaşların devlete karşı güveninin üst düzeyde tesis edilmesini sağlayacak ve sorunlarını hızlı bir biçimde çözümlenecek kurumsal örgütün oluşturulmasıdır. Ombudsman kurumu daha önce ülkemizde tam anlamıyla uygulanmadığından, başlangıç safhası oldukça büyük öneme sahip olmaktadır. Kurumun başarısı, oluşması esnasında yasal ve düşünsel zemininin sağlamlığı ile kendisinden beklenen sonuçlara ulaşmada gösterdiği başarı nispetinde elde edilebilecektir.

2. TÜRKİYE’DE OMBUDSMAN SİSTEMİNİN KURULMASI KONUSUNDA YAPILAN ÇALIŞMALAR

Ombudsman sistemi konusunda ülkemizde yapılan çalışmaların diğer ülke örneklerine göre nispeten yeni olduğunu söylemek mümkündür. Bu alanda ilk olarak Prof.Dr. Yılmaz Altuğ tarafından 1968 yılında yayımlanan bir makalede, ombudsman kurumu hakkında İsveç, Norveç, İngiltere ve Hindistan gibi ülke örnekleri de açıklanmak suretiyle bilgi verildiği görülmüştür.²³² Ülkemizde ombudsman benzeri bir örgütten “Kamu Denetçisi” olarak bahseden ilk kişi, Prof.Dr. Tahsin Bekir Balta olmuştur.²³³ Yine 1970’li yıllara bakıldığında literatürde ombudsman kurumu benzeri örgütlerin dünyada

²³² Altuğ, Y., a.g.m., s. 159–173.

²³³ Balta, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş I*. TODAİE Yayını, s. 210–211.

örnekleri ve ülkemizde uygulanabilmesi açısından sahip olması gereken özellikleri gibi konuların bir çok makale ve kitabın konusunu oluşturduğu görülmektedir.²³⁴ Örneğin Baylan, 1978 yılında yaptığı çalışmada; çeşitli ülkelerin ombudsman kurumlarını karşılaştırmalı olarak incelemiş, ülkemizde de böyle bir kuruma gereksinme duyulup duyulmadığını o dönemde mevcut şikayetlerin yapılabileceği kurumları eleştirmek suretiyle tartışmış ve zaman kaybetmeden bir Türk Ombudsman kurumu için çalışmalara başlanılması zorunlu olduğu fikrini ortaya koymuştur.²³⁵

2.1 Gerekçeli Anayasa Önerisi - 1982

Ombudsman konusunda yapılan çalışmalardan en önemlilerinden bir tanesi 1982 Anayasası hazırlık döneminde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırladıkları “Gerekçeli Anayasa Önerisi”dir²³⁶. Bu eserde Anayasa maddeleri gerekçeleri ile birlikte hazırlanmış olup, alternatif Anayasa çalışmaları içinde “Gerekçeli Anayasa Önerisi” bu yönü ve getirdiği diğer yeniliklerle, haklı bir önem kazanmıştır. Çalışmanın 114a ve 114b maddelerinde kamu kurumlarının denetimi konusu ile bu işi yerine getirmek üzere “Kamu Denetçileri Kurumu”nun oluşturulmasından bahsedilmiştir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin “İdarenin açıklığı” başlıklı 114a maddesi; bütün yönetsel işlemlerde idare tarafından gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğundan bahsederek, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin herkese açık olduğu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını ifade etmektedir.

Söz konusu maddenin gerekçesinde; yönetimin yapılan işlemlerde gerekçe göstermesi, hem işlemin daha dikkatli yapılması açısından vatandaş için bir güvence, hem de yönetim ve vatandaş arasında anlayış ve benimseme ilişkisini geliştirici bir etken olarak değerlendirilmiş, başvuru yollarının gösterilmesi ile de vatandaşların haklarının kaybolmasının önüne geçileceği kaydedilmiştir. Yönetimde gizlilik ilkesinin monarşik nitelikteki devletlerden günümüze kalan bir kalıntı olduğu kaydedilen gerekçede,

²³⁴ Erhürman, T. (2000). Türkiye için Nasıl Bir Ombudsman Formülü. *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1-4), s. 155.

²³⁵ Baylan, a.g.m., s. 163.

²³⁶ *Gerekçeli Anayasa Önerisi*. (1982). Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 497, s. 136–139.

yönetimin kamu yararına eylem ve işlem yaptığına, yapılan işlerin özel çıkarlar için yapılmadığına vatandaşları inandırmanın en geçerli yolu olarak yönetimi halka açmak gerektiği, vatandaş için kamu işlerinde bir etki ya da tepki gösterebilmenin ön koşulunun, söz konusu kamusal faaliyeti iyice bilmek olacağı, belirtilmiştir.

Önerinin “Kamu Denetçileri Kurulu” başlıklı 114b maddesine göre; Kurul, vatandaşların şikayet ve dileklerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözetecektir. Beş kişiden oluşacak olan Kamu Denetçileri Kurulu’nun üyelerini Cumhurbaşkanı; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından her birini seçerek beş yıllık bir süre için Kamu Denetçisi olarak atayacaktır. Kurul ayrıca düzenli olarak her yıl ve gerek gördüğü zamanlarda, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM’ne ve Cumhurbaşkanı’na rapor verecektir. Raporlar Resmi Gazete’de de yayımlanacaktır. Kurulun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenecektir.

Söz konusu madde gerekçesinde; 114b maddesinin, kamu hukuku alanında uluslararası ortamda ilgi görmüş ve adeta bir “salgın” gibi dünyaya yayılmış olan “ombudsman” kurumunu hukukumuza getirdiği, bunun nedeninin kurumun basitlik, ucuzluk, sürat ve etkililik bakımlarından bütün çağdaş ülkelerde duyulan ortak bir gereksinmeyi karşılaması olduğu, Fransa’nın 1973 yılında benzeri bir kurumu oluşturması nedeniyle, kurumun yönetsel yargının bulunmadığı ülkelerde çalışabileceği yolundaki savın geçersiz hale geldiği, ifade edilmiştir. Gerekçede ayrıca, Kamu Denetçileri Kurulu’nun yönetim karşısında vatandaşın yalnız ve güçsüz kalmasını önleyeceği ve vatandaş özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşmesini gözeteceği, Kurumun oluşturulmasında ortaya çıkan bir faydanın da dilekçe hakkının işlerliğini ve etkililiğini sağlamak olduğu, vatandaşın böylece devlet yönetimine doğrudan katılacağı, iletişim kurabileceği ve denetleyebileceği, yönetimin de vatandaşların dilek ve eğilimlerini öğrenerek, bilgi eksikliklerini giderebileceği, Kurulun ayrıca edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler de getireceği, belirtilmiştir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin her konuda dilek ve şikayetlerini iletebilmesi ve şikayetlerinin dikkate alındığını görebilmesi gerektiğini belirtmiştir. Vatandaşlar bu suretle devlet nezdinde problemlerine hem

cevap bulabilecekler hem de denetim mekanizmasında üzerlerine düşen görevleri yerine getireceklerdir. Devlet de kamu politikasında daha doğru uygulamaları ortaya koyma ve hatalı işlemleri en aza indirme şansına bu suretle ulaşabilecektir. Kamu Denetçileri Kurulu da vatandaşların şikayetlerinin takipçisi olacak, bu deneyimler çerçevesinde yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getirme konusunda önemli bir görev üstlenecektir.²³⁷

Burada belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasası'nda Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde belirtilen yönde bir düzenleme yapılmamış, bunun yerine kimi yazarlar²³⁸ tarafından bir tür ombudsman olarak nitelendirilen Devlet Denetleme Kurulu anayasal bir kurum olarak oluşturulmuştur. Kurul, günümüzde halen görevini Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak yerine getirmeye devam etmektedir.

2.2 TÜSİAD – 1983 – 1997

Ombudsman konusunda yapılan çalışmalarda akademisyenler, devlet kurumları yanında sivil toplum örgütlerinin de katkısını yadsımamak gerekmektedir. Kavramın olgunlaşması, halka tanıtılması ve toplumun faydalanacağı bir sistemin oluşumunda, sivil toplum örgütlerince hazırlanan veya hazırlatılan raporların önemli etkisi olduğu düşünülmektedir.

Bu kuruluşlardan birisi olan Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), 1983 yılında hazırlattığı bir raporda; "...devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı..." için "...büroların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaçtan..." bahsedilmiş, İskandinav ülkelerinde görülen ombudsman benzeri bir kurumun parlamentoya bağlı olmak üzere ülkemizde faaliyete geçirilmesinin, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönlelteceği belirtilmiştir.²³⁹

Yine TÜSİAD tarafından Doç.Dr. Oğuz Babüroğlu ile E.Nevra Hatiboğlu'na hazırlatılan Raporda; kamu kurumlarında rastlanan verimsiz işleyişten bahsedilerek, ülkemizde

²³⁷ *Gerekçeli Anayasa...*, a.g.e., s. 137-139.

²³⁸ Arslan, S. (1992). *Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı*. Ankara: Çeşitli İdare Hukuku Konuları, III. Kitap, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Danıştay Yayınları, s. 1044.

²³⁹ TÜSİAD. (1983). *Kamu Bürokrasisi*. İstanbul: TÜSİAD, s. 90.

ombudsman kurumu için bir tasarım sürecinin başlaması gerektiği saptaması yapılmıştır. Raporda, ombudsmanın gücünün kaynağının korunmasının esas önemli husus olduğu, politik açıdan tarafsız olması, bağımsız kararlar alabilmesi ve aldığı kararların kamu kurumları tarafından ciddi olarak değerlendirilmesi karşısında, ombudsmanın hangi merci tarafından atandığı veya seçildiği gibi hususların tali öneme sahip olduğu kaydedilmiştir. Yine Raporda, bu türde bir kurumun oluşturulmasında ilk yapılacak hususun bir Arama Konferansı düzenlenmesi ve bunu takiben bir proje grubu oluşturulması gerektiği tavsiye edilmiştir. Bu arada konuya ilişkin olarak Meclisin, Hükümetin ve halkın “nabzının tutulması” gerekliliği de ayrıca vurgulanmıştır.²⁴⁰

TÜSİAD’ın bu konuda hazırladığı ve TBMM’ne de sunulan bir diğer Rapor’da; ülkemizde İdare ile onun denetimi arasında boşluk olduğu, denetimin yargısal yollarının mevcut olduğu fakat bunlardan kısa zamanda sonuç alınmasının zor olduğu belirtilmiştir. Bu boşluğun giderilmesinde ombudsman sisteminin başarılı olacağı, bu sistemde basit bir şikayet mekanizması ile arkasında yasama gücü bulunan ombudsmanın hızlı ve etkin bir şekilde çalışma imkanı bulabileceği, bu yolla sistemin demokratikleşmesinin sağlanmasında önemli bir mesafe alınabileceği, ifade edilmiştir.²⁴¹

2.3 Doğru Yol Partisi (DYP) Tarafından Hazırlanan Rapor - 1991

Ombudsman kurumunun oluşumunda siyasal partilerden de destek gelmesi, DYP’nin 1991 yılında hazırladığı rapor ile kendisini göstermiştir. Raporda, vatandaşların kendileriyle ya da kamu hizmetleriyle ilgili dilek ve şikayetlerini, dilekçe yoluyla ilgili mercilere iletmek hakları saklı olmak üzere, kurulacak “Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği” kurumuna da iletebilmeleri tavsiye edilmiştir. Baştakipçi, Başbakan ve ana muhalefet partisinin ortak teklifi üzerine Cumhurbaşkanı’nca atanacaktır. Bu şekilde bir seçim yapılamazsa Danıştay Genel Kurulu’nun kendi üyeleri arasından salt çoğunluk oyuyla seçeceği üç adaydan birinin yine Cumhurbaşkanı tarafından “Bastakipçi” olarak atanmasını öngörmüştür.²⁴²

²⁴⁰ TÜSİAD. (Ocak 1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: TÜSİAD, s. 29-30.

²⁴¹ TÜSİAD. (Ocak 1997). *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*. İstanbul: TÜSİAD, s. 162-163.

²⁴² Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları, s. 97-98.

O dönemde oluşturulması düşünülen “Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği” konusu, basın tarafından da ilgi ile karşılanmıştır. Örnek olarak vermek gerekirse; Coşkun Kırca, gazete köşe yazılarında kurumun görevleri ve çalışma yöntemleri konusunda fikirlerini beyan etmiştir. Ona göre; Baştakipçinin görevleri şunlar olmalıdır;

“1- Baştakipçi, Türk vatandaşlarının ve Türk uyrukluğundaki özel-tüzel kişilerin dilekçelerinden kendisine verilenlerin mevzuata uygun ve dilekçe sahibi için en kolay ve en çabuk şekilde sonuçlandırılması için İdare'ye yazılı uyarıda bulunabilmelidir. Baştakipçinin bu dilekçeleri muameleye koyabilmesi için Hükümet üyesi olmayan bir milletvekili tarafından yazıyla desteklenmesi şart olmalıdır. Bu süzgeç olmazsa Baştakipçilik, görevini yapamaz hale gelebilir. Siyasi partiler hariç diğer bütün tüzel kişilerin kendi adlarına veya mensuplarının adına verecekleri dilekçeler için bu süzgece gerek yoktur. Baştakipçi, bir Türk vatandaşı veya uyruğunun temel hak ve hürriyetlerinin vahim biçimde zedelenmesi halinde konuya resen de el koyabilmelidir.

2- Baştakipçi, dava açma veya davaya müdahale hakkı bulunan vatandaş ve partiler dışındaki Türk uyruğuna sahip özel tüzel kişiler adına, görevli yargı mercii nezdinde hukuk davası veya idari iptal veya tam yargı davası açabileceği gibi açılmış bir hukuk davasına müdahil de olabilmelidir.

3- Baştakipçi, uyarısını kasten veya ağır ihmal sonucu dikkate almayan memur veya sair idari kamu görevlisi hakkında disiplin kovuşturması açılmasını veya takip ettiği konuda geçerli kamusal denetleme yöntemlerinin İdarece başlatılmasını yazıyla emredebilmeli ve onun hakkında ceza soruşturması açılmasına müsaade edilmesi konusunda kanun uyarınca idari soruşturma yapılması için İdareye yazılı talimat verebilmelidir. İdare bu müsaadeyi vermezse Baştakipçi bu kararın iptali için idari yargı yoluna başvurabilmelidir. Bu başvuru acele yöntemle incelenip karar(a) bağlanmalıdır.

4- Baştakipçi, Silahlı Kuvvetler'le ve asker kişilerle... Savcılık, tetkik hakimliği, mahkemeler ve yargı personeli hakkında da Baştakipçi yetkili olmamalıdır.

5- Yabancıların bu konularda Baştakipçiliğin yetkisine girebilmesinde karşılık ilkesi uygulanmalıdır.

6- Baştakipçi, her yasama yılı başında Cumhurbaşkanı, TBMM'ye ve Başbakan

faaliyetlerine dair bir rapor vermeli ve bu raporda Anayasa dışında çıkarılması, değiştirilmesi yahut kaldırılmasını uygun gördüğü mevzuata dair tavsiyelerde bulunabilmelidir. Bu rapor üzerinde TBMM Genel Kurulu'nda resen bir genel görüşme yapılmalıdır.”²⁴³

Adı geçen köşe yazarı, 2004 tarihli bir diğer köşe yazısında da, o zaman için kurulması öngörülen “mahalli idareler halk denetçisi”nin aslında partizanlığa hizmet etmekten başka hiçbir rolünün olmayacağını belirterek, halk denetçileri yerine milli planda oluşturulacak “vatandaş dilekçeleri baştakipçiliği” kurumunun oluşturulması gerektiğini ifade etmiştir.²⁴⁴

DYP ARGE Merkezi tarafından hazırlanan bir diğer Raporda da; mevcut iktidar partisi tarafından hazırlanan ve öncüllüğünü Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 15.07.2004 tarihli “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olan kamu yönetiminde reforma ilişkin yasal düzenlemeler eleştirilerek, ombudsman sisteminin kurulması yönünde bir adım atılmaması eleştiri konuları arasında sayılmıştır.²⁴⁵

2.4 KAYA Projesi – 1991

KAYA projesi olarak bilinen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi; Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nin 1988 tarihli talebi üzerine, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1991 tarihinde hazırlanan Raporla ortaya konan yönetim araştırması projesidir. Raporun oluşmasında güdülen amaç; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutması açısından kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere o güne kadar yapılan çalışmaların sonuçlarını izlemek, bu uygulama ve çalışmaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gerekli önlemleri açıklığa kavuşturmak, AB’ne idari açıdan uyum kapsamında yapılması gerekli hazırlıkları saptamak olmuştur.

²⁴³ Kırcı, C. (31 Aralık 2001). Ombudsman. *Akşam Gazetesi*.

²⁴⁴ Kırcı, C. (05 Mart 2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı-III. *Akşam Gazetesi*.

²⁴⁵ DYP’ye Göre Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu. (t.y.). Erişim: 30 Haziran 2008, www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye_Gore_Kamu_Yonetimi_ve_Yerel_Yonetimler_Reformu-28042007.pdf

Merkezi ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli bir hizmet verecek düzene kavuşturabilmek amacıyla çeşitli durum tespitleri ile önerilere yer verilen KAYA Raporunda; denetim sisteminin eksik ve hatalı yönleri açıklandıktan sonra, "...Devlet Denetleme Kurulu'nun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.." saptamasına yer verilmiştir.²⁴⁶

2.5 Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu (TEPAV/EPRI) – 2005

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü tarafından 07–08 Temmuz 2005 tarihlerinde düzenlenen "Yolsuzlukla Mücadele Konferansı"na sunulmak üzere hazırlanan bir raporda; ülkemizde birçok denetim kurumu ve birimi olmasına rağmen, doğrudan yolsuzluklarla mücadeleyi amaçlayan bir kurumsal yapının bulunmadığı, bu nedenle, denetim birimleri ve süreçlerinin yeniden tanzimi, iyi yönetişimi sağlamada son derece etkili olduğu tüm ülkeler tarafından kabul edilen ombudsman kurumu oluşturulmasında yarar görüldüğü, ifade edilmiştir.²⁴⁷

Raporun yasamaya ilişkin Öneriler bölümünde de; yurttaşların idareyle ilgili şikayetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili kişi olan ombudsman kurumunun iki ana özelliğinin anayasal bağımsızlık ve parlamento tarafından seçilmesi olduğu, kurumun Türkiye’de kurulması için öncelikle gerekli Anayasa değişikliklerinin yapılması gerektiğine yer verilmiş ve raporun ekler bölümünde bir Anayasa değişikliği taslağına yer verilmiştir.²⁴⁸

Raporun yürütmeye ilişkin olarak da; önceki yasama döneminde TBMM’ne sevk edilen Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına dair kanun taslağının kısa sürede "Bakanlar Kurulu tasarısı" halinde yeniden gündeme getirilmesi, mülki amirlerin ve yerel yönetimlerin desteği ile yerel ve kurumsal ombudsmanların kurulmasının özendirilmesi, konularında önerilerde bulunduğu görülmektedir.²⁴⁹

²⁴⁶ TODAİE. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 43.

²⁴⁷ TEPAV/EPRI. (07-08 Temmuz 2005). *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, s. 119,

²⁴⁸ TEPAV/EPRI, a.g.e., s. 137.

²⁴⁹ TEPAV/EPRI, a.g.e., s. 138, 143.

Raporun ekinde yer alan “Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı” içinde hazırlanan maddeler aşağıdaki şekildedir:²⁵⁰

Madde-1. T.C. Anayasasına 100 ncü maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki alt kenar başlığı ve 101 nci madde eklenmiş; 101 nci maddenin sıra sayısı 102 olarak, müteakip maddelerin sıra sayıları 108 nci maddeye kadar teselsül ettirilerek değiştirilmiş, 108 nci madde yürürlükten kaldırılmıştır.

"V.Kamu Denetimi Yüksek Kurumu

Madde 101- İdari ve mali özerkliğe sahip Kamu Denetimi Yüksek Kurumu; kamu hizmetlerinin etkin, verimli, yerinde ve hukuka uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlükleri savunmak amacıyla idarenin faaliyetlerini ve kamu çalışanlarının işlem ve eylemlerini denetlemekle görevlidir.

Silahlı Kuvvetler ile yargısal işlemler ve hakim ve savcılarının denetimi, Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun görev ve yetki alanı dışındadır.

Kamu Denetimi Yüksek Kurumunu Kamu Başdenetçisi temsil eder.

Kamu Başdenetçisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte biri tarafından yazılı olarak önerilen; 40 yaşını geçmiş, yüksekokul mezunu, Türk vatandaşı adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla beş yıllık süre için gizli oylamayla seçilir. İlk iki turda hiçbir adayın gerekli oyu sağlayamaması halinde, oylamaya en fazla oyu alan iki adayla devam edilir.

Kamu Başdenetçisi doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumlu olup yıllık denetim faaliyetlerini bir raporla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunar.

Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun kuruluşu, faaliyetleri; kamu denetçilerinin, uzmanların ve diğer personelin seçimi, atamaları, görev süreleri ve özlük işleri ile diğer hususlar kanunla düzenlenir."

Madde 2- T.C. Anayasasının 150 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Kamu Başdenetçisi de, Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun görev alanına giren konularla ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil veya esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilir."

Gerekçesi ile birlikte incelenmesinden de görüleceği üzere söz konusu Anayasa değişikliği, mevcut Devlet Denetleme Kurulu'nu bağımsız olmaması gerekçesiyle

²⁵⁰ TEPAV/EPRI, a.g.e., s. 352 – 355.

kaldırmakta ve yerine TBMM tarafından seçilen Kamu Başdenetçiliği kurumunu oluşturmuştur. Kuruma ayrıca Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkı da sağlanmıştır. Teklif edilen maddeler, bugün itibarıyla hala tartışılan ombudsman kurumu oluşturulması açısından Anayasa değişikliği gerekip gerekmediği ve gerekiyorsa nasıl bir madde olabileceği sorularına, 2005 yılından güzel bir cevap vermektedir.

2.6 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)

Ombudsman kurumunun devlet içerisinde gerekliliğinin ilk defa irdelendiği belgelerden bir tanesi de DPT tarafından hazırlanan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır.

Planın “Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması” başlıklı bölümünde; kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme ihtiyacının artarak devam ettiği saptanmış, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ilkelerinin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında esas olacağı tespiti yapılmıştır.²⁵¹

Aynı Raporda; “...yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır...” denilmiştir.²⁵²

Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması için bir yasanın hazırlanıp yürürlüğe konulacağı ilke kararı da, söz konusu Raporda belirtilmiştir.²⁵³

2.6.1 Yıllık Programlar

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'na ilişkin yıllık program raporlarına bakıldığında; 1996, 1997 ve 1998 yılları için hazırlanan Programlarda; konuya ilişkin olarak Kamu Denetçisi

²⁵¹ DPT. (1995). *7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)*, Ankara: DPT, s. 117–118.

²⁵² DPT. *7. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 119.

²⁵³ DPT. *7. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 12, 283.

(ombudsman) sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanacağı ve mevzuatının oluşturulacağı bilgisine yer verildiği görülmüştür. Söz konusu mevzuat hazırlığı Adalet Bakanlığı sorumluluğuna verilmiş, kanun tasarısı hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere ilgili Bakanlıklar, DPT, Devlet Personel Başkanlığı, TODAİE ile üniversite temsilcilerinden oluşacak bir komisyon kurulacağı ve çalışmalara başlanarak taslağın oluşturulacağı, Program eki tablolarda ifade edilmiştir.²⁵⁴

1999 yılı Programına bakıldığında; Adalet Bakanlığı bünyesinde kurulan komisyonun çalışmalarını tamamladığı, hazırlanan Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı'nın görüş için ilgili kurum ve kuruluşlara gönderildiği, nihayetinde Taslağın Başbakanlığa sunulacağı ve 1999 yılında yasalaşmasının sağlanacağı, hususlarına yer verildiği görülmüştür.²⁵⁵

2000 yılı için hazırlanan Programda; Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulmasına ilişkin Kanun Tasarısı Taslağı'nın hazırlandığı, çalışmaların aynı yıl içinde bitirileceği, kaydedilmiştir.²⁵⁶

Bu dönem içinde İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanlığı tarafından Ekim 1999'da, kamu ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımıyla 11 maddelik "Kısa Vadeli Demokratikleşme Programı" hazırlanmıştır. Programın bir maddesinde de; ombudsman kurumunun devlet sistemimize kazandırılması amacıyla sürdürülen çalışmaların hızlandırılıp sonuçlandırılması hususuna yer verilmiştir.²⁵⁷ Fakat daha sonra bu konuda sonuçlanmış herhangi bir gelişme gözlenmemiş, sadece ombudsman kurumu oluşturulmasına dair bazı kanun tasarısı taslağı hazırlıkları yapıldığı görülmüştür.

²⁵⁴ DPT. (1996). *1996 yılı Programı*, s. 79, 222. DPT. (1997). *1997 yılı Programı*, s. 85, 228. DPT. (1998). *1998 yılı Programı*, s. 76, 209.

²⁵⁵ DPT. (1999). *1999 yılı Programı*, s. 120, 121, 279.

²⁵⁶ DPT. (2000). *2000 yılı Programı*, s. 119, 290.

²⁵⁷ Küçüközyiğit, H. G. (t.y.). Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman. Erişim: 22 Eylül 2008, http://www.turkhukusitesi.com/makale_100.htm

2.7 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)

Anılan Planın “Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması” bölümü içinde kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması kapsamında 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda belirtilen hususa aynen değinildiği görülecektir.

8. Kalkınma Planı’nda konuya ilişkin olarak “...kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir...” denilmiştir.²⁵⁸

Görüleceği üzere yeni kurulacak ombudsman sisteminin tüm idari işlem ve eylemleri kapsamı gerektiğine Rapor’da özel bir vurgu yapılmıştır. Raporun hazırlanmasında görev alan ilgili Özel İhtisas Komisyonu’nun Raporu’nda; yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapının oluşturulması ve sistemin (ombudsman) istisnasız tüm kurumları kapsamına alması gerektiği ifade edilerek, kamu yönetiminde genellikle geçerli olan bir hastalığın önüne geçilmesi hususuna özel önem verilmiştir.²⁵⁹ Bu hassasiyete bağlı kalınmayacağı sonraki çalışmalarda ortaya çıkacaktır.

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

Bir diğer önemli nokta 26215 sayılı 01.07.2006 tarihli mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 9. Kalkınma Planı (2007 – 2013) içinde Kamu Denetçiliğine (ombudsman) ilişkin herhangi bir unsura yer verilmemiş olmasıdır.

²⁵⁸ DPT. (2000). *8. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara: DPT, s. 193.

²⁵⁹ DPT. (2000). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT, s. 43.

2.7.1 Yıllık Programlar

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında oluşturulan Yıllık Programlara bakıldığında;

2000, 2001 ve 2002 yılı Programlarında; 1996 yılında başlayan “...yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan...” bir ombudsman sisteminin kurulmasının sağlanacağı, ifadelerine tekrar yer verildiği görülmüştür.²⁶⁰ Yalnız 2002 yılı Programının 114 üncü sayfasında; “...bankacılıkla ilgili ombudsmanlık müessesesinin kurulması çalışmalarına devam edilecektir...” denilerek, şimdiye kadar herhangi bir resmi raporda yer verilmeyen bir hususa değinilmiştir. Takip eden Programlar incelendiğinde, bu türde bir saptamaya rastlanılmamıştır.

2003 ve 2004 yılları Raporlarında ombudsman kurumuna dair herhangi bir bilgiye değinilmemiştir. 2005 yılına ilişkin Rapor’da; kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözülmesi ve idari yargının görev yükünün azaltılması amacıyla, halkın şikayetleri ile ilgili konularda, yönetimi denetleyen, tarafsız ve bağımsız bir kamu denetçisi (ombudsman) sistemi kurmak amacıyla Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı’nın hazırlandığı, Taslak üzerindeki çalışmaların sonuçlandırılacağı, bilgisine yer verilmiştir.²⁶¹

9. Kalkınma Planı dönemi içinde hazırlanan 2006 ila 2008 yıllarına ilişkin Programlarda, Kalkınma Planı’na paralel şekilde ombudsman kurumuna dair herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir.

3. ÜLKEMİZ VE AB İLİŞKİLERİNDE OMBUDSMAN KURUMU

3.1 Türkiye – AB İlişkisinin Kısa Tarihçesi

AB ile üyelik sürecimiz bilindiği üzere 50 yıllık bir geçmişe sahiptir. Ülkemiz Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun (AET) 1958 yılında kurulmasını müteakip Temmuz 1959’da Topluluğa tam üye olmak amacıyla başvuruda bulunmuştur.

²⁶⁰ DPT. (2000). *2000 yılı Programı*, s. 243. DPT. (2001). *2001 yılı Programı*, s. 243, DPT. (2002). *2002 yılı Programı*, s. 114, 260.

²⁶¹ DPT. (2005). *2005 yılı Programı*. Erişim: 18 Temmuz 2008, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/index.htm>

Ülkemizin kalkınma düzeyinin tam üyeliğin gereklerine yeterli bulunmaması nedeniyle, tam üyelik için istenen koşullar sağlanıncaya kadar geçerli olacak bir Ortaklık Anlaşması imzalanması konusunda taraflar mutabık kalmışlar ve 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Anlaşması imzalanmıştır.

Ülkemiz 14 Nisan 1987 tarihinde Topluluğa yeniden tam üyelik için başvuruda bulunmuştur. Bu başvurumuza; Topluluğun gelecek yeni genişleme süreci içinde konunun değerlendirilmesine kadar geçecek sürede, öncelikle Türkiye ile AB arasında bir gümrük birliği kurulması gerektiği görüşü cevaben verilmiştir. Bu kapsamda 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca Türkiye – AB arasında oluşturulan Gümrük Birliği, 01 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ülkemiz, Aralık 1999 tarihinde Helsinki’de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nde oybirliği ile AB’ne aday ülke olarak kabul edilmiş ve bu tarihten sonra AB müktesebatına uyum çalışmaları ülkemizde hız kazanmıştır. Ülkemizin AB’ne adaylığının hukuki zeminini oluşturan Katılım Ortaklığı Belgesi ve Çerçeve Yönetmeliğinin 2001 yılında AB Konseyi tarafından onaylanmasının ardından ülkemiz AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program’ı aynı yıl AB Komisyonu’na iletmiştir.

17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel’de toplanan AB Zirvesi’nde alınan karar uyarınca, 03 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg’ta yapılan Hükümetler Arası Konferans ile ülkemizin AB’ye katılım müzakereleri resmen başlamıştır. Katılım müzakerelerinin ilk safhası olan Tarama Süreci bünyesinde yapılan ve tarafların o andaki mevzuatı ile mevzuata uyum durumlarının ele alındığı tarama toplantıları, 20 Ekim 2005 tarihinde Bilim ve Araştırma Faslı tanıtıcı tarama toplantısı ile başlamış ve 13 Ekim 2006 tarihinde yapılan Yargı ve Temel Haklar Faslı ayrıntılı tarama toplantısı ile sonuçlanmıştır.

Tarama süreci sonucunda her bir fasıl başlığı için tarafların Müzakere Pozisyon Belgelerini hazırlamaları gerekmekte, hazırlanan bu Belgeler neticesinde müzakerelere başlanıp başlanmayacağı hususu belirlenmektedir. Müzakereler bu esasa uygun olarak halen devam etmektedir.

AB Ombudsmanı bölümünde ayrıntılı değinildiği üzere AB bünyesinde, üye ülkelerde ombudsman kurumu oluşturulmasına dair bir zorlama bulunmamaktadır. Bu yönde

alınan karar tavsiye niteliğinde bir karardır fakat üye ülkelere bakıldığında AB Komisyonu kararına genellikle riayet edildiği görülmektedir. Dolayısıyla ülkemiz açısından da bir eksiklik olarak algılanan benzeri bir kurumun oluşturulması fikri AB müktesebatına uyum kapsamında kendine yer bulmuştur. Takip eden bölümlerde ülkemizce ve AB tarafından hazırlanan belgelerde ombudsman kurumu oluşturulmasına dair hükümlere yer verilen belgeler incelenmeye çalışılmıştır.

3.2 AB ile Kurumsal İlişkilerde Ombudsman Kurumu

Ombudsman kurumunun ülkemiz için insan hakları ve kamu yönetimi konularında sağlayacağı faydalar, toplumun her kesimi tarafından kabul edilmekte olan görüşlerdir. Bununla birlikte kurumun ülkemiz açısından faydalı olup olmayacağı hususunun yine ülkemiz yetkili makamlarınca araştırılması ve oluşan sonuca göre karar verilmesi, işin doğası gereğidir. İşte bu noktada kurumun oluşturulması ve gerekliliği konusunda dile getirilen en önemli faktör, önerinin AB tarafından gelmesi olmaktadır. Dolayısıyla takip eden bölümde konuya AB tarafının nasıl yaklaştığı, ülkemize yönelik ne tür eleştiriler getirdiği, önerinin gerçekten AB tarafından mı geldiği sorularına yanıt aranmaya çalışılacak olup, konuya ilişkin resmi raporlarda ortaya konan görüşler de ayrıca açıklanmaya çalışılacaktır.

3.2.1 AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001, 2003 ve 2008 Yılı Türkiye Ulusal Programları

Ülkemiz tarafından AB'ne mevzuat ve idari kapasite açısından uyum amacıyla hazırlanan 2001 yılı Ulusal Programı içinde Hizmetlerin Serbest Dolaşımı başlığı altında; Türkiye Bankalar Birliği nezdinde sadece bankacılık işlemleri için ombudsman müessesesinin kurulmasında yarar bulunduğu, bu nedenle Topluluk üyesi ülkelerde bankacılıkla ilgili ombudsman sistemlerinin incelenmesi gerektiği saptamasına yer verilmiştir.²⁶²

2003 yılı Ulusal Programında, herhangi bir şekilde ombudsman kurumundan bahsedilmemiştir.²⁶³

²⁶² AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. (2001). *T. C. Resmi Gazete*, 24352 mükerrer, 24 Mart 2001, s. 114, 115, 435.

²⁶³ AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. (2003). *T. C. Resmi Gazete*, 25178 mükerrer, 24 Temmuz 2003.

2008 yılı Ulusal Programı'nda ise ombudsman kurumuna tekrar atıfta bulunulduğu görülmektedir.²⁶⁴ Programın “Siyasi Kriterler” bölümünde “Kamu Yönetiminin İşlevselliği” başlığı altında tam anlamıyla işlevsel bir “Kamu Denetçiliği Kurumu” kurulacağı taahhüdünde bulunulmuştur. İlginç bir rastlantı olarak belirtmek gerekir ki, daha sonra hakkında ayrıntılı bilgi verilecek olan, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesine dair Karar, 2008 Ulusal Programının yer aldığı aynı tarihli 6. mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Programın devamında 23 üncü Fasıla (Yargı ve Temel Haklar) ilişkin kurumsal yapılanmaya ilişkin takvimde, “Kamu Denetçiliği Kurumu”nun kurulması 2009 yılı içinde öngörülmüştür. Bunun için Adalet Bakanlığı sorumlu kurum olarak kaydedilmiştir. Yine söz konusu Kurum için Ulusal Bütçe'den 5000 Avro, AB kaynaklarından da 1.170.000 Avroluk kaynak tahsisinin yine 2009 yılı içinde yerine getirileceği belirtilmiştir.

3.2.2 Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgeleri

AB Konseyi tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri, ülkemiz için tam adaylık sürecinde yardımcı olmak üzere kullanılacak politika araçlarına zemin hazırlamak amacıyla hazırlanmaktadır. Belgeler, gelecekte beklenen siyasi reformları göstermesi ve ilerlemenin ölçülmesi açısından da bir kıstas teşkil edecektir. Ülkemizden, Belgelerde öncelik verilen hususlara ilişkin bir takvim ile tedbirler paketi oluşturması beklenmektedir.

2001 ve 2003 yılları Katılım Ortaklığı Belgelerinde ombudsman kurumu oluşturulması yönünde herhangi bir tavsiyeye yer verilmemiştir.

2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde; “Kısa Vadeli Öncelikler” başlığı altında “Kamu Yönetimi”ne ilişkin olarak “...bütünüyle işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması...” tavsiyesinde bulunulduğu görülmüştür.²⁶⁵

²⁶⁴ AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. (2008). *T. C. Resmi Gazete*, 27097 5. mükerrer, 31.12.2008, s. 8, 242, 243, 247.

²⁶⁵ Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin AB Konseyi Kararı. (23 Ocak 2006). Erişim: 21 Temmuz 2008, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf

2008 yılı Belgesine bakıldığında ise; yine “Kısa Vadeli Öncelikler” başlığı altında “Kamu Yönetimi” bölümünde “...tam anlamıyla işleyen bir Ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın kabulü ve uygulanması...” önceliğine yer verilmiştir.²⁶⁶

3.2.3 Türkiye için Düzenli İlerleme Raporları

AB Komisyonu tarafından hazırlanan düzenli İlerleme Raporları, rapor tarihine kadar olan Türkiye – AB ilişkilerini, politik koşullara ilişkin mevcut durum analizi, ekonomik koşullar açısından ülkenin durumu ve perspektiflerinin değerlendirilmesi, ülkemizin AB müktesebatını üstlenme yeteneğinin incelenmesi ile katılım yolunda Türkiye’nin bulunduğu nokta hakkında yapılan genel değerlendirme bölümlerinden oluşmaktadır.

Raporların incelenmesinden, ülkemizde ilk defa 90’lı yıllarda başlayan Ombudsman ve/veya Kurumu oluşturulması tartışmalarına ve çalışmalarına koşut biçimde, konunun neredeyse 10 yıllık bir dönem içinde devamlı surette eleştiri konusu yapıldığı ve çözümlenemediği hususu karşımıza çıkmaktadır.

3.2.3.1 1998 Yılı İlerleme Raporu

İlki 1998 yılı için hazırlanan İlerleme Raporlarından anılan yıla ait olan Raporda; “İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması” bölümü altında bağımsız bir ombudsman atanmasının TBMM’nde uzun zamandır tartışıldığı, bu düzenlemenin benimsenmesi ile Türkiye’de insan haklarının korunması alanında çok büyük iyileşme sağlanacağı belirtilmiştir. Aynı belgede ombudsman, kamu organ ve kurumlarının kötü işleyişleri ile ilgili şikayetleri incelemekle görevli kişi olarak tanımlanmıştır.²⁶⁷

1999 ila 2003 yılları için hazırlanan İlerleme Raporlarında, ombudsman kurumu oluşturulmasına ilişkin olarak herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir.

²⁶⁶ 2006/35/EC sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair Konsey Kararı. (13 Şubat 2008). Erişim: 21 Temmuz 2008, <http://www.avrupa.info.tr/Files/st05815.en08.pdf>

²⁶⁷ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine AB Komisyonu’nun Düzenli Raporu. (1998). Erişim: 21 Temmuz 2008, s. 14, 15. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf

3.2.3.2 2004 Yılı İlerleme Raporu

2004 yılı İlerleme Raporu'nda; 2004 yılı Türkiye Programı kapsamında Ulusal Program için tahsis edilen 235,6 milyon Avro'dan bahsedilerek, Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılanması önceliği altında, söz konusu mali yardımın içinde bir ombudsman birimi kurulmasını desteklemek amacıyla yapılan faaliyetler sayılmıştır.²⁶⁸

Söz konusu faaliyet, Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan 2003 tarihli "Ombudsman Sisteminin Kurulmasına Destek Projesi"dir. AB ile Eşleştirme Projesi altında düzenlenen ve Yunanistan ile Avusturya'nın ortak katılımıyla yürütülmesi planlanan projenin amacı, ülkemizdeki ilgili kamu otoritelerinin uygulama kapasitesinin artırılması olarak belirlenmiştir. İki yıllık uygulama süresi olan projede, ombudsman sisteminin kurulmasında uluslararası standartlar gözetilerek gerekli teknik alt yapının hazırlanması amaçlanmıştır. Anılan proje kapsamında; Ulusal Program'da hedeflendiği üzere, ombudsman sisteminin kurumsal yapısı güçlendirilecek, görevlilere yoğun eğitim verilecek, izleme mekanizmaları geliştirilecek, ilgili kurumlar arasında bir koordinasyon mekanizması oluşturulacak, ombudsman ile ilgili politika belirlenecek ve kamu bilinci arttırılacaktır. AB'nin söz konusu projeye tahsis ettiği mali katkı payı 1,170 milyon Avro'dur.²⁶⁹ Buna rağmen, ülkemizde bir ombudsman kurumu oluşturulması ön şartı bulunan proje, Temmuz 2005 tarihinde uygulamaya başlanacak iken, söz konusu kurumun oluşturulamaması nedeniyle iptal edilmiştir. Bugüne kadar ise ombudsman benzeri bir kurum oluşturulmasında yasal zeminin oluşturulması çabası dışında herhangi bir ilerleme olmamıştır.

3.2.3.3 2005 Yılı İlerleme Raporu

2005 yılı İlerleme Raporu'na bakıldığında; ombudsman konusunda AB tarafından ilk defa eleştirel bir yaklaşım sergilendiği müşahade edilmiştir. Raporun "Üyelik Kriterleri" bölümünün "Demokrasi ve hukukun üstünlüğü" alt başlığı altında "...ombudsman kurulması konusunda hiçbir gelişme olmamıştır. Bu makam, kamu idaresinin etkinliğinin arttırılmasında ve suistimalin ortaya çıkarılmasında kilit bir kurum

²⁶⁸ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında Düzenli Raporu. (2004). Erişim: 21 Temmuz 2008, s. 5, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf

²⁶⁹ Adalet Bakanlığı, (t.y.). Erişim: 21 Temmuz 2008, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/projeler.htm>

olacaktır...” saptamasında bulunulmuştur.²⁷⁰ 09 Kasım 2005 tarihinde hazırlanan söz konusu Raporda ombudsman konusunda getirilen eleştirinin, yukarıda kısmen değinilen Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan AB projesinin başlatılamamasından kaynaklanmış olabileceği düşünülmektedir.

3.2.3.4 2006 Yılı İlerleme Raporu

2006 yılı İlerleme Raporu’nda; o yıl TBMM’nde kabul edilen kanuna atıf yapılarak Türkiye’nin adaylık sürecinde kendisinden beklenen önemli bir kriteri yerine getirdiği kaydedilmiştir. Raporda, “...TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin Kanunu kabul etmiştir. Ombudsman gerçek ve tüzel kişilerin idari uygulamalara ilişkin başvurularıyla ilgilenecektir. Bu Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan bir önceliktir ve önemli bir ilerlemedir, zira Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin izlenmesi için kurumsal çerçeveyi oluşturmaktadır...” denilerek, daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen anılan Kanun’un kurumun hayata geçmesinde taşıdığı öneme vurgu yapılmıştır. Aynı şekilde Raporun “Yargı ve Temel Haklar” faslının değerlendirildiği bölümünde devamla; “...Kamu Denetçiliği ihdas edilmesine dair yasanın kabulü memnuniyetle karşılanmıştır. Bu yeni kuruluşun kamu sektörü faaliyetlerinin şeffaflığına ve hesap-verilebilirliğine katkıda bulunması beklenmektedir...” denilmiştir.²⁷¹

3.2.3.5 2007 Yılı İlerleme Raporu

2007 yılı İlerleme Raporu’nda²⁷² yukarıda değinilen veto işleminin önemli yansımaları olduğu görülmüştür. Raporun “Geliştirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler” başlığı altında “Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü” bölümünde “...Cumhurbaşkanı Sezer, Ombudsmanlık Yasası... gibi siyasi reformlara ilişkin pek çok yasada veto hakkını kullanmıştır. Cumhurbaşkanı ayrıca, Ombudsmanlık Yasası hakkında Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Cumhurbaşkanı ile Hükümet arasındaki gergin ilişkiler siyasi reform çalışmalarının yavaşlamasına katkıda bulunmuştur... denilmiştir.

²⁷⁰ Türkiye 2005 İlerleme Raporu. (2005). Erişim: 22 Temmuz 2008, s. 13, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf

²⁷¹ Türkiye 2006 İlerleme Raporu. (2006). Erişim: 22 Temmuz 2008, s. 5, 58, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf

²⁷² Türkiye 2007 İlerleme Raporu. (2007). Erişim: 22 Temmuz 2008, s. 6, 7, 61, http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2007IlerlemeRaporu_Tr.pdf

Raporun aynı bölümünde; “...Ancak Türkiye, Ombudsmanlık Yasasının uygulanmasının Anayasa Mahkemesi tarafından Kasım 2006’da askıya alınmış olmasından bu yana, bir Ombudsmanlık sistemini henüz kurabilmiş değildir...” saptaması yapılmıştır. Raporun yine “Yargı ve Temel Haklar” faslına ilişkin bölümünde; “...İnsan haklarını izleme ve geliştirmeye sorumlu kurumlar alanında ilerleme olmamıştır... Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına dair Kanun, Kasım ayında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine hala Anayasa Mahkemesinin önündedir. Anayasa Mahkemesi Kanunun yürütmesini durdurmuş olmakla birlikte, henüz kararını vermemiştir...” denilerek, kurumun yasal zemininin hala oluşturulamamış olması eleştiri konusu yapılmıştır.

3.2.3.6 2008 Yılı İlerleme Raporu

2008 yılı İlerleme Raporu’na²⁷³ bakıldığında, ombudsman kurumu oluşturulamaması hususuna tekrar vurgu yapıldığı görülmektedir. Keza AB Komisyonu, ombudsman konusundaki en geniş değerlendirmesini bu raporda yapmıştır. Raporun “Siyasi Kriterler” bölümünde “İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması” alt başlığı altında; ombudsman konusunda Cumhurbaşkanı’nın ilgili Kanunu iadesinden bu yana herhangi bir gelişmenin olmadığı vurgulanarak “...Ombudsman sisteminin yokluğunda, insan haklarına saygı, özgürlükler, hukuk ve adalet bağlamında merkezi ve yerel düzeyde verilen idari kararlara karşı yapılan şikayetlerin soruşturulması için yargı yoluna gitmekten başka çare kalmamaktadır. Ombudsman yoluyla bir tetkik mekanizmasının kurulması, hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ile bireysel hakların korunmasıyla toplumun değişik kesimleri arasındaki gerilimin yatıştırılmasına yardımcı olacaktır...” denilmiştir.

Görüleceği üzere konu, ilk defa daha önce değinilmeyen bir alan olan toplumsal çatışma unsuruna bağlanmış, Kurumun bunu önleyici bir unsur olarak görüldüğü yine Raporda yer alan “...Gecikmiş olan Ombudsman sisteminin kurulması, toplumdaki gerilimleri önlemek için kilit önemdedir...” cümlesi ile ifade edilmiştir.

Aynı Raporun müzakerelerin 23 üncü Faslı olan “Yargı ve Temel Haklar” kısmında; “...Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına dair Kanun, Kasım 2006’da

²⁷³ Türkiye 2008 İlerleme Raporu. (2008). Erişim: 20 Kasım 2008, s. 12, 70, <http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2008-ab-ilerleme-raporu.pdf>

Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra hala Anayasa Mahkemesi'nin önündedir. Anayasa Mahkemesi, Kanunun yürütmesini durdurmuş olmakla birlikte, henüz kararını vermemiştir...” denilerek, 2007 yılı İlerleme Raporu'nda belirtilen saptama, ilgili olduğu Fasıl başlığı altında bir eksiklik olarak tekrar edilmiştir.

4. ÜLKEMİZDE OMBUDSMAN KONUSUNDA YAPILAN MEVZUAT HAZIRLIKLARI

Ülkemizde her ne kadar uygulamada ombudsmana ilişkin bir yapı bulunmasa da, konuya ilişkin olarak farklı dönemlerde mevzuatının oluşturulması gayretlerine rastlanmaktadır. Ombudsman kurumunun devlet mekanizması içinde yer alması gerçekleşmemiş ve bu durum AB ile yürüttüğümüz tam üyelik görüşmelerinde eleştiri konusu olarak ele alınmıştır. Anılan kurum çeşitli sebeplerden ötürü oluşturulamamış olsa da, kuruma olan ihtiyaç dönemler itibarıyla gerek resmi raporlarda, gerekse de akademik ve sivil toplum kuruluşları nezdinde hazırlanan dokümanlarda ele alınmıştır.

Bu bölümde resmi zeminde ombudsman sistemi konusunda yapılan çalışmalar ortaya konmaya çalışılacaktır. Yapılan resmi çalışmalar kapsamında Bayburt Valiliği tarafından oluşturulan “Kamu Danışmanlar Kurulu”²⁷⁴ ya da Maliye Bakanlığı tarafından özellikle vergi sorunlarında idare ve vatandaşlar arasında çıkacak uyuşmazlıklarda yardımcı olacak “mali ombudsman” kurulması konularına değinilmeyecek olmakla birlikte, bu çalışmaları alanlarında ilk olmaları nedeniyle burada bahsetmenin faydalı ve gerekli olduğu düşünülmektedir.²⁷⁵ Bu kapsamda idari birimlerce hazırlanan mevzuat içinde, ilgili Bakanlık bünyesinde hazırlanan fakat TBMM'ne ulaşamayan, Başbakanlıktan TBMM'ne gönderilen fakat yasalaşamayan tasarılar ile son olarak TBMM tarafından görüşülüp kanunlaşan tasarıdan bahsedilecektir. Bu kısımda ayrıca anılan tasarıların yasallaşamamasının nedenleri irdelenecek ve takip eden bölümler içinde ortaya konulmaya çalışılacak olan ombudsman modeli oluşumuna hazırlık yapılacaktır. Bu bölümde esas değerlendirilecek olan mevzuat metni, ombudsman

²⁷⁴ Söz konusu Kurulun çalışma ilkelerinin hazırlanması talimatını veren ve 1993 – 2000 tarihleri arasında Bayburt Valiliği görevinde bulunan şu andaki Isparta Valimiz Ali Haydar Öner ile yapılan Eylül 2008 tarihli görüşmede; adı geçen söz konusu teşkilatın kuruluşu için 1997 yılında faaliyette bulunduklarını, bununla birlikte, konuya ilişkin olarak genel mahiyette bir mevzuat bulunmadığı için, söz konusu çabalarının iyi niyetten öteye gidemediğini, ifade etmişlerdir.

²⁷⁵ Türk, H. S. (Mayıs 1999). *Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları*, (2. bs.). Ankara: s. 231, 232, 254, 255.

kurumu oluşturulması için çıkarılan 5521 ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'dur.

Kanunun farklı sayılarla anılmasının nedeni, 5521 sayılı Kanunun, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinden kaynaklanmaktadır. Kanunun gelişimi kısaca özetlenecek olursa başlıca dönüm noktaları şu şekilde izah edilebilir. Veto edilen Kanun metni üzerinde TBMM herhangi bir değişiklik yapmadığından Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmak zorunda olan yeni Kanun, 5548 sayılı Kanun olarak Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Fakat daha önce de belirtildiği üzere, Cumhurbaşkanlığı ve Ana Muhalefet Partisi milletvekilleri, Kanunun yayımını müteakip Anayasa Mahkemesi'nde Anayasa'ya aykırı olduğu savıyla dava açmış, anılan Mahkeme aldığı ara karar ile Kanunun tamamının yürürlüğünü durdurmuş, daha sonra da tamamını Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.

4.1 Adalet Bakanlığı Tarafından Ombudsman Kurumu Konusunda Hazırlanan Tasarı Taslakları

Adalet Bakanlığı, bu bölümün incelenmesinden de görüleceği üzere, ombudsman sisteminin oluşturulmasına matuf yasal zeminin oluşumunda kilit bir göreve sahip olmuştur. Adı geçen Bakanlıkça, kendisine verilen görev kapsamında, farklı dönemler içinde kanun tasarısı taslak hazırlıkları yerine getirilmiştir. Bu kısımda incelemeye tabi tutulan tüm tasarılar da Adalet Bakanlığı bünyesinde hazırlanmıştır.

Bu kapsamda Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan iki farklı kanun tasarısı taslağı bulunmaktadır. Söz konusu tasarılar, Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı ile Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı taslaklarıdır. Anılan metinler kanunlaşma fırsatı bulamamışlardır. Bunun en önemli sebebi, hazırlandıkları dönemlerin, siyasi açıdan koalisyon hükümetlerine denk gelmesi ve ekonomik alanda yaşanan istikrarsızlıklardır. Bu dönemlerde, siyasi önceliklerin doğal olarak daha başka ilgi alanlarına kayması söz konusu olabilmektedir.

Takip eden bölümde anılan iki kanun tasarısı taslağı incelenmeye çalışılmıştır. Devamında ise yine Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan 5521 (5548) sayılı Kanun incelenmeye çalışılacaktır.

4.1.1 Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı

Adı geçen taslak, 24.11.1997 tarihinde Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan komisyon tarafından hazırlanmıştır. Komisyonda kamu kurumlarının yanı sıra çeşitli üniversite ve TODAİE temsilcileri de görev yapmışlardır ve 1999 yılı Yıllık Programı'nda bu durum ayrıca belirtilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan taslak, ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerine sunulmuş, daha sonra nihai hali verilmek suretiyle TBMM'ne sevk edilmiş fakat görüşmeleri yapılamadığından kadük hale gelmiştir (EK: 2).

Taslak konusunda kamuoyuna yapılan ilk bilgilendirme İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun 23.10.1998 tarihinde yaptığı 59 uncu toplantısında Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk tarafından yapılmıştır.²⁷⁶ Yapılan açıklamada; kanun tasarısında kurumun "yurttaş sözcüsü" adıyla kurulması ve saygın bir kişi ile on yardımcısının bu görevi yürütmesinin öngörüldüğü, fakat nüfusu 62 milyona yaklaşmış bir ülkede bu durumun zorluk yaratacağı, bu nedenle kurumun bir kurul olarak örgütlenmesinin ve başında bir başkanın görevlendirilmesinin daha uygun olacağı görüşü, ifade edilmiştir.

Taslak, 35 madde ile geçici 2 maddeden ibarettir. Genel gerekçesinde; 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 1998 yılı Programı'nda, ombudsman sisteminin kurulmasına yönelik mevzuatın oluşturulacağından bahsedildiği, idarenin işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk yanında yerindelik yönünden de araştıran, inceleyen ve sakıncalı bulduğu hususlar için önerilerde bulunan bir kuruma ihtiyaç duyulduğu, bu nedenle Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatı kurulmasına yönelik tasarının hazırlandığı, hususlarına yer verilmiştir.

Tasarının maddelerine bakıldığında; Kurumun, İdarenin işlem ve eylemlerini tesis ederken mevzuata uygun hareket etmesini ve yetkisini amacına uygun kullanmasını sağlamak için, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak amacıyla kurulmak istendiği anlaşılmaktadır. Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatı, Yurttaş Sözcüsü, Sözcü Yardımcıları, uzmanlar ve diğer personelden oluşmaktadır. Merkezi Ankara olup, gerek gördüğü yerlerde büro açılabilir.

²⁷⁶ İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu. (Mayıs 1999). *İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Çalışmaları – I, Genel Bilgiler ve Basın Açıklamaları*, Genişletilmiş (2. bs.). Ankara: s. 231 – 235.

Yurttaş sözcüsü olabilmek için seçimin yapıldığı tarihte en az kırkbeş yaşını tamamlamış ve altmışbeş yaşını bitirmemiş olmak, hukuk fakültesinden mezun olmak, belirli suçlardan dolayı hüküm giymemiş olmak gerekmektedir.

Yurttaş sözcüsünün seçimine ilişkin maddede; Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri ya da dışarıdan, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca birinci sınıf adlî ve idarî yargı hakim ve savcılarından, Yükseköğretim Kurulunca profesörlerden, Türkiye Barolar Birliğince en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapmış olanlardan gösterilecek üçer adayın TBMM Yurttaş Sözcülüğü İle İlişkiler Komisyonuna bildirileceği, Komisyonun yapacağı gizli oylama neticesinde en çok oy alan üçünü, adayların Komisyona bildirildiği tarihten itibaren bir ay içinde öncelikle ve ivedilikle görüşülmek üzere TBMM Genel Kuruluna sunacağı, kaydedilmiştir.

Yurttaş Sözcüsü, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilecek, beşer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa, ikinci oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında üçüncü oylama yapılacak, bu oylamada en çok oy alan aday Yurttaş Sözcüsü seçilecektir. Sözcü, TBMM Genel Kurulu'nda ant içerek görevine başlayacaktır.

Yasama, yargı işlemleri ile Silahlı Kuvvetler, Sözcünün görev alanı dışında bırakılmıştır. Sözcünün görev süresi yedi yıldır ve ikinci kez seçilebilmek mümkün değildir. Sözcü, Başbakanlık Müsteşarı'nın yararlandığı mali haklardan aynen istifade edecek ve herhangi bir merciden talimat almayacaktır. Kendisi hakkındaki soruşturma, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcı Vekili tarafından yapılacaktır.

Yurttaş sözcüsü, kendisine yardımcı olmak üzere en fazla 10 sözcü yardımcısı belirleyebilecektir. Sözcü yardımcısı olabilmek için, otuz beş yaşını bitirmiş olmak ve en az dört yıllık fakülte veya yüksek okul mezunu olmak gerekmektedir.

Yurttaş Sözcülüğü teşkilatında en az dört yıllık yüksek öğrenim yapmış olan uzman görevlendirilebilecektir. Diğer kamu kurumlarından kuruma uzman ya da personel pozisyonlarında geçici görevlendirme yapılabilecektir.

Yurttaş sözcüsüne başvuru ücretsizdir ve herkes tarafından yapılabilir. Sözcü resen de harekete geçebilecektir. İdari eylemlerde öğrenme tarihinden, idari işlemler için de

tebliğ tarihinden itibaren bir yıl içinde başvuru yapılabilecektir. Başvuru sonuçları ilgili şahsa ve kuruma öneriler ile birlikte gönderilecektir. Sözcünün belge istemi talebine otuz gün içinde cevap vermeyen idare, yapılan şikayeti kabul etmiş sayılacaktır.

Yurttaş sözcüsü hazırlayacağı yıllık raporunu TBMM Yurttaş Sözcülüğü ile İlişkiler Komisyonu'na sunacaktır. Söz konusu rapor, her yıl Şubat ayında TBMM Genel Kurulu'nda Yurttaş sözcüsü tarafından okunmasını müteakip Resmi Gazete'de yayımlanacak ve TRT Kurumu televizyon kanallarında Sözcü tarafından okunacaktır.

Taslağa ayrıca TBMM'nde Yurttaş Sözcülüğü ile İlişkiler Komisyonu kurulması yönünde de madde ilavesi yapılmıştır.

4.1.2 Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı

2004 yılı içinde yine Adalet Bakanlığı bünyesinde yapılan çalışmalar ve ilgili kurum ve kuruluşlardan alınan görüşler çerçevesinde Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı hazırlanmıştır (EK: 3).

Hatırlanacağı üzere, söz konusu tasarı konusuna 2005 yılı Programında da yer verilmiş ve taslağın en kısa süre içinde tamamlanacağı belirtilmiştir. Bilineceği üzere, 2005 yılını takip eden diğer yıllık programlarda bu konuya değinilmemiştir.

35 madde ve 2 geçici maddeden oluşan anılan tasarıya göre;

Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu, Türkiye Cumhuriyeti'nin, Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, her türlü idari işlem, eylem, tutum ve davranışları; insan hak ve özgürlüklerine saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile yerindelik yönlerinden incelemek ve araştırmak üzere, kurulacaktır.

Kurum, idarenin, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun olarak görev yapmasını, kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli yürütülmesini sağlamak için icrai nitelik taşımayan önerilerde bulunabilecektir.

Merkezi Ankara'da olacak Kurum, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelden oluşacaktır.

Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilecek ve temsil edilecek, Başdenetçi, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilecektir.

Yasama organının sadece yasama ve yargı organlarının sadece yargılama faaliyetleri, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sadece askeri nitelikteki faaliyetleri ile mahalli idareler, kurumun görev alanı dışında kalacaktır.

Türk vatandaşı olan, seçimin yapıldığı tarihte 45 yaşını tamamlayan ve 65 yaşını bitirmeyen, hukuk alanında en az 20 yıl çalışmış bulunan ve kamu haklarından yasaklı olmayanlar, Başdenetçi olabileceklerdir.

Başdenetçi ve denetçi olmak isteyenler TBMM İnsan Hakları Komisyonu'na başvurabilecek, ayrıca milletvekilleri de aday önerebileceklerdir. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren 1 ay içinde belirleyerek Genel Kurul'a sunulmak üzere TBMM Başkanlığı'na bildirecektir.

Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren bir ay içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerini yapacak, Başdenetçi veya denetçi, TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilecek ve seçim gizli oyla yapılacaktır.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevlerini yerine getirirken emir ve talimat veremeyecek, genelge gönderemeyecek, tavsiye ve telkinde bulunamayacaklardır.

Başdenetçi ve denetçiler, TBMM Genel Kurulu'nda ant içerek görevlerine başlayacaklar ve görev süreleri 7 yıl olacaktır. Bir dönem Başdenetçi olarak görev yapan bir kimse tekrar Başdenetçi veya denetçi seçilemeyecektir. Bir dönem denetçi olarak görev yapan bir kimse ise sadece bir dönem daha denetçi veya Başdenetçi olarak seçilebilecektir.

Başdenetçi veya denetçiliğe kamu kurum veya kuruluşları mensupları arasından seçilenler görevleri süresince ücretsiz izinli sayılacak, izinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde

hesaba katılacak, başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde mümtazen terfi etmiş sayılacaklardır.

Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarı; halk denetçilerine Başbakanlık müsteşar yardımcılarına uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanacaktır. Kurumda çalışan uzman, uzman yardımcısı, çözümleyici ve programcılara da, Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanacaktır.

Genel ve katma bütçeli daireler ile döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, belediyeler veya özel idarelerde, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar, hakim ve savcılar uzmanlık kadrosunda görevlendirilebileceklerdir. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi 3 ayı geçemeyecek, ancak, ihtiyaç halinde bu süre 3 ay daha uzatılabilecektir.

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilecekler, başvurular; yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilecektir.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilecek ve başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacaktır. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracaktır.

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, özel kanunlardaki yasaklamalara bakılmaksızın bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren bir ay içinde verilmesi zorunlu olacaktır. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine fiilin niteliğine uyan disiplin soruşturması açılabilir. Ancak istenen bilgi ve belgeler devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise Başbakan veya ilgili Bakan gerekçesini bildirmek suretiyle istenen bilgi ve belgelerin açıklanmaması ve rapora geçirilmemesini Başdenetçiden isteyebilecektir.

Kurum, inceleme ve araştırmalarını, başvuru tarihinden itibaren en geç 3 ay içinde sonuçlandıracaktır. Başvurunun kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

Başvurunun kabul edilmesi halinde; ilgili merci kurumun önerisi üzerine 30 gün içinde herhangi bir işlem tesis etmeyecek veya eylemde bulunmayacak ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam edecektir.

Kurum her takvim yılı sonunda, yerine getirdiği tüm faaliyetler ile önerilerini içeren bir rapor hazırlayarak, TBMM İnsan Hakları Komisyonu'na sunacaktır. Kurumun raporu, her yıl Şubat ayında Genel Kurul'da Başdenetçi tarafından okunduktan sonra, Resmi Gazete'de yayımlanacak ve kamuoyuna duyurulacaktır.

Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları da yıllık raporun dışında kamuoyuna duyurabilecektir.

Başdenetçi, denetçi, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamayacaklar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamayacaklar, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamayacaklar, görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamayacaklar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamayacaklardır.

Başdenetçi, denetçi, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmi veya özel hiçbir görev alamayacaklar, ticaretle uğraşamayacaklardır. Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması yapılabilmesi TBMM Başkanı'nın iznine bağlı olacak ve açılacak kamu davası, Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülecektir.

Kurumun bütçesi, TBMM bütçesi içinde yer alacaktır.

4.2 TBMM’nde Görüşmeleri Yapılan Ombudsman Kurumu Oluşturulmasına Dair Kanunlar

Buraya kadar olan bölümde ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde yapılan ombudsman kurumu oluşturulmasına ilişkin çalışmalar irdelenmiştir. Görüleceği üzere söz konusu çalışmalar tasarı ya da taslak şeklinden öteye taşınamamıştır. Takip eden bölümde ülkemizde gerek yerel gerekse de ülke düzeyinde ombudsman sisteminin kurulmasına yönelik hazırlanan ve TBMM’ne sunularak kanunlaşan tasarılar ele alınacaktır. Bununla birlikte, TBMM tarafından kabul edilen bu yöndeki kanunların hiçbirisi tam anlamıyla henüz uygulamaya geçememiştir. Bunlardan bir kısmı Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ne iade edilmiş, bir kısmının Anayasa Mahkemesi kararı ile yürürlüğü durdurulmuş, kalan bir Kanun’da Anayasa Mahkemesi’nce bazı maddeleri iptal edilmek suretiyle yürürlüğe girebilmiştir.

4.2.1 5227 sayılı 15.07.2004 tarihli Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

29.12.2003 tarihinde TBMM’ne sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, devletin her alanında örgütlenme yapısı ve çalışma ilkelerini değiştiren ve bu nedenden ötürü toplumun farklı kesimlerinde üzerinde en çok tartışma konusu edilen düzenlemelerden biri olmuştur.

Devlette geleceğe yönelik ve katılımcı bir anlayışı içeren “stratejik yönetim” yaklaşımına geçişi amaçladığı Genel Gerekçesi’nde²⁷⁷ belirtilen 5227 sayılı Kanun’la; kamu yönetiminde yerinden yönetim, esnek ve yatay örgüt yapıları, çakışma ve çatışmaların engellenmesi ve gereksiz hizmetlerin tasfiyesi gibi unsurların desteklendiği, kaydedilmiştir. Aynı Gerekçede; yeniden yapılanması amaçlanan devlette daha katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi ile kamu hizmetlerinin adil, etkili, verimli, süratli ve kaliteli sunumunun amaçlandığı, belirtilmiştir.

Anılan Gerekçe ombudsman açısından incelendiğinde; Kanunun “halk denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimini güçlendirdiği”

²⁷⁷ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. (15 Temmuz 2004). Erişim: 23 Ekim 2008, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>

saptamasına yer verildiği görülmüştür. Kanun Tasarısı'nın 42 nci maddesi²⁷⁸ ile söz konusu halk denetimi esas alınarak mahalli idareler halk denetçiliği sistemi getirilmiştir.

²⁷⁸ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.

Mahallî İdareler Halk Denetçisi - Madde 42: Her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.

Halk denetçisi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde belirtilen şartları taşıyan; en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derecesi olan ve en az on yıl mesleki tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunlukla seçim sonuçlandırılır. Halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir.

Halk denetçisi seçildikten sonra varsa siyasî partisiyle ilişkisi kesilmiş sayılır.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlar.

Halk denetçisi, görevini engelleyen fizikî ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya sonradan kaybetmesi sebepleriyle il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilir. Bu şekilde boşalan halk denetçiliğine, kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince, herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluştaki ücretli bir işte çalışamaz. Kamu görevlileri arasından seçilen halk denetçisi, bu süre için kurumundan aylıksız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır, terfileri başkaca bir işleme gerek kalmadan süresinde yapılır. Bu şekilde seçilen halk denetçilerinin kadroları ve tabi olduğu sosyal güvenlik kurumu ile ilişkileri devam eder, ancak bunların ve diğer halk denetçilerinin daha önce tabi oldukları sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken primleri kendileri tarafından yatırılır.

Halk denetçisinin bürosu ve iş yükü ile orantılı sayıda personel il özel idaresi tarafından sağlanır. Halk denetçisine, il nüfusu 500.000'e kadar olan illerde 50.000; 500.001-1.000.000 olan illerde 60.000; 1.000.001-2.000.000 olan illerde 70.000 ve 2.000.001'den fazla olan illerde 80.000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Halk denetçisi gördüğü hizmet nedeniyle talep sahiplerinden hiçbir şekilde ücret veya başka bir karşılık alamaz.

Halk denetçisi, birinci fıkrada sayılan kuruluşların gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırkbeş gün içinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçevede dahilinde kamuoyuna açıktır.

İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır.

Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmaz. Halk denetçisi incelemesi sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel idare bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilir.

Menfaati ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru süresi, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemez.

Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Halk denetçisinin tavsiye kararının verilen süre içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle

Bu haliyle uzun zaman kamuoyunun gündeminde yer tutan ombudsman kurumu, ilk defa “halk denetçiliği” adı altında Türk kamu yönetimi sistemi içine dahil edilmeye bu derece yaklaşmıştır.

İlgili 42 nci maddenin gerekçesine bakıldığında; halk denetçisinin mahallî idareler ile bunlara bağlı kuruluşların ve bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere görev yapacağı kaydedilmiştir. Bu görevini yaparken halk denetçisi, anlaşmazlıkların çözümü çerçevesinde işlem ve eylemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu ve yerindeliğini inceleyerek kararını verecektir.

Ombudsman sisteminin idare ile ihtilafa düşmüş kişi arasında, konunun yargı mercilerine intikal ettirilmesinden önceki aşamada hakemlik yoluyla ihtilafın çözümlenmesini amaçlayan bir müessese olmasından hareketle, halk denetçisine müracaat yargıya başvuru süresini durdurmakta, kişilerin daha sonra yargıya müracaatı da engellenmemiş olmaktadır. Gerekçede ayrıca, yargıya intikal edecek ihtilafların sayısının azaltılması suretiyle, yargı organlarının iş yükünün de hafifletilmesi amacına vurgu yapılmıştır.

Gerekçede yine madde ile halk denetçilerinin denetçilik görevine tam olarak zaman ayırabilmesi için gerekli bütçenin il özel idaresinden verilmesi ve bu suretle denetçilerin sadece bu görevlerini yapması amacına yer verilmiştir. Kamuda görev yaparken halk denetçiliğine seçilen kişilerin, görevleri süresince izinli sayılarak görev süreleri dolduğunda önceki görevlerine dönme imkânı da madde gerekçesinde belirtilmiştir.

TBMM Anayasa Komisyonu’nda 15.01.2004 tarihinde yapılan görüşmeler²⁷⁹ çerçevesinde verilen önergelerle 42 nci maddede değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklikler kapsamında; halk denetçisi olabilmek için yükseköğretim kurumlarından mezuniyet, alan gözetmeksizin yeterli görülmüş, denetçinin tarafsızlığını sağlamak amacıyla

halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisine başvuru, idarî yargıya müracaat hakkının önşartı değildir.

Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.

²⁷⁹ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un TBMM İhtisas Komisyonlarında Görüşülmesi, (t.y.). Erişim: 24 Ekim 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>

seçildikten sonra herhangi bir siyasi parti ile ilişkisinin kesilmesi sağlanmıştır. Yine yapılan değişiklik teklifleriyle, halk denetçisinin “Asliye Hukuk Mahkemesi” yerine kendisini seçen “İl Genel Meclisi” önünde yemin etmesi ve denetçinin önceki çalıştığı kamu kurumundan aylıksız izinli sayılması sağlanmıştır. Ayrıca denetçinin geldiği kamu kurumundaki özlük hakları, terfi ve emekliliklerinin de görevinde geçirdiği sürede devam etmesi ve memuriyetinden sayılması olanağı getirilmiştir. Son olarak denetçi raporlarının, Bilgi Edinme Kanunu’nun çizdiği yasal çerçeve dâhilinde kamuoyuna açık olması sağlanmıştır.

Kanun Tasarısı’nın TBMM’nde görüşülmesine 18 Şubat 2004 tarihinde başlanmıştır. Görüşmeler esnasında Tasarı’nın 42 nci maddesi ile ilgili olarak bazı eleştiri ve görüşlere yer verildiği görülmüştür.²⁸⁰ Bu görüşleri kısaca belirtmek gerekirse;

- Halk denetçiliğinin yerel yönetimler yanında merkezi yönetim için de oluşturulması,
- Halk denetçisinin il genel meclisleri tarafından atanırken ancak Danıştay’ın kararı ile görevden alınmasında dengesizlik olması,
- Kurumlardan bilgi ve belge istemesi durumunda, bir hafta içerisinde cevap verilmediği takdirde herhangi bir yaptırım gücünün olmaması,
- Bilirkişiye ödenecek ücretin alt ve üst sınırlarının belirlenmemiş olması,
- Kamu denetçilerinin, Valinin ağır vesayet denetimi altında bulunan il genel meclisleri tarafından seçilmesi ve büro ile personelinin de il özel idaresi tarafından sağlanması nedenlerinden ötürü bağımsız görev yapamayacağı,
- Görev süresinin il genel meclisi çalışma döneminden farklı olması,
- Nüfusu kalabalık illerde görev yapması düşünülen sadece bir halk denetçisinin yetersiz kalacağı,

konularında yoğunlaşmıştır.

Söz konusu eleştirilere benzer görüşler, kanun tasarısının Meclis’te görüşüldüğü dönem içinde Meclis dışında da ortaya konmuştur. Örneğin Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) Genel Merkezi tarafından konuya ilişkin olarak yapılan basın açıklamasında; “...Bu düzenlemeye göre halk denetçisinin bağlayıcı bir karar verme yetkisi yoktur.

²⁸⁰ TBMM. (28 Şubat 2004). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 42, Yasama Yılı:2, 60 ıncı Birleşim, s. 80 – 87.

İdare de halk denetçisi tarafından verilen karara uymak zorunda değildir. Verilen karar tavsiye niteliğinde olacaktır. Kanaatimizce, bürokrasiyi arttırıcı sonucu değiştirmeyecek bir mekanizma daha sistemimize monte edilmektedir...” denilmiştir.²⁸¹

Tasarı akademisyenler tarafından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) açısından da değerlendirilmiş ve başvuru ve sürelerle ilişkin sınırlamalar açısından, yasa tasarısının mevcut hukuk mevzuatını ihlal eden birçok maddesi olduğu ifade edilmiştir.²⁸²

Yine benzer şekilde 18-19 Aralık 2003 tarihlerinde “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın Ulusal ve Uluslararası Boyutları” konulu Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı’nda konuya ilişkin olarak yapılan konuşmalarda; halk denetçisinin İl Genel Meclisi tarafından salt çoğunluk ile seçilememesi durumunda ortaya çıkacak belirsizlik gündeme taşınmış, idari yargıya başvuru halinde dava açma süresinin durmasına ilişkin olarak ilgili Kanunlarda değişiklik yapılması gerekeceği, uygulamanın yargının yükünü hafifletmeyeceği, kurumun ombudsman yerine daha çok hakemlik kurumu gibi çalışacağı, bunun da Anayasa’nın 9, 125 ve 138 inci maddelerine aykırı olduğu, eleştirilerine yer verilmiştir.²⁸³

TBMM Genel Kurulu tarafından 15.07.2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanlığı tarafından bazı maddelerinin tekrar görüşülmesi amacıyla TBMM’ne iade edilmiştir. Her ne kadar Kanun’un konumuzla ilgili 42 nci maddesine iade gerekçesinde yer verilmemiş olsa da, gerekçeyi genel hatlarıyla incelemek faydalı olacaktır. Gerekçede kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın gerekliliğine vurgu yapılmış ve kamu yönetiminin hızlı, etkili ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu saptamasına yer verilmiştir. Buna ilaveten gerekçede; Kanun ile merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin sınırlandığı, örgütsel ve işlevsel yönden zayıflatıldığı ve kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi ile özelleştirilmesinin yolunun açıldığı, bu hususların Anayasa’da öngörülen tekil devlet yapısına, idarenin

²⁸¹ MHP Genel Merkezi Basın Açıklaması. (19 Temmuz 2004). Erişim: 03 Kasım 2008, <http://www.mhp.org.tr/basinaciklamalari/basin2004/pages/bsaciklama19072004.php>

²⁸² Zengin, O. (Kasım 2003). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında “Halk Denetçisi”*. A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri. Özel 2(60), s. 44 – 54.

²⁸³ Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı. (18-19 Aralık 2003). Malatya: İnönü Üniversitesi, Şubat 2004, s. 151-152.

bütünlüğü, yetki genişliği ve idari vesayet ilkeleri ile kamu yararına uygun düşmeyeceği, ifade edilmiştir.²⁸⁴

Söz konusu Kanun'a ilişkin olarak bugüne kadar TBMM nezdinde herhangi bir gelişme olmamıştır.

4.2.2 5197 sayılı 24.06.2004 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu

5197 sayılı Kanun, içerdiği benzer düzenlemeler nedeniyle 5227 sayılı Kanun ile birlikte aynı zamanda TBMM bünyesinde görüşülmüş ve benzer şekilde Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne iade edilmiştir.

Bakanlar Kurulu tarafından 25.02.2004 tarihinde TBMM'ne sunulan İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı, 23.06.2004 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda görüşülüp kanunlaşmıştır. Söz konusu Kanun'un "İl genel meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 10 uncu maddesi (k) fıkrasında "halk denetçisini seçmek" görevine yer verilmiştir. Denetçilerin seçimlerine dair hususlar 5227 sayılı Kanun içinde ayrıntılı olarak belirlendiğinden, burada sadece görev belirleme ile yetinilmiştir.

5197 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından 12.07.2004 tarihinde TBMM'ne iade edilmiştir. İade gerekçesi içinde Kanun'un "halk denetçisi" ile ilgili (10/k) maddesine de yer verilmiştir. Bununla ilgili olarak Cumhurbaşkanı tarafından ortaya konan gerekçelerin, bu konuda gelecekte takip edeceği yol ve fikri göstermesi açısından da önemli olduğu düşüncesindeyim. Gerekçesinde Cumhurbaşkanı "...İncelenen Yasa'nın 10. maddesinin (k) bendinde, 'halk denetçisini seçmek' il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Yürürlükteki kurallarda 'halk denetçiliği' kurumu bulunmamaktadır. Bu kuruma henüz yasalaşmayan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarı'sında yer verildiği bilinmektedir. Yürürlüğe girmemiş bir düzenlemeye dayanılarak il genel meclisine görev ve yetki verilmesi, yasa yapma tekniğine uygun düşmemekte, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

²⁸⁴ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un Cumhurbaşkanı Tarafından İade Gerekçesi. (t.y.). Erişim: 01 Kasım 2008, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0022.pdf>, (01 Kasım 2008).

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

Anayasa'ya göre, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi idari yargı yerlerince yapılmaktadır. Bu sistemin önüne, Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı'nın incelenmesinden anlaşıldığı üzere, yine hukuka uygunluk denetimi yapan bir birimin eklenmesi anayasal sorun yaratacak niteliktedir. Çünkü kararlar arasındaki çelişkinin yoğunlaşması yargıya karşı güven bunalımına neden olacaktır..." şeklinde görüşlerini ortaya koymuştur.²⁸⁵

Cumhurbaşkanlığı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne gönderilen 5197 sayılı Kanun'un TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 08.02.2005 tarihinde görüşülmesi esnasında, bahse konu 10 uncu maddenin (k) bendi, Cumhurbaşkanı tarafından ortaya konan "halk denetçiliği" kurumunun kanuni dayanağının olmaması ve mevzuatının bulunmaması nedenleriyle, madde metninden çıkarılmıştır.²⁸⁶ Bu arada Cumhurbaşkanı tarafından iade edilen Kanun'un birçok maddesi Komisyonunda değiştirilmeksizin aynen kabul edilmiştir.

İl Özel İdaresi Kanunu, 16–22.02.2005 tarihlerinde TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmüş, yayımı için Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir ve Resmi Gazete'de 5302 sayılı Kanun olarak yayımlanmış olup halen yürürlükte.²⁸⁷ Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı ve Ana Muhalefet Partisi, Kanun'un bazı maddelerinin yürürlüğünün durdurulması ve iptali amacıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuşlardır. Mahkeme 2005/32 Esas Sayılı, 2007/3 Karar Sayılı ve 18.01.2007 tarihli Kararında²⁸⁸ Kanunun bazı maddelerini Anayasa'ya aykırı bulmuş ve iptal etmiştir.

Yerinden yönetim örgütlerinin merkezden yönetim biçimleri karşısında önemli üstünlüklerinden bir tanesi, halka daha yakın olmaları ve halkın yönetime katılmasına daha olanak sağlayıcı rolleri yani daha demokratik olmaları olarak kaydedilmiştir.²⁸⁹ Bu nedenlerden ötürü, yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun, belki merkezi ölçekte

²⁸⁵ 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Cumhurbaşkanınca İade Gerekçesi. (t.y.). Erişim: 04 Kasım 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0856.pdf>

²⁸⁶ 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Görüşülmesi. (t.y.). Erişim: 04 Kasım 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss791m.htm>

²⁸⁷ İl Özel İdaresi Kanunu. (22 Şubat 2005). *T. C. Resmi Gazete*, 25745, 04 Mart 2005.

²⁸⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı. (18 Ocak 2007). (Esas Sayısı: 2005/32, Karar Sayısı: 2007/3, Karar Tarihi: 18.01.2007). *T. C. Resmi Gazete*, 26741, 29 Aralık 2007.

²⁸⁹ Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: METU Press, s. 130.

genel ombudsman oluşturulmadan önce uygulamaya geçirilmesi ile merkezi ombudsmana iyi bir model olabileceği ve bu fırsatın ülkemiz açısından iyi değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

4.2.3 5521 sayılı 15.06.2006 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu,²⁹⁰ ombudsman kurumunun ülkemizde oluşturulabilmesi yönünden, TBMM’nde kabul edilen ilk yasal düzenleme olması açısından ayrı bir öneme sahiptir. Kanun, ombudsman kurumunun görevleri, sorumlulukları, çalışması ve teşkilatının nasıl oluşması gerektiği ya da bu türde bir kuruma biçilen görev ve sorumlulukların idare tarafından nasıl tercih edildiğini göstermesi açısından da ayrı bir yere sahiptir.

4.2.3.1 Tasarının Genel Gerekçesi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (EK: 4), Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve Bakanlar Kurulu’nca 23.11.2005 tarihinde TBMM’ne arz edilmiştir.

Tasarının Genel Gerekçesinde özet olarak;

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacının günümüzde kaçınılmaz bir zorunluluk haline geldiği, bu nedenle halkın idareden kaynaklanacak şikâyetlerinin en aza indirilmesini sağlayacak bir yönetim anlayışının oluşturulmasının gerektiği, söz konusu ihtiyacın Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da vurgulandığı, ifade edilmiştir.

Genel gerekçede daha sonra ombudsman sisteminin tarihçesinden bahsedilmiştir. Buna göre; Osmanlı Devletinde idari yargı sisteminin olmaması karşısında “Kadı-ül Küdat” adıyla oluşturulan özel görevli kadı (hakim) tayin edildiği, bu kişilerin padişah da dahil, idarenin işlem ve eylemlerine karşı halkın yaptığı şikâyet başvurularının etkin olarak cevaplandırılması ve idarenin denetim altına alınmasında önemli görev üstlendiği saptaması yapılmış ve ombudsman kurumunun dünya üzerinde yaygınlaşmadan önce Osmanlı Devleti’nde bulunduğu ortaya konmuştur. Daha önce

²⁹⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (t.y.). Erişim: 25 Temmuz 2008, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1158.pdf>

de irdelendiği üzere, İsveç Kralı XII. Charles'ın Osmanlı Devletinde yaşadığı dönemde Kadı-ül Küdat sistemini incelediği ve kendi ülkesinde “ombudsman” olarak kurumsallaştırdığı bilgisine de yer verilmiştir.

Yine anılan gerekçe içinde; Anayasa'mızın 9 ve 125 inci maddelerinde yargı yetkisinden bahsedilmesine rağmen, günümüzde kapsamı giderek genişleyen idare-vatandaş ilişkilerinden kaynaklanan şikayetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma duyulan ihtiyaçtan bahsedilmiştir.

Tasarı ile ülkemizde ülke düzeyinde faaliyet göstermek üzere Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşan bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulduğu, Başdenetçi ile denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Anayasa'da yer alan yargı bağımsızlığı ve yargısal denetime ilişkin hükümlere uygun düzenlemeler yapılmasına dikkat edildiği, ifade edilmiştir. Kurumun saygınlığının oluşturulması ve dolayısıyla idarenin Kurum önerilerini mümkün olduğu kadar değerlendirmesi ile idari yargının yükünün azaltılmasının sağlanmasının da amaçlandığı, gerekçe de bahis konusu edilmiştir.

4.2.3.2 Tasarının İçeriği

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı; beş bölüm altında dördü geçici olmak üzere toplam 42 maddeden ibarettir. Tasarının geneline bakıldığında; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş, görev ve çalışma usulleri ile Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreterin nitelikleri, seçimleri, atanmaları, özlük hakları ve Kurum personeline ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nın “Amaç” başlıklı 1 inci maddesine baktığımızda; Kurumun, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek ve önerilerde bulunmak üzere kurulacağı belirtilmiştir. İdare teriminden kastedilen hususlar “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddede belirtilmiştir. Buna göre; genel ve özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve bunların bağlı idareleri, mahalle idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar

ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, idare adına hareket ederek kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri, Kurumun denetim alanı içinde olacaklardır.

Buna karşılık “Görev” başlıklı 9 uncu maddesinde; yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sadece askeri nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında tutulmuştur.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olan ve merkezi Ankara’da bulunacak Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelin görev yapacağı belirtilen Tasarıda, Kurumun Başdenetçi tarafından yönetileceği ve temsil edileceği, Başdenetçiliğin Başdenetçi ve Başdenetçivekili’nden oluşacağı ifade edilmiştir (Madde 4, 5).

Genel Sekreterlik, Genel Sekreter ve yeteri kadar idari personelden oluşacaktır. Genel Sekreter, Kurumun tahakkuk memurluğunu yapacak, idari işlerin teşkilatlandırılmasından, kayıt ve dosyaların tutulmasından ve idari personelin çalışmasından sorumlu olacaktır (Madde 7).

Tasarıya göre, Başdenetçi ve denetçi olarak atanabilmek için diğer şartların yanında otuz beş yaş sınırı getirilmiştir. Yaş belirlemede dünyadaki diğer emsal kanunların göz önünde bulundurulduğu belirtilmiştir. Başvuru konularının çeşitliliği karşısında Başdenetçi ve denetçilerin, hukuk veya hukuk bilgisine programlarında yeterince yer veren diğer belirli alanlarda en az dört yıllık yükseköğrenim yapmış okul mezunu olmaları şartı aranmıştır. Ayrıca adı geçenler, mesleği ile ilgili konularda kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olmalıdırlar. Başvuruda bulunacak olanların, başvuru tarihi itibarıyla herhangi bir siyasi partiye üye olmamaları istenerek, daha önce siyasi partilerde görev yapmış olanlara da Başdenetçi ve denetçi olma şansı tanınmıştır (Madde 10).

Tasarının “Görev süresi” başlıklı 14 üncü maddesine göre Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır ve bu görevlere bir dönem daha seçilebilmek mümkündür. “Adaylık ve seçim” başlıklı 11 inci maddesine göre de; TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başdenetçi ve denetçi olmak isteyen aday adaylarının başvurularını kabul eder ve Genel Kurula

sunulmak üzere TBMM Başkanlığı'na bildirir. Ayrıca Meclis üye tam sayısının onda biri (55 milletvekili) tarafından da Genel Kurul'a Başdenetçi ve denetçi adayı önermek mümkündür.

Başdenetçi ve denetçiler, ilk turda üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Seçim yapılamazsa ikinci turda salt çoğunluğun oyunu almak yeterli olacaktır. Bu da sağlanamadığı takdirde, en çok oyu almış olan iki adaydan üçüncü turda salt çoğunluğu sağlayan aday seçilmiş olur. Seçimler gizli oyla yapılacaktır.

Tasarının "Bağımsızlık" başlıklı 12 nci maddesine göre; "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçi ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz" denilerek, Kurumun herhangi bir etki altında kalmadan çalışmasını sağlamak arzulanmıştır.

Başdenetçi ve denetçiler TBMM Genel Kurulu'nda yemin etmek suretiyle görevlerine başlayacaklardır (Madde 13). Başdenetçi ve denetçiler, üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla Genel Kurul tarafından görevden alınabileceklerdir (Madde 15).

Tasarıya göre; Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabilecektir. Yabancıların başvurusu karşılıklılık ilkesine bağlanmıştır. Başvuru Kuruma elektronik ortamda ya da diğer iletişim araçlarıyla yapılabilecektir. Yapılan başvurulardan; belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya bu organlarca karara bağlanmış uyuşmazlıklar ile daha önce sonuçlandırılan işlemler incelenmeyecektir. Başvurular için herhangi bir ücret alınmayacaktır. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilecektir. Kuruma başvuru süresi sınırı, fiilin oluş tarihinden itibaren 90 gün olarak belirlenmiş ve dava açma süresi içerisinde yapılan başvurunun, dava açma süresini durduracağı, hüküm altına alınmıştır (Madde 17).

Kurumca istenen belge ve bilgilerin 30 gün içinde verilmesi zorunlu tutulmuştur. Aksi halde Başdenetçi ve denetçilerin başvurusu üzerine ilgili merci, fiilin niteliğine uyan disiplin soruşturması açabilecektir. Görüleceği üzere soruşturma açılması ihtiyari tutulmuştur (Madde 18).

Kurum, inceleme ve araştırmalarını, başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Sonuçlar ilgili merci ile başvurana bildirilir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis edilen işlemi ya da önerinin uygulanabilir olmamasına ilişkin gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmek zorundadır. Bu suretle, araştırma ve incelemenin uzamasının önüne geçilmiş, taraflar arasında gerekli iletişim kurulmuştur (Madde 20).

Tasarıda ayrıca Kurumun her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM Karma Komisyonuna Genel Kurula sunulmak üzere göndermesi, söz konusu yıllık raporun Resmi Gazete’de yayımlanması ile TRT’de Başdenetçi tarafından açıklanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunulması da hükme bağlanmıştır (Madde 22). Görüleceği üzere, halkın Kurumun faaliyetlerinden azami oranda bilgilенmesinin sağlanabilmesi amacıyla Tasarıda bu önemli düzenlemeye yer verilmiştir. Zaten madde gerekçesine bakıldığında, başdenetçi ve denetçilerin çalışmalarında başarılı olmalarının kamuoyu desteğine bağlı olduğu vurgusunun yapıldığı görülecektir.

Tasarının personele ilişkin hükümler bölümünde; Kurum uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personelin atanması, mali ve sosyal hakları düzenlenmiştir.

“Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi” başlıklı 28 inci madde ile önemli bir düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre, bireylerin idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarından kaynaklanan şikayetlerini araştırıp inceleyebilmesi amacıyla, Kurum, kamu kurum ve kuruluşlarından geçici olarak uzman personel istihdam edebilecektir. Bu suretle hem Kurumda personel şişkinliği yaratılmasının önüne geçilmek, hem de şikayet konusunda uzman personelden azami şekilde istifade edilmek istenmiştir. Madde de hakim ve savcılarının da, kendi onayları çerçevesinde Kurum’da görevlendirilebileceği, geçici görevlendirmenin altı ay ile sınırlı olduğu, bu sürenin ihtiyaç halinde üç ay daha uzatılabileceği, Kurumun personel talebinin ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılacağı gibi Kurumun statüsüne uygun esaslara madde içeriğinde yer verildiği görülmüştür.

Tasarının “Yasaklar” başlıklı 30 uncu maddesinde, Başdenetçi, Denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personelin görevlerini bağımsız olarak yerine getirebilmeleri için uyacakları yasaklar ve yapamayacakları işler belirtilmiştir.

Kısaca özetlemek gerekirse, adı geçenler siyasi partilere üye olamayacaklar, görevlerini yerine getirirken herhangi bir ayırımcılık güdemeyecekler, mesleki ve ticari sırları açıklayamayacak ve kullanamayacaklar, kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikayetlerini inceleyemeyeceklerdir. Adı geçenler ayrıca görevleri süresince resmi ya da özel hiç bir görev alamayacaklar ve ticaretle uğraşamayacaklardır. Bir kısmı Devlet Memurları Kanunu'nda da belirtilen yasaklara ilaveten Kanun Tasarısı'nda daha ayrıntılı düzenlemelere gidildiği görülmektedir.

Başdenetçi ve denetçilerin yaptıkları görevin niteliği ve önemi dikkate alınarak, görevleri nedeniyle bir suç işlediklerinin öne sürülmesi halinde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi için TBMM Başkanı'nın izni gerekmektedir. Hazırlık soruşturmasını devletin en üst görevlilerini soruşturmakla görevli Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın yerine getirmesi, açılacak kamu davasının Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülmesi ve temyiz merciinin Yargıtay Ceza Genel Kurulu olması Tasarıda belirtilerek, adı geçen personelin soruşturulması ve yargılanmasında, devletin bu konuda görevli en üst kurumları tayin edilmiştir (Madde 31).

Kurumun diğer personeli hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi için Başdenetçinin izni gerekmektedir. Bunlar hakkındaki hazırlık soruşturması, suçun işlendiği yer Cumhuriyet savcıları tarafından yapılacaktır (Madde 32).

Tasarının "Emeklilik" başlıklı 33 üncü maddesinde Kurum personelinin Emekli Sandığı Kanunu'na tabi olduğu, başdenetçi ve denetçilerin anılan Kanun'un 40 ıncı maddesi birinci fıkrası²⁹¹ hükmünden muaf oldukları kayda bağlanmıştır. Buna göre, adı geçenler için memurlara özgü 65 yaş çalışma sınırı kaldırılmıştır. Bu konuda da başdenetçi ve denetçilerin, atanmaları halinde görev süreleri sonuna kadar herhangi bir kısıtlama olmaksızın çalışabilme olanağı sağlanmıştır.

²⁹¹ Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu. (08 Haziran 1949). *T. C. Resmi Gazete*, 7235, 17 Haziran 1949.

Anılan Kanunun 40 ıncı maddesi birinci fıkrası, 5335 sayılı 21.04.2005 tarihli Kanun'un 3 üncü maddesi ile değiştirilmiştir. Yeni fıkra "İştirakçilerin görevleri ile ilişkilerinin kesilmesini gerektiren yaş haddi 65 yaşını doldurdukları tarihtir..." şeklindedir.

Kurumun bütçesi TBMM bütçesi içinde yer alacaktır. Kurum için 1 Başdenetçi, 10 denetçi, 1 Genel Sekreter, 34 kamu denetçiliği uzmanı olmak üzere toplam 100 kadro tahsis edilmiştir (Madde 34 ve 35).

4.2.3.3 Tasarının TBMM İhtisas Komisyonlarında Görüşülmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, TBMM Başkanlığı tarafından 21.12.2005 tarihinde esas komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonuna, tali komisyon olarak da Adalet Komisyonu, Anayasa Komisyonu ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'na havale edilmiştir.

4.2.3.3.1 Tasarının Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda Görüşülmesi

AB Uyum Komisyonu söz konusu Tasarısı 19.01.2006 tarihinde görüşmeye başlamış, Tasarının AB müktesebatına uyumunun araştırılabilmesi için bir Alt Komisyon kurulması kararına varılmıştır.²⁹²

Alt Komisyon; 01.02.2006 tarihinde yaptığı toplantıda; Tasarı hükümlerinin Anayasaya, Beş Yıllık Kalkınma Planlarına, AB müktesebatına, Katılım Ortaklığı Belgesine, AB İlerleme Raporlarına ve Ulusal Programa uygun olduğunu tespit etmiştir. Oysa önceki bölümlerde de belirtildiği üzere, 2001 yılı Ulusal Programı içinde sadece Türkiye Bankalar Birliği nezdinde bankacılık işlemlerine münhasır olacak bir ombudsman müessesesi kurulmasında yarar bulunduğu belirtilmiş, 2003 tarihli Ulusal Program'da ise bu kuruma ilişkin herhangi bir atıf yapılmamıştır.

Alt Komisyonda yapılan görüşmelerde öncelikle Tasarının ismi konusunda değişik alternatiflerin değerlendirildiği görülmektedir. Bunlar arasında “Yurttaş Sözcülüğü”, “Halkın Sözcülüğü” ve “Halkın Avukatlığı” gibi isimleri sayabiliriz. Sonuç olarak bakıldığında AB Uyum Komisyonu'nda Tasarı isminde herhangi bir değişiklik yapılmadığı görülmektedir. Kurulan Alt Komisyon tarafından Tasarı üzerinde yapılan değişiklikleri şu şekilde özetleyebiliriz:

²⁹² Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nın TBMM İhtisas Komisyonlarında Görüşülmesi. (t.y.). Erişim: 31 Temmuz 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm>

Tasarının “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; Kurumun kuruluş amacı daha ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılmıştır. Buna göre, şikayetler Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde incelenecektir. İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yanında yerindelik yönünden de incelenmesi, araştırılması ve önerilerde bulunulması, hususlarına yer verilerek Kanunun amacının güçlendirilmesi gayesi güdülmüştür. Yönetimin kalitesinin ve standartlarının yükseltilmesine katkı sağlanması amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulduğu denilmek suretiyle de, Kurumdan beklenen fayda ortaya konmuştur.

Tasarının “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinde; “...Kuruma başvuru ve yapılacak işlemler...” ifadesi, Kuruma ilişkin ilkeler içinde yer aldığından madde metninden çıkarılmış, benzer şekilde Başdenetçi ve denetçilerin yerlerini özel olarak vurgulamak ve Genel Sekreterin kurum personeli içinde değerlendirildiğini göstermek amacıyla “...Genel Sekreterin...” ibaresi de madde metninden çıkarılmıştır. Söz konusu değişiklik gerekçesinde, Tasarının ilk halinde madde metninde Genel Sekretere de ayrıca yer verilmek suretiyle, atanmış Genel Sekreterin ön plana çıkarıldığı, değişiklikle bu ikili yapının önüne geçildiği belirtilmiştir.

Komisyon görüşmeleri neticesinde bir Kamu Denetçiliği Kurulu oluşturulması kabul edildiğinden, Tasarının “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesine Kurul fıkrası ilave edilmiş, ayrıca, Tasarıya kurulun oluşumu, görevleri, toplanma ve karar alma usulünün belirtildiği 7 inci madde ilave edilmiştir. Aynı madde içinde ayrıca, “genel ve özel bütçe” kavramları yerine “...merkezi yönetim bütçesi...” ifadesine yer verilerek Anayasa’da 5428 sayılı 29.10.2005 tarihli Kanun²⁹³ ile yapılan değişikliğe uyum sağlanmıştır. Yine aynı madde içinde yapılan değişiklikle Karma Komisyonun Başkanı ve Sözcüsünün Dilekçe Komisyonu başkanı ve Sözcüsü, Başkanvekili ve katibinin de İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanvekili ve katibinden oluşacağı hükme bağlanmıştır. Maddenin önceki halinde, yukarıda sayılan tüm görevlerin Dilekçe Komisyonundaki muadilleri tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

²⁹³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. (29 Ekim 2005). *T. C. Resmi Gazete*, 25988, 09 Kasım 2005.

Kanun ile TC Anayasası’nın 130, 160, 161, 162 ve 163 üncü maddelerinde geçen “genel ve katma bütçe” ifadesi “merkezi yönetim bütçesi” ifadesi ile değiştirilmiştir.

Tasarının “Kuruluş” başlıklı 4 üncü maddesinde, Kurumun Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşacağı belirtilen fıkrasına Kamu Denetçiliği Kurulu ilave edilmiştir.

Tasarının “Genel Sekreterlik” başlıklı eski 7 inci maddesi başlığı “Kamu Denetçiliği Kurulu, Görevleri, Toplantı ve Karar Yeter Sayısı” şeklinde değiştirilmiştir. Buna göre Kurul, Kamu Başdenetçisi, Başdenetçivekili ve kamu denetçilerinden oluşacaktır, Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliklerin, yıllık raporun, istisnai durumlarda özel raporun hazırlanması ve kamuoyuna duyurulması, Kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

Tasarının “Çalışma İlkeleri” başlıklı 8 inci maddesine 3 üncü fıkra eklenmek suretiyle, Kurul tarafından karara bağlanacak konular ile kamu denetçilerinin görevlendirileceği konu ve alanlar ile aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ve Kanunun uygulanmasına ilişkin hususların, Kurul tarafından kabul edilip yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği, kayda bağlanmıştır.

“Görev” başlıklı 9 uncu maddede yapılan değişiklik; Kurumun görevi Kanunun amacında belirtilen çerçeve ve ilkelere uyumlu hale getirilmiş, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu dikkate alınarak, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirlerin Kurumun görev alanı dışında olduğu hususu, ilgili fıkraya eklenmiştir.

Tasarının “Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri” başlıklı 10 uncu maddesinde yapılan değişiklik; Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için 35 yaş yerine 40 yaşın doldurulması şartı getirilmiş, Maddenin (ç) bendine “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” ibaresi eklenerek Anayasa’nın 135 inci maddesinde yazılı söz konusu kuruluş mensuplarına da Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek hakkı kazandırılmıştır.

Tasarının “Adaylık ve seçim” başlıklı 11 inci maddesinin (1) ve (7) nci fıkralarında belirtilen 90 günlük süreler 60 gün olarak değiştirilerek, seçim işleminin daha kısa süre içerisinde başlaması ve sonuçlandırılması amacı güdülmüştür.

“Görev süresi” başlıklı 14 üncü maddenin son fıkrasında yapılan değişiklik, Başdenetçi ve denetçiler atama yoluyla değil seçim yoluyla iş başına geldiklerinden, fıkra metninde yer alan “atananların” ibaresi yerine “seçilenlerin” ibaresi konulmuştur.

Tasarının “Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları” başlıklı 16 ncı maddesinde yer alan Genel Sekreterin mali haklarına ilişkin hüküm madde metninden çıkarılmış, adı geçen mali ve sosyal hakları 28 inci maddede düzenlenmiştir.

Tasarının “Başvuru ve usulü” başlıklı 17 nci maddesinde yapılan değişiklikle, Kuruma başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvuruları kabul edip etmeme takdir hakkı ortadan kaldırılmıştır. Sonuç olarak, başvuru süresinin aşılması halinde başvuru dikkate alınmayacaktır.

Tasarının “Bilgi ve belge istenmesi” başlıklı 18 inci maddesinde gereksiz bulunan bir ifade madde metninden çıkarılmış, yapılan önemli bir değişiklikle Kurum tarafından istenen belge ve bilgileri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi ve denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci tarafından disiplin soruşturması açılması zorunluluğu getirilmiştir. Önceki halinde ihtiyari bırakılan söz konusu yaptırım, bu haliyle kesinlik kazanmış ve Kurumun yaptırım gücü arttırılmıştır.

Tasarının “İnceleme ve araştırma” başlıklı 20 nci maddesine yapılan ilaveyle, Kurumun başvuruyu yapana, araştırma ve inceleme sonuçlarına ilişkin hak arama yolları konusunda bilgi vermesi amaçlanmıştır.

“Kurumun raporları” başlıklı 22 nci maddesinde; raporlara ilişkin olarak Kuruma tanınan yetki Kurula devredilmiş ve Karma Komisyonun kendisine Kurul tarafından sunulan raporu özetlemesi konusunda getirilen “beş yüz kelimeyi aşmama” sınırlaması kaldırılmıştır.

Tasarının 7 inci maddesi “Genel Sekreterlik” başlıklı yeni 24 üncü madde olarak aynen kabul edilmiştir.

Tasarının “Personelin mali ve sosyal hakları” başlıklı yeni 28 inci maddesine eklenen fıkra ile Genel Sekretere Başbakanlıkta görevli genel müdürlere uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Söz konusu ibare Tasarının 16 ncı maddesinden bu madde içine taşınmıştır.

Tasarının “Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi” başlıklı yeni 29 uncu maddesinde yer alan “genel ve özel bütçe” kavramları daha önce açıklanan

nedenle “merkezi yönetim bütçesi” kavramı ile değiştirilmiş, hakim ve savcıların Kurumda geçici olarak görevlendirilebilmeleri için kendi onayları yanında Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun muvafakatının de gerekliliği maddeye ilave edilmiştir.

Tasarının “Yönetmelik” başlıklı yeni 37 nci maddesi ile yönetmeliklerin Kurul tarafından hazırlanması amir hüküm altına alınmıştır.

Tasarının Geçici 2 nci maddesinde yapılan değişikliklerle; yönetmeliklerin, Kanunun yürürlük tarihinden itibaren dokuz ay yerine altı ay içinde çıkarılması amaçlanmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak amacıyla kurulmuştur. Tasarının Geçici 4 üncü maddesinde yapılan değişikliklerle, Kanun hükümlerinin, Kurumun kuruluş amacına uygun olarak, mahalli idarelerin yalnız eylem ve işlemleri değil, tutum ve davranışları hakkında da yürürlüğe girdikten bir yıl sonra uygulanacağı kaydedilmiştir.

Genel olarak bakıldığında AB Uyum Komisyonu bünyesinde kurulan Alt Komisyon tarafından Tasarı üzerinde yapılan değişikliklerle; Kamu Denetçiliği Kurumu’nun idari yargı organlarının rakibi olarak görülmemesi amacıyla sadece hukuki denetim değil yerindelik denetimi yapabilmesinin yolu açılmış, bir Kamu Denetçiliği Kurulu oluşturulmuş, Tasarı içinde Denetçilik ve Genel Sekreterlik gibi çift başlıklı bir yapılanmanın önüne geçilmesi amacıyla, Genel Sekreterlikle ilgili hükümler yeniden düzenlenmiş, en önemlisi Kuruma yaptırım sağlama gücü kazandırılmıştır.

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’nun 16.02.2006 tarihinde yaptığı toplantıda Alt Komisyon raporu değerlendirilmiştir. Görüşmelerde Alt Komisyon tarafından Taslak üzerinde yapılan değişikliklerin olumlu olduğu, Kurumun idari yargı organları ile mukayese edilmesinin önüne geçilmesi amacıyla yerindelik denetimi de yapabilmesine olanak sağlanmasının oldukça önemli bir yenilik olduğu da ifade edilmiştir. Uyum Komisyonunda Alt Komisyondan gelen Tasarının “Görev” başlıklı 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde geçen cümle “Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri” olarak değiştirilerek, Kurumun görev alanı dışında kalan söz konusu unsorda “askeri nitelik” ibaresinden vazgeçilmiştir.

4.2.3.3.2 Tasarının Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Görüşülmesi

TBMM Başkanlığı'nca Tasarının havale edildiği esas komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonu 04.01.2006 tarihinde yaptığı toplantıda Tasarıyı görüşmüştür. Tasarının genel olarak incelenmesinden sonra bir Alt Komisyon oluşturulması ve söz konusu Komisyon marifetiyle Taslağın incelenmesini müteakip raporunu Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunması kararı alınmıştır.²⁹⁴

Alt Komisyon, 14.02.2006, 02.03.2006, 23.03.2006 ve 13.04.2006 tarihlerinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra Gazi Üniversitesi, Türkiye Barolar Birliği, Fatih Üniversitesi, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği (KAYUD), İnsan Hakları ve ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği (MAZLUMDER) ve TÜSİAD temsilcilerinin katılımı ile yapmış olduğu toplantılarda Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'ndan gelen Tasarıyı irdilemiştir.

Alt Komisyon'da Tasarı üzerinde yapılan görüşmelerde; bu türde bir Kurum oluşturulmasının idari yargının yükünü hafifleteceği, sorunların yargıya başvurmada halledilebileceği, vatandaşın idareye karşı güvensizliğinin giderileceği, milletvekilleri tarafından aday gösterilebilmesinin aday olmak istemeyen fakat toplumda saygınlığı ve belli bir yeri olan kişilere Kurumda görev alma imkanı sağlayacağı, Kurumun vatandaşın dilekçe müessesesinden kaynaklanan sorunlarının azalmasına ve hak aramasına imkan vereceği, kamu denetçiliğinin gücünü saygınlığından alması gerektiğinden Tasarıda bunu sağlayacak düzenlemelere yer verildiği gibi hususlara değinilmiştir.

Yine Komisyonda; Kurumun görev kapsamının geniş tutulmasının vatandaşların sorunlarına daha rahat çözüm bulunmasını sağlayacağı, ancak, denetçi sayısının arttırılması gerektiği, Başdenetçinin en az 20 yıl deneyimli ve 40 yaşının üstünde olması, buna karşılık denetçilerin en az 10 yıl deneyimli ve 35 yaşın üstünde olması gibi ayrı düzenlemeye tabi olmaları, Başdenetçi ve denetçilere kısmen güvence sağlandığı ancak yargıç güvencesi şeklinde bir düzenleme yapılmasında yarar görüldüğü, Kurumun bireysel başvurular yanında re'sen inceleme ve araştırma başlatabilme yetkisini sağlayacak bir düzenlemeye de yer verilmesi gerektiği,

²⁹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nın TBMM İhtisas Komisyonlarında Görüşülmesi. (t.y.). Erişim: 31 Temmuz 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm>

ombudsmanın halkın avukatı olmasının gereği olarak başvuru yapana araştırma sonucu ile beraber işleme karşı kanun yollarını da göstermesi gerektiği, idari başvuru yapılmadan Kuruma başvuru yapılması halinde bunun getireceği yoğunluk karşısında, idari başvuru yollarının tüketilmesinden sonra Kuruma başvurunun sağlanması gerektiği, ifade edilmiştir.

Yapılan görüşmeler neticesinde Alt Komisyon, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'ndan gelen Tasarı üzerinde bir kısım değişiklikler yapmıştır. Buna göre;

Tasarının “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; Kurumun öneride bulunacağı merciyi belirtmek amacıyla maddeye “idareye” ibaresi eklenmesine, yönetimin kalitesinin artırılması hususunun muğlak oluşu nedeniyle bu ibarenin madde metninden çıkarılmasına,

Tasarının “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde yer alan “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” ibaresinin, bu kurumların merkezi yönetim bütçesi içinde olması nedeniyle madde metninden çıkarılmasına, ayrıca, Kurumun faaliyet alanının daha da kapsamlı olması için maddenin son satırında geçen “idare adına hareket ederek” ibaresinin de madde metninden silinmesine,

“Kuruluş” başlıklı 4 üncü maddesine; Kurumun TBMM Başkanlığı'na bağlı ve özel bütçeli olduğu hususlarının ilave edilmesine,

“Görev” başlıklı 9 uncu maddesinde; 1 inci maddede yapılan değişikliğe paralel olarak öneride bulunacağı mercii olarak “idareye” ibaresinin eklenmesine,

Tasarının “Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri” başlıklı 10 uncu maddesinde yer alan Başdenetçi için yaş sınırının 40'tan 50'ye çıkarılması, mezun olunması gereken okulların daha açık şekilde yazılması, “üç aydan fazla hapis” ibaresinin “altı aydan fazla hapis” olarak değiştirilmesi,

11 inci maddede yer alan seçim sürecinin daha açık yazılması ve seçimin uzamasının önüne geçilmesi amacıyla üçüncü oylamada, karar yeter sayısı mevcut olmak şartıyla, en fazla oyu almış adayın seçilmesi yönünde düzenleme yapılmasına,

“Görevden alınma” başlıklı 16 ncı maddenin başlığının “Görevden alınma ve görevin sona ermesi” şeklinde değiştirilmesine, görevin sona ermesine ilişkin açıklayıcı hükümlere yer verilmesi, seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyen ve kısıtlanan Başdenetçi ve denetçinin, ilgili mahkeme kararının TBMM Genel Kurulu’nun bilgisine sunulması ile görevinin son bulmasına yönelik bir fıkranın ilavesine,

Tasarının “Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi” başlıklı 19 uncu maddesine, kanunda tanık ve bilirkişilere ilişkin özel hüküm bulunmayan durumlarda genel hükümlerden yararlanılmasına yönelik düzenleme getirecek bir fıkranın ilavesine,

20 nci maddede geçen “sonuçlandırmak zorundadır” ibaresinin “sonuçlandırır” şeklinde redaksiyona tabi tutulmasına,

“Kurumun raporları” başlıklı 22 nci maddesine; Kurul tarafından hazırlanan raporların Komisyonca görüşüleceği, Komisyonun rapora ilişkin görüşlerini de ilave ederek raporu Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa göndereceği, raporun Genel Kurulda görüşüleceği yönünde ibarelere yer verilerek Komisyonun daha etkin çalışması, raporların gereği gibi incelenmesi ve gereken önemin verilmesinin sağlanması,

“Açıklama yapma yetkisi” başlıklı 23 üncü maddesinde yer alan iki fıkranın birleştirilmesine,

“Genel Sekreterlik” başlıklı 24 üncü madde üçüncü fıkra metninin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu’na uygunluğunun sağlanması amacıyla değiştirilmesine,

Tasarının 25 inci maddesi başlığının “Kamu denetçiliği uzman yardımcılığı” şeklinde değiştirilmesi ile yaş sınırının otuzdan otuz beşe çıkarılmasına,

26 ncı madde başlığının “Kamu denetçiliği uzmanlığı” şeklinde değiştirilmesi ve “uzmanlık sınavı” yerine “yeterlik sınavı” ibaresinin konulmasına,

28 inci maddede yer alan “ekli listede yer alanlara” ibaresinin “Kurum personeline” şeklinde değiştirilmesine,

29'uncu maddesinde yer alan "düzenleyici ve denetleyici kurumlarda" ibaresinin çıkarılmasına,

Kurumun kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurulması öngörüldüğünden ve bu nedenle gelirlerinin Kanunda tadat edilmesi gerektiğinden, bu yönde hazırlanan "Kurumun gelirleri" başlıklı bir maddenin Tasarının 30 uncu maddesi olarak kabul edilmesine,

"Bütçe ve harcama" başlıklı 35 inci (yeni 36 ncı) maddenin bir ve ikinci fıkralarının madde metninden çıkarılmasına ve maddede 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvele Kurumun eklenmesi yolunda bir fıkra ilavesine,

"Kadrolar" başlıklı 36 ncı (yeni 37 nci) maddesi ile ihdas edilen Kanun Tasarısına ekli listede yer alan uzman kadrosu sayısının çeşitli derecelere dağıtılması ile Kuruma birer adet hukuk müşaviri ve mali hizmetler uzmanı kadrosu verilmesine,

Kamu denetçiliği uzmanlığının kariyer meslek olarak örgütlenmesi öngörüldüğünden ve bu nedenle uzmanlığa atanmada ilave bir derece alınmasının sağlanması amacıyla yeni bir maddenin 38 inci madde olarak kabul edilmesine,

Tasarının Geçici 2 nci maddesinde yer alan yönetmeliklerin altı ay içinde çıkarılmasına yönelik düzenlemenin Tasarının ilk halinde olduğu üzere dokuz aylık bir süre içinde çıkarılmasına yönelik olarak değiştirilmesine,

Karar verilmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonu, Alt Komisyon tarafından hazırlanan raporu 07.06.2006 tarihinde görüşmüştür.

Yapılan görüşmelerde;

Kurumun görevi itibariyle ülkemizde mevcut büyük bir boşluğu dolduracağı, kamu denetçiliğinin en büyük özelliğinin ücret karşılığı olmaksızın hizmet vermesi, kamu denetçisinin verdiği kararların etkinliği açısından saygın bir kişi olması gerektiği, seçiminde toplumsal uzlaşının sağlanması gerektiği, denetçinin bir dönem seçilmesinin bağımsızlığı açısından gerekli olduğu, kamu denetçisinin Anayasa Mahkemesi'ne

başvurma yetkisine haiz olması gerektiği ve bu nedenle de Kurumun Anayasal dayanağının olması gerektiği, ifade edilmiştir.

Yapılan bu görüşmeler esnasında Hükümet temsilcisi tarafından özetle; iyi yönetim anlayışı çerçevesinde şeffaflık ve denetimin büyük önem arz ettiği ve Kurumun bu alanda mesafe alınmasında önemli bir görev üstleneceği, her itilafın yargıya götürülmesinin masraflı ve zaman alıcı olduğu, bu açıdan yargı organının üstündeki yükün azalacağı, Kurumun Anayasal bir dayanağa sahip olmasında faydalar bulunduğu, buna karşılık yapılan düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olmadığı, bazı ülkelerde benzeri Kurumların sadece yasal dayanaklarının bulunduğu, çeşitli ombudsman türlerinin bulunduğu ve en yaygın olanının parlamenter ombudsman olduğu, buna uygun hazırlanan Tasarıya göre ombudsmanı Meclisin seçmesinin çok doğal olduğu, kaydedilmiştir.

Daha sonra Alt Komisyon tarafından değişiklikleriyle birlikte kabul edilen Tasarının maddelerinin görüşülmesine geçilmiştir. Bu görüşmeler neticesinde;

Tasarının “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesi ikinci fıkrasının, fıkroda yer alan Karma Komisyonun Başkanı ve Sözcüsünün TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’ndan, Başkanvekili ve katibinin de TBMM Dilekçe Komisyonu’ndan seçilmesi şeklinde değiştirilmesi,

“Kuruluş” başlıklı 4 üncü maddesi ikinci fıkrasının, fıkradan Genel Sekreterliğin çıkarılması suretiyle değiştirilmesi,

“Çalışma İlkeleri” başlıklı 8 inci maddesi iki ve üçüncü fıkralarında, yapılan tekrarları ortadan kaldıran ve denetçilerin hangi hallerde tek başlarına çalışabileceklerinin ortaya konması açısından gerekli değişikliklerin yapılması,

Tasarının “Görev” başlıklı 9 uncu maddesi birinci fıkrasının Tasarının 1 inci maddesi ile uyumlaştırılması, maddenin, Kurumun görev alanı dışında kalan unsurları saydığı ikinci fıkrası (c) bendinde yer alan ifadeye, “yargı mensuplarının işlem ve eylemleri” ibaresinin eklenmesi suretiyle değiştirilmesi,

“Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri” başlıklı 10 uncu maddesi (g) bendinde yer alan unsurların, temel ceza mevzuatında yer alan yeni düzenlemelere uyumun sağlanması açısından değiştirilmesi, bu suretle 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 53’üncü²⁹⁵ maddesinde belirtilen sürelerin aşılmış olması halinde bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına çarptırılan ve affa uğramış olsa bile bentte sayılan suçlardan hüküm giyenlerin, Başdenetçi ve denetçi olamamaları,

“Adaylık ve seçim” başlıklı 11 inci maddenin bir ve yedinci fıkralarında yazılı altmış günlük sürelerin doksan gün olarak değiştirilmesi, altıncı fıkrasına, TBMM kararlarını karar yeter sayısı sağlamak suretiyle alabileceğinden bu yönde bir ibare eklenmesi,

Tasarının “Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi” başlıklı 19 uncu maddesine Alt Komisyon tarafından ilave edilen son fıkranın, genel hükümlerin çoğunlukla yargı organlarına ait yaptırımları içermesi nedeniyle, madde metninden çıkarılması,

“Kurumun raporları” başlıklı 22 nci maddesi birinci fıkrasında yer alan son cümlelerin, uygulamada Komisyon raporlarının milletvekillerine dağıtılması nedeniyle madde metninden çıkarılması, aynı fıkraya Komisyonun raporunun Genel Kurul’da görüşüleceğine ilişkin cümle ilavesi ve ikinci fıkrada belirtilen Başdenetçi tarafından radyo ve televizyon kanallarından yapılan açıklamanın kaldırılması,

“Genel Sekreterlik” başlıklı 24 üncü maddede, Tasarının 4 üncü maddesinde yapılan değişiklikle Genel Sekreterliğin Kurumun organı olmaktan çıkarılması nedeniyle, madde başlığının “Genel Sekreter” olarak değiştirilmesi, aynı sebeple bir ve dördüncü fıkralarının madde metninden çıkarılması,

“Uzman yardımcılığı” başlıklı 24 üncü maddenin başlığının “Kamu Denetçiliği Kurumu uzman yardımcılığı” şeklinde değiştirilmesi, uzman ve uzman yardımcılarının idari uyuşmazlıklarla ilgili görev yapacak olan kariyer meslekler olarak kabul edilmesi nedeniyle mezun olunan okul, fakülte ve branşlar açısından maddede belirleme yapılması, maddenin ikinci fıkrasında belirtilen lisansüstü öğrenim yapmış olmanın veya yabancı dil bilinmesinin tercih sebebi olacağı yönünde hükmün objektif olmayacağı ve belirsiz olması nedeniyle madde metninden çıkarılması,

²⁹⁵ Türk Ceza Kanunu. (26 Eylül 2004). *T. C. Resmi Gazete*, 25611, 12 Ekim 2004.

Tasarının “Uzmanlık” başlıklı 26 ncı madde başlığının 25 inci maddeye uygun olarak “Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanlığı” olarak değiştirilmesi, belli seviyede yabancı dil bilgisine sahip olunmasının uzmanlığa atanmada baraj olarak kabul edilmesi, atanamayanların Kurumda uygun kadrolara atanabilmelerinin sağlanması yönünde madde metninde değişiklik yapılması,

“Personelin atanması” başlıklı 27 nci maddesindeki “memuriyet sınavını” ibaresinin “Kamu Personeli Seçme Sınavını” şeklinde değiştirilmesi,

“Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi” başlıklı 29 uncu maddesinde değinilen hakim ve savcıların uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilmesine ilişkin hükmün, yargı organlarında yer alan aşırı yük ve Kurumun bilirkişi görevlendirebilme yetkisi karşısında, madde metninden çıkarılması,

“Kurumun gelirleri” başlıklı 30 uncu maddesi ilk fıkrası (a) bendinin redaksiyona tabi tutulması,

“Kurumda çalışanların statüsü ve fazla çalışma ücreti” başlıklı 31 inci maddesinde yer alan “ekli bir sayılı listede yer alanlar” ibaresinin “kurum personeli” olarak değiştirilmesi,

“Yasaklar” başlıklı 32 nci maddesinde yer alan “hedef tutan” ifadesinin “hedef alan” olarak değiştirilmesi,

“Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü” başlıklı 34 üncü maddenin ilk fıkrasında yer alan “ile diğer personelin” ibaresinin, söz konusu personelin ceza soruşturması ve kovuşturmasına karşı Bölge İdare Mahkemesi’ne gidilmesinin uygun olmayacağı ve bu personel için maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen genel hükümlerin uygulanmasını sağlamak açısından, madde metninden çıkarılması,

“Kadrolar” başlıklı 37 nci maddesinde değinilen Tasarıya ekli (1) sayılı listede yer alan uzman ve uzman yardımcılığı kadro isimlerinin Tasarıya uygun olarak “kamu denetçiliği kurumu uzmanı” ve “kamu denetçiliği kurumu uzman yardımcılığı” şeklinde değiştirilmesi,

Tasarının 38 inci maddesinde yer alan ünvanların mevzuata ve Tasarıya uygun şekilde değiştirilmesi,

Geçici 3 üncü maddede kayıtlı “kamu denetçiliği uzmanı” ibaresinin “kamu denetçiliği kurumu uzmanı” olarak değiştirilmesi, Kuruma sadece kamu kuruluşlarından uzman alınmasını teminen maddede yer alan “veya özel sektör kuruluşlarından” ibaresinin madde metninden çıkarılması,

Kabul edilmiştir.

Komisyonunda bir kısım milletvekili Tasarıya ilişkin ayrışik oylarını Komisyon raporuna geçirmişlerdir. Tasarıya ilişkin eleştirilerin yapıldığı ve sonraki gelişmeler açısından bize ışık tutabilecek olan söz konusu görüşleri yeri gelmişken incelemenin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Anılan milletvekilleri genel olarak oluşturulması düşünülen Kurumun ülkemizde mevcut büyük bir boşluğu dolduracak olması, yargı üzerinde bulunan aşırı iş yükünü azaltmak konusunda mesafe kaydedilecek olması, ombudsman kurumu olmayan tek AB ülkesinin ülkemiz olacağı ışığında, Tasarıyı desteklediklerini ifade etmişlerdir.

Buna karşılık aşağıdaki konularda Tasarının eksik olduğunu ve Kurumun verimli çalışmasının sağlanamayacağı görüşünü de belirtmişlerdir. Görüşleri özetleyecek olursak;

- Kurumun tam anlamı ile bağımsız olabilmesi ve siyasetten arınabilmesi için Anayasal statüsünün bulunması gerekmektedir. Aksi takdirde Anayasa’nın “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz” amir hükmünü içeren 6/3 üncü maddesi karşısında oluşumunu tamamlayamayacaktır.
- Dünyadaki uygulamaları açısından benzeri kurumlar; “milli güvenlik” dışında her türlü konu üzerinde inceleme yapabilme, kanunların eksikliklerini düzeltmek açısından değişiklik yapılmasını önerme, hatta bazı yasaların iptali için yüksek yargıya başvurabilme hakkına sahiptirler. Tasarıya göre Kurum, Anayasal statüsü olmadığı için bu türdeki işlevleri yerine getirmekten mahrum tutulmuştur. Kuruma, söz konusu hakların tanınması gereklidir.

- Tasarının 9 uncu maddesinde belirtilen yargıçların “yargı yetkisinin kullanılmasına dair” işlemleri dışında kalan faaliyetlerinin Kurumun yetki alanı içinde kalması, Anayasa’nın 144 üncü²⁹⁶ maddesine aykırıdır.
- Tasarının 18 inci maddesi ikinci fıkrasında yer alan “devlet sırrı” ve “ticari sır” konusunda getirilen istisna hükümleri, Kurumdan beklenen faydayı azaltacaktır.
- Başdenetçi ve denetçilerin iki farklı yolla aday gösterilebilmesi Komisyondaki uzlaşma yolunu kapatacak, farklı bir meşruiyet anlayışı ve statüsü ortaya çıkaracaktır. Anılan kimselerin TBMM üyelerince doğrudan aday gösterilmesi bu nedenle uygun olmayacaktır.
- Komisyonda yapılan Başdenetçi ve denetçi seçimleri için 2/3 çoğunluk oranının aranması, adaylar üzerindeki uzlaşmayı sağlaması ve Kurumu güçlendirmesi açısından gereklidir.

Görüleceği üzere Tasarı üzerine görüşlerini yazılı olarak ortaya koyan milletvekilleri, Tasarının genel olarak olumlu olduğunu ifade ederek, kendilerince haklı buldukları konularda eleştirilerini de ortaya koymuşlardır.

Tasarı sadece Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından incelenerek gerekli nihai rapor oluşturulmuş ve Meclis Genel Kurulu’na sunulmuştur. Başkanlık tarafından Tasarının havale edildiği Adalet ile Anayasa Komisyonu raporlarını vermemişlerdir.

4.2.3.4 Tasarının TBMM Genel Kurulu’nda Görüşülmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, TBMM Genel Kurulu’nun 22 nci Dönem 4 üncü Yasama Yılında, 13.06.2006 tarihli 114, 14.06.2006 tarihli 115 ve 15.06.2006 tarihli 116 ncı Birleşimlerinde görüşmeye açılmıştır.²⁹⁷

²⁹⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (07 Kasım 1982). *T. C. Resmi Gazete*, 17863 mükerrer, 09 Kasım 1982.

(Hâkim ve Savcıların Denetimi - Madde 144): Hâkim ve savcıların görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere (Hâkimler için idarî nitelikteki genelgelere) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma, Adalet Bakanlığının izni ile adalet müfettişleri tarafından yapılır. Adalet Bakanı soruşturma ve inceleme işlemlerini, hakkında soruşturma ve inceleme yapılacak olandan daha kıdemli hâkim veya savcı eliyle de yaptırabilir.

²⁹⁷ TBMM. (13 Haziran 2006). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, 114 üncü Birleşim, s. 23 – 80.

Yapılan oturumlarda iktidar partisi tarafından Kanun Tasarısı'nın TBMM İçtüzüğü'nün 91 inci maddesi²⁹⁸ uyarınca temel kanun olarak ve iki bölüme ayrılmak suretiyle görüşülmesi teklif edilmiştir. Buna göre toplam 45 maddeden ibaret olan Tasarı'nın ilk bölümünü 1 ila 23 üncü maddeler, ikinci bölümünü de geriye kalan maddeler oluşturacaktır.

Genel görüşmeler esnasında milletvekilleri tarafından Tasarı metnine ve Kuruma ilişkin ortaya konan olumlu ve olumsuz unsurları aşağıdaki biçimde özetlemek mümkündür:

OLUMLU UNSURLAR

- Kurum 100'ü aşkın devlette ve AB bünyesinde halen görev yapmaktadır.
- Kamu denetçiliği sistemi olmayan tek AB aday ülkesi, Türkiye'dir.

TBMM. (14 Haziran 2006). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, 115 inci Birleşim, s. 27, 33 – 37, 86 – 89.

TBMM. (15 Haziran 2006). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, 116 ncı Birleşim, s. 19 – 76.

²⁹⁸ *TBMM İçtüzüğü*. Karar No: 584, Kabul Tarihi: 05 Mart 1973, *T. C. Resmi Gazete*, 14506, 13 Nisan 1973. **Madde 91:** “a) Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır.

Milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önerileri verebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önerileri dahil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır.

Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve bu maddede belirtilen sayıda önerge verilebilir.

Bölümler üzerindeki soru-cevap süresi, onbeş dakika ile sınırlıdır.

Diğer hükümler saklıdır.

b) Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine de (a) bendinde belirtilen yasama yönteminin uygulanmasına Genel Kurulca karar verilebilir.” Amir hükmünü içermektedir.

- İdari yargıda hukuka uygunluk denetimi yapılmakta, idari hizmetlerin kalitesi, verimliliği, ihtiyaca uygunluğu ya da yerindelik denetimi yapılmamaktadır.
- Yargı denetimi genel olarak pahalı ve zaman alıcı bir denetim türü haline gelmiştir.
- Kurum idari yargının alternatifi değildir, yükünü azaltıcı bir rol üstlenecektir. İhtilafların yargıya gidilmeden çözümlenmesinde Kurumun katkıları olacaktır.
- Almanya, Danimarka ve Finlandiya'da Kurumun, hem anayasal hem yasal dayanakları varken, Norveç, Yeni Zelanda, İngiltere ve Fransa'da sadece yasal dayanağı bulunmaktadır.
- Kurumun görevi, kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak, kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesini sağlamaktır.
- Tasarı kapsamında Kurum tarafından bilirkişi kullanmak mümkün kılınmıştır.
- Şikayet konusu araştırma ve incelemeler için başvuranlardan herhangi bir ücret tahsil edilmeyecektir.
- 2005 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde yaşam hakkı üzerinde verilen kararların % 80'i, işkence ve kötü muameleye ilişkin verilen kararların % 53'ü, özgürlüklerin kısıtlanması konusundaki kararların % 22'si ve örgütlenme hakkının ihlaliyle ilgili kararların % 58'i Türkiye hakkındadır.
- Ankara Ticaret Odası'nın verilerine göre 1995 ile 2004 yılları arasında yıllık ortalama 480.000 dosya mahkemelerimizde zamanaşımı nedeniyle kapatılmıştır.

OLUMSUZ UNSURLAR

- Tasarıya ilişkin olumsuz unsurların ortaya konabilmesi için Tasarının temel yasa olarak görüşülmemesi gerekmektedir.
- Kurumun neden oluşturulması gerektiği konusunda yeteri düzeyde tartışma yapılmamış, sempozyum ve panel gibi çeşitli etkinlikler vasıtasıyla kamuoyu bilgilendirmesinde bulunulmamıştır.
- Anayasa'nın 6/3 üncü maddesi amir hükmü karşısında ve kamu denetçisinin siyasetin baskısından uzak durabilmesi için Kurumun Anayasal dayanağı bulunmalıdır.
- 2004 yılında görüşülen İl Özel İdaresi Yasa Tasarısı içerisinde yer verilen il genel meclislerinde halk denetçisi bulunması hükmü Cumhurbaşkanınca, halk denetçiliği kurumunun Anayasa'mızda ve uygulamadaki kanunlarda yer almadığı gerekçesiyle veto edilmiştir.

- Kamu denetçilerine, yasaların Anayasa'ya aykırılığı konusunda Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilme hakkı tanınmalıdır.
- Kurumun idari mahkemelere başvuru yetkisi bulunmamaktadır. Kurumun yasama organına, eksikliği ya da yanlışlığını gördüğü konularda yasal düzenleme önerme yetkisi verilmeli, idari yargıya başvurma yolu açılmalıdır.
- Başdenetçi ve denetçilerin seçim yöntemi basitleştirilmelidir. Aralarında oluşması muhtemel statü farkının önlenmesi için, milletvekillerinin onda birinin teklifi ile seçilme usulü kaldırılmalıdır.
- Siyasi unsurların ortadan kaldırılması için Başdenetçi ve denetçilerin ilgili Karma Komisyon ve Genel Kurulda, seçimlerinde her turda 2/3 çoğunluğun aranması gereklidir.
- Mahalli idareler bazında Kanunun uygulanmaya başlanabilmesi için gerekli olan Kanunun yürürlüğe girişini takip eden bir yıllık sürenin kaldırılması ve Kurumun tüm alanlarda aynı anda görevine başlaması uygun olacaktır.
- Kurumun faaliyetlerinden beklenen verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi için, Başdenetçi ve denetçilerde aranan şartlarda yer alan ve hukuki formasyon vermeyen ya da eksik veren fakültelerin Tasarıdan çıkarılması gereklidir.
- Yine aranan şartlar içerisinde belirtildiği üzere, bir kısım fakülte mezunları (Örneğin mühendisler, diş doktorları vb.) Başdenetçi ve denetçi olamayacaklardır.
- Tasarıda yer alan "ticari sır" ve "meslek sırrı" kavramları açık değildir ve kurumların bu gerekçelerle Kamu Denetçiliği Kurumu'na inceleme ve araştırma konusu ile ilgili bilgi ve belgeleri vermemesi karşımıza çıkacaktır.
- Tasarının yasalaşmasını müteakiben sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimlerin öncülüğünde Kurumu tanıtıcı programlar düzenlenmeli, başvuru ve şikâyet yolları konusunda vatandaşlar bilgilendirilmelidir.
- Kurum tarafından hazırlanan şikâyetlere ilişkin raporlar tavsiye niteliğinde olduğundan kurumlar açısından bir yaptırımı bulunmamaktadır. Ayrıca yıllık raporların Genel Kurulda görüşülmesi neticesinde de bir yaptırım öngörülmemiştir. Bu durumda Kurumun Meclis Araştırma Komisyonlarından bir farkı kalmayacaktır.
- Başdenetçi vekili, Başdenetçi tarafından değil, Kamu Denetçiliği Kurulu tarafından kendi üyeleri arasından seçilmelidir.
- Kurulda en fazla 10 denetçi seçilebileceği yönündeki madde hatalıdır. Kurul bünyesinde 3/5 çoğunlukla karar alınabildiğinden bu sayının net olarak ifade edilmesi gereklidir.

- Başdenetçi ve denetçiler için belirlenen “50 yaşında” ve “40 yaşında” bulunma kavramlarının, karışıklığı önlemek açısından “50 yaşını doldurmuş” ve “40 yaşını doldurmuş” şeklinde değiştirilmesi daha uygun olacaktır.
- Cumhurbaşkanı için 40 yaş, milletvekili için 30 yaş sınırı bulunan bir ülkede, Tasarıda Başdenetçi ve denetçiler için belirlenen yaş sınırlarının aşağıya çekilmesi daha doğru olacaktır.
- TBMM üyelerinin 1/10'u tarafından denetçilik için aday gösterilebilmesi durumunda, kaç aday önerilebileceği muğlâk bırakılmıştır.
- Denetçi seçiminde belirlenen 90 günlük azami süre, kendisinden hızlı icraat beklenen bir Kurum için uygun olmamıştır.
- Herhangi bir sebeple görevinden ayrılan Başdenetçi ve denetçinin yerine seçilen şahsın 5 yıl görev yapması yerine, sürenin eksik kalan kısmının yeni seçilen denetçi tarafından tamamlanması, hukuki sistemimize de uygun olacaktır.
- Tasarının 15 inci maddesinde değinilen denetçilik görevinin kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulması ile sona ermesinin uygun olmayacağı, aynen denetçi seçiminde olduğu üzere, anılan durumda da Genel Kurul kararı verilmesi gerekli olacaktır.
- Kuruma yapılacak şikâyetlerin tebliğ ya da öğrenme tarihinden itibaren 90 gün içinde yapılması koşulu, başvuru süresinin açık uçlu olmasını sağlamış, yirmi hatta otuz yıl sonra da Kuruma başvuru yapılabilmesinin önünü açmıştır.
- En fazla iki dönem denetçi olunabilmesi, bu alanda başarılı olanların önüne bir engel oluşturacaktır. Seçimleri Meclis tarafından yapıldığından, bu sınırlamanın kaldırılması gereklidir.
- Tasarının 20 nci maddesinde değinildiği üzere, Kurumun incelemelerini 6 ay içinde değil daha kısa sürede bitirmesi uygun olacaktır. Ayrıca 21 inci maddede getirilen incelemelerin 6 ay içinde bitirilememesi hali, ilk fıkra ile çelişmektedir.
- Kuruma vatandaşlar tarafından yapılacak başvurularda, istenilen bilgilerin eksiksiz olarak temin edilebilmesi için dilekçe yerine matbu bir formun oluşturulması daha uygun olacaktır.
- Kamu Başdenetçisi ve denetçileri, sadece Kuruma yapılan şikayet başvuruları üzerine değil, kendileri tarafından da resen inceleme ve araştırmaya başlayabilmelidirler.
- Şikayet başvuru süresi olan 90 gün yeterli değildir, ülke örneklerinden hareketle bu sürenin en az altı ay olmak üzere, bir ya da iki yıl olması gerekmektedir.

- TBMM Dilekçe Komisyonu'na gelen şikâyetlerden bir kısmı, Komisyon tarafından Kuruma gönderilebilmelidir.
- Başdenetçi Cumhurbaşkanı tarafından atanmalıdır.
- Başdenetçilerin dokunulmazlık zırhı kaldırılmalıdır.
- Başdenetçinin Kurumun tüm personelini atamaya yetkili olması uygun değildir.

Buraya kadar değinilen ve milletvekilleri tarafından dile getirilen olumlu ve olumsuz unsurların bir yansıması olarak, Tasarı maddelerinin TBMM Genel Kurul görüşmeleri esnasında, milletvekilleri tarafından söz konusu eksiklikleri giderici yönde madde değişikliği önerileri verilmesi tabiidir. Buna karşılık ilgili Genel Kurul tutanakları incelendiğinde, Tasarının tam bir demokratik ortam içinde tartışılmadığı, dolayısıyla yukarıda değinilen eksikliklerin tam olarak giderilemediği veya en azından dile getirilemediği gözlemlenmiştir.

Tasarının maddelerinin görüşülmesi esnasında milletvekilleri tarafından önerilen madde değişiklikleri, Tasarının biçimlenmesi ve eksik görülen hususların ifade edilmesi açısından, bu tür mevzuat düzenlemelerinde önemli bir yere sahiptir. Tasarı üzerinde serdedilen bu tür madde değişikliği önerileri, daha rahat anlaşılabilmesi ve sonuçlarının görülebilmesi açısından (Tablo: 10)'da özetlenmeye çalışılmıştır. Bu arada unutulmaması gereken bir husus da, temel kanun görüşmelerinde her madde için sadece 2 adet değişiklik önerisi verilebilmesidir. Ayrıca Tabloda, görüşmeler esnasında maddelerin Tasarı metninden çıkarılması ve Tasarı metnini daha anlaşılır kılacağı belirtilen önergelere de yer verilmemiştir.

TABLO: 10

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nın TBMM Genel Kurulu'nda Görüşülmesi Esnasında Verilen Değişiklik Teklifleri

İlgili Madde No	Değişiklik Önerisi	Sonuç
1	"...uygunluk yönlerinden..." ibaresinden sonra "en kısa sürede" ibaresinin konulması	RED
1	"...hakkaniyete uygunluk..." ibaresinden sonra "ile yerindelik" ibaresinin konulması	RED

(TABLO: 10'un Devamıdır)

2	"Madde 2- (I) Bu Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri içerir."	RED
3	"g) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu," "(2) Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden kurulu Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibi, Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibidir."	KABUL
4	"Madde 4- (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. (2) Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşur. (3) Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar. (4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde ofis açabilir."	RED
4	(2) "Kurum, Başdenetçilik, Kamu Denetçiliği Kurulu ve Genel Sekreterlikten oluşur"	RED
9	"...hukuka ve hakkaniyete uygunluk..." ibaresinden sonra "ile yerindelik" ibaresinin eklenmesi	RED
9	Bendin "c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ve hâkim ve savcıların denetimine ilişkin işlemler" şeklinde değiştirilmesi	RED
10	1 inci fıkrasının (b) bendinin "Seçimin yapıldığı tarihte 40 yaşını doldurmuş olmak" şeklinde değiştirilmesi	RED
11	Maddenin ikinci fıkrasında yer alan "Komisyon" ibaresinin "Başkanlık", 1, 7 ve 8 inci fıkralarda yer alan "Komisyona" ibaresinin "Başkanlığa" şeklinde değiştirilmesi, mevcut altıncı fıkrasında yer alan "Seçim gizli oyla ve görüşmesiz yapılır" cümlesi ve "ayrı ayrı listeler halinde" ibaresi ile dördüncü fıkrasının madde metninden çıkarılması, diğer fıkraların teselsül ettirilmesi ve maddeye aşağıdaki fıkra eklenmesi "(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez."	KABUL

(TABLO: 10'un Devamıdır)

20	"Madde 20 - (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en fazla altı ay içinde neticelendirir. (2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir. (3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte bulmadığı takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir." Şeklinde madde değişikliği	RED
25	"c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz yaşını doldurmamış olmak." Şeklinde fıkra değişikliği	RED
25	"(A) (1) Uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır: a) En az dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak, b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak, c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz beş yaşını doldurmamış olmak. (B) (1) Uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri halinde kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar. (2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir. (C) (1) Personel, Başdenetçi tarafından atanır.	RED

(TABLO: 10'un Devamıdır)

	(2) Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanması, naklen veya Kamu Personeli Seçme Sınavını kazananlar arasından yapılır. ..." şeklinde madde değişikliği	
26	1 inci fıkranın son cümlesinin "Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri halinde kurumunda uygun kadrolara atanırlar." şeklinde değiştirilmesi	RED
Yeni 39	"Madde 39- Kadın hakları ile ilgili çıkacak olan sorunlarda kadın-erkek eşitliğini sağlamak üzere bir kadın-erkek eşitliği kamu denetçisi görevlendirilir."	RED
Yeni 39	"Madde 39- Çocuk hakları ile ilgili sorunların çözümünde yetkili olmak üzere çocuk hakları kamu denetçisi görevlendirilir."	RED
Geçici Madde 1	Maddenin (2) numaralı fıkrasında yer alan "Komisyon" ibaresinin "Başkanlık" şeklinde değiştirilmesi.	KABUL
Geçici Madde 3	1 inci fıkrasının son cümlesinde yer alan "...uzman olarak kamu kuruluşlardan..." ibaresinin "...uzman olarak kamu kurum ve kuruluşlarından..." ibaresiyle değiştirilmesi	KABUL
Geçici Madde 4	Maddeye, "tutum ve davranışları hakkında" ibaresinden sonra gelmek üzere "Kanun bütünüyle" ibaresinin eklenmesi	KABUL
40	"(1) Bu Kanunun 17 nci maddesi 1 Temmuz 2007, diğer maddeleri 1 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe girer."	KABUL

Kaynak: TBMM Tutanak Dergisi. Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, 114. Birleşim, s. 23 – 80. TBMM Tutanak Dergisi. Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, 115 inci Birleşim, s. 27, 33 – 37, 86 – 89. TBMM Tutanak Dergisi. Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, 116 ncı Birleşim, s. 19 – 76.

TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun metni eklidir (EK: 5).

4.2.3.5 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Cumhurbaşkanlığıınca TBMM'ne Geri Gönderilmesi

TBMM Genel Kurulu'nca 15.06.2006 tarihinde kabul edilen 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Cumhurbaşkanlığı tarafından Anayasa'nın değişik 89 ve 104 üncü maddeleri uyarınca Kanunun ilgili maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için 01.07.2006 tarihinde TBMM'ne geri gönderilmiştir (EK: 6).

Geri gönderme tezkeresi incelendiğinde Cumhurbaşkanınca, Kanunun TBMM’nde görüşülmesi esnasında milletvekilleri tarafından da ortaya konulmuş olan bir kısım eleştirilere yer verildiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanınca geri gönderme gerekçeleri arasında öncelik, anayasal sistemin TBMM Başkanlığı’na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına elverişli olup olmadığı hususunda yapılan açıklamalara verilmiştir. Bu kapsamda Anayasa’nın ilgili maddelerinde ortaya konan erkler ayrılığı ilkesi uyarınca yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetki alanlarının net olarak belirlendiği ifade edilmiştir. Konuya ilişkin olarak Anayasa’nın 87 nci maddesinde, “idare”nin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılmasının TBMM’nin görev ve yetkileri arasında sayılmadığı, bu kapsamda mevcut anayasal sistemin TBMM’ne bağlı, “idare”nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip araştıran bir kurum oluşturmaya olur vermediği, kaydedilmiştir. Sonuç olarak, 5521 sayılı Yasa’nın 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, Geçici 1 ve 41 inci maddelerinin erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmediği, belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanınca inceleme konusu edilen bir diğer madde de, Kurumun görevi ile görev alanı dışında kalan hususların açıklandığı 9 uncu maddedir. Gerekçe metninde; anılan maddede sayılan Kurumun görev alanı dışında kalan hususların, sanki yasal düzenleme ile getirilmiş gibi bir izlenim yarattığı, oysa Anayasa’nın 105, 125 ve 159 uncu maddelerinde, söz konusu hususların yargı denetimi dışında bırakıldığına dair hükümlere yer verildiği, kaydedilmiştir.

Anayasa’nın Cumhurbaşkanınca da değinilen ilgili maddelerine bakıldığında; “Sorumluluk ve sorumsuzluk hali” başlıklı 105 inci maddesinde, Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamayacağı, “Yargı yolu” başlıklı 125 inci maddesinde, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şura kararlarının yargı denetimi dışında bırakıldığı amir hükümlerine yer verildiği görülmektedir. Benzer şekilde, “Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu” başlıklı 159 uncu maddenin dördüncü fıkrasında; Kurul kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamayacağı, ifade edilmiştir.

Dolayısıyla Anayasa’da yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev kapsamı içindeymiş gibi değerlendirilmesinin,

anayasal kuralların özüne ters düştüğü, bu hususun hukuk devleti ilkesinin önemli konularından biri olan yasa yapma tekniği ile de bağdaşmaması neticesinde, anılan 9 uncu maddenin Anayasa'nın 2 nci maddesine²⁹⁹ aykırı düştüğü, kaydedilmiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından dile getirilen bir diğer geri gönderme gerekçesi de Başdenetçi ve denetçilerin TBMM Genel Kurulu'nca seçilmesi ve görevden alınmasına ilişkin Yasa'nın 11, Geçici 1 ve 15 inci maddeleri ile ilgilidir. Buna göre, Anayasa'nın TBMM'nin görevlerinin sayıldığı 87 nci maddesi³⁰⁰ ile diğer maddelerinde TBMM'ne kamu görevlilerini seçme ya da atama görev ve yetkisi veren açık bir kural olmadığı hususu kaydedilmiş, bu nedenle anılan maddelerin Anayasa'nın 87 nci maddesi ile bağdaşmadığı sonucuna varılmıştır. Bu konuyla ilgili olarak Cumhurbaşkanınca, Başdenetçi ve denetçilerin TBMM Genel Kurulu yerine işin önemine uygun bir başka kurul önünde yemin etmelerinin daha uygun olacağı da, ifade edilmiştir.

Yine Cumhurbaşkanınca; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kamu hizmeti gören bir kurum olarak oluşturulduğu, bu nedenle Kurum'da çalışacak uzman ve uzman yardımcılarının da kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlileri olduğundan kuşku bulunmadığı, kaydedilmiştir. 5521 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinde uzman ve uzman yardımcılarının, görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usullerin yönetmelikle düzenleneceği hatırlatılan tezkerede, buna karşılık Anayasa'nın 128 inci maddesinde yer alan; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği amir hükmü hatırlatılmıştır.

Bu nedenle, Kurum'da görev alacak ilgili personele ilişkin düzenlemelerin yasayla yapılması gerekirken, bu hususların yönetmeliğe bırakılmasının, Anayasa'nın 128 inci maddesi ile bağdaşmayacağı, ifade edilmiştir. Kanun'un 26 ncı maddesinin, ayrıca,

²⁹⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (**Cumhuriyetin Nitelikleri - Madde 2**): Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.

³⁰⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (**Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri A. Genel Olarak - Madde 87**): (Değişik: 3.10.2001-4709/28 md., 7.5.2004-5170/6 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

yasama yetkisinin TBMM'nde olduğu ve devredilemeyeceğinin belirtildiği Anayasa'nın 7 nci maddesine de aykırı düştüğü kaydedilmiştir.

Sonuç olarak, 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Cumhurbaşkanınca, Kanun'un 3, 4, 9, 11, 13, 15, 22, 26, 30, 33, Geçici 1 ve 41 inci maddelerinin TBMM tarafından bir kez daha görüşülmesi için, TBMM'ne geri gönderilmiştir.

4.2.3.6 Cumhurbaşkanlığı Geri Gönderme Tezkeresinin TBMM'nde Görüşülmesi

Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan 4421 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na ilişkin gerekçeli geri gönderme tezkeresi, 05.09.2006 tarihinde tali komisyon olarak Anayasa, esas komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiştir. Tezkereye ilişkin görüşmeler Plan ve Bütçe Komisyonu'nda gerçekleştirilmiş, buna karşılık Anayasa Komisyonu'nca, konuya ilişkin herhangi bir rapor hazırlanmamıştır.

4.2.3.6.1 Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Yapılan Görüşmeler

Kanunun sadece geri gönderilen maddelerine ilişkin yapılan görüşmelerde;³⁰¹

- Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasının ülkemiz açısından çok önemli olduğu,
- Kurumun yargı ve yürütmenin yerini almasının söz konusu olmadığı, Kurumun sadece İdareye önerilerde bulunma yetkisinin olduğu, dolayısıyla Anayasa'nın Kurumun oluşumuna engel teşkil etmeyeceği,
- Anayasa hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla, Anayasa'da yer almayan konularda da yasalarla düzenleme yapmanın mümkün olduğu,
- Yasama organının idareyi denetleyecek çeşitli yöntemler benimseyebileceği,
- Anayasa'da güvence altına alınan insan hak ve hürriyetlerinin hayata geçirilmesinde rol alacak kurumların oluşturulmasının Anayasa'ya aykırılığının öne sürülemeyeceği,

³⁰¹ 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Görüşülmesi, (t.y.). Erişim: 11 Eylül 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1236m.htm>

- Parlamenter demokratik sistemlerde parlamento denetimi mekanizmasının büyük önem arz ettiği, bağımsız çalışacak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu açıdan önemli bir yere sahip olacağı,
- Anayasa'nın yasama organına böyle bir denetim mekanizması oluşturması hususunda yetki vermediği,
- TBMM'ne Anayasa'da yer almayan bir görevin yasayla verilemeyeceği,

Şeklinde görüş ve eleştiriler sunulmuştur.

Konu üzerine Hükümet temsilcisi tarafından;

- Kurumun klasik denetim anlayışı dışında hareket ederek İdareye önerilerde bulunacağı,
- Kurumun oluşturulması için anayasal dayanağın bulunmasının zorunlu olmadığı, ancak, bu türde bir dayanağın mevcudiyetinin Kurumu güçlendireceği sonucuna varıldığı,
- Kurumun yargıya ilişkin bir yetkiyi kullanmayacağı, yargının yükünü hafifleteceği ve tamamlayıcısı olacağı,
- Kurumun kendisinden beklenen işlevi yerine getirebilmesi için TBMM'ne bağlı olmasının ve denetçi seçiminin parlamento tarafından yapılmasının yararlı olacağı, dünyada uygulamanın pek çok ülkede böyle olduğu,
- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun AB'nin isteği üzerine oluşturulmadığı, ülkemiz ve kendi insanımız için gerekli olduğunun düşünülmesinden doğduğu,

İfade edilmiştir.

20.09.2006 tarihinde yapılan görüşmelerde, Kanunun Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderilen 12 maddesi aynen kabul edilmiştir.

Komisyon tarafından hazırlanan rapor üzerine bazı milletvekilleri şerh düşmek suretiyle kendi düşüncelerini ifade etmişlerdir. Buna göre;

- AB İlerleme Raporu'nun yayımına yetiştirilmesi amacıyla alelacele kanun yapılmasının Meclisin onuru ile bağdaşmayacağı,

- Kurumun Anayasal bir kurum olamaması nedeniyle saygınlığına gölge düşeceği, bundan dolayı da yaptırım gücünün sekteye uğrayacağı,
- Yargı kararlarını uygulamadığı ya da yolsuzluk yaptığı için 6 aydan az mahkûmiyet cezası alan kişilerin Kanun sayesinde denetçi olabileceği, bu açıdan da Kurumun saygınlığına gölge düşebileceği,
- Kamu denetçisinin adaylık ve seçim sürecinin sağlıklı olmadığı, siyasi mülahazalara açık olduğu,
- Denetçilere dokunulmazlık zırhı verilmesinin uygun olmayacağı,
- Kanunun Bakanlar Kurulu'nu ilgilendiren bir maddesi olmamasına rağmen, yürütmeye ilişkin olarak aynı Kurula yetki verilmesinin tezat oluşturduğu,
- Dünyadaki uygulamalarında “ulusal güvenlik” dışında her konuda inceleme yapan, yasalardaki eksiklikleri gidermek üzere yasal düzenleme önerebilen, yasaların iptali için yüksek yargıya başvurabilen benzer kurumlardaki bu görevlerin, ülkemizde oluşturulacak Kurum içinde uygulamaya sokulması,
- Kanun'un 18 inci maddesinde yer alan “ticari sır” ve “mesleki sır” gibi uygulamaların Kurumun etkin çalışması önünde engel oluşturacağı,
- Kurumun oluşturulmasına yönelik yasal düzenlemenin, Kurumun görev ve yetki alanını genişletecek bir anayasa değişikliği ile birlikte ele alınması

Görüşlerine yer verilmiştir.

4.2.3.6.2 TBMM Genel Kurulu'nda Yapılan Görüşmeler

Cumhurbaşkanlığı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ne gönderilen 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, TBMM Genel Kurulu'nun 22 nci Dönem 4 üncü Yasama Yılında, 28.09.2006 tarihli 131 inci Birleşimde görüşmeye başlanılmıştır.³⁰²

Görüşmelerde Kanunun aleyhinde olarak;

- Kurumun saygınlığının, gücünün ve inanırlılığının artması için anayasal bir kuruluş olarak düzenlenmesi,

³⁰² TBMM. (28 Eylül 2006). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 129, Yasama Yılı:4, 131 inci Birleşim, s. 12 – 48.

- Her tür faaliyeti ve bütçesi TBMM'ne bağlı olan Kurumun Kanununda Bakanlar Kurulu'na maddelerin yürütmesi konusunda yetki verilmesinin manasızlığı,
- Denetçilerin Meclis Genel Kurulu'nda yemin etmemesi, bu yeminin Anayasa Mahkemesi ya da Yargıtay Genel Kurulu'nda yapılması, ayrıca, denetçilere gereğinden fazla dokunulmazlık zırhı kazandırılmaması gerektiği,
- Kanunların gerekli itina ve özenden yoksun hazırlanıp çıkarılması sonucunda anılan yasaların Anayasa'ya aykırılıkların sayısının çoğaldığı, bunun da çözüm bekleyen sorunların gerekli mevzuat oluşturulamadığından ötelenmek zorunda kalındığı,
- Türkiye'nin coğrafi durumu, nüfus ve yüzölçümü düşünüldüğünde, düzenlemeler iyi yapılmadığı takdirde, Kurumun oluşumunun tekrara ve karışıklığa yol açacağı,
- Tasarıya Danıştay tarafından verilen görüşte; kamu denetçiliğinin oldukça geniş yetkilerle donatıldığı, Kuruma Anayasal statü tanınması gerektiği, bu statünün Kurumun işlevine uygun bir konum kazandıracağı, hususuna yer verildiği,
- Anayasa'nın 100 üncü maddesinden sonra gelmek üzere "Kamu Denetçiliği Yüksek Kurumu" oluşmasını sağlayacak yeni bir madde ihdas edilmesi gerektiği,

Şeklinde görüşler ortaya konmuştur.

Kanuni düzenlemenin gerekliliği konusunda da;

- Kurumun kurulması için anayasal bir dayanağa ihtiyacının olmadığı, bunun örneklerinin Norveç, Yeni Zelanda, İngiltere ve Fransa'da mevcut olduğu,
- Yasama organının yürütmeyi siyasal denetim yoluyla denetleyebileceği, ancak, kurumun yaptığı işin klasik anlamda denetim olmadığı, sadece tavsiyede bulunmaktan ibaret olduğu,
- Kurumun görev alanı dışında belirlenen yasama ve yargı organında görev yapan idari personelin özlük hakları ile ilgili düzenlemelerin kurumun görev alanı içinde olduğu, bu hususlara karşı idari yargıda dava açılabilirdiği,
- Kurumun verimli şekilde çalışabilmesi açısından arkasında TBMM gibi halkın iradesi ile oluşmuş bir gücün bulunması gerektiği, bu nedenle denetçilerin TBMM'ne bağlı olarak çalışması gerektiği, dolayısıyla da yemin, göreve başlama ve görevden alınmalarının da TBMM tarafından yerine getirilmesinin uygun olacağı,

- Kurum uzman ve uzman yardımcılarının özlük hakları konusunda Kanunda ana unsurlara yer verildiği, bu hükümlerin işlemlerini sağlamak amacıyla yönetmelik çıkarılacağı,
- Denetçilerin TBMM Genel Kurulu dışında da yemin edebilecekleri, ancak, Kurumun arkasında TBMM'nin manevi varlığının bulunduğu göstergesi olarak Genel Kurulun seçildiği,
- TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun ile TBMM Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanunda da olduğu üzere, işin gereği olarak hem TBMM'ne hem de Bakanlar Kurulu'na ilgili Kanun hükümlerini yürütmek görevinin verilebileceği,

Şeklinde görüşler ortaya konmuştur.

Görüşmeler esnasında Kanuna, 5 inci Geçici Madde olarak; Kurumun 2007 yılı için hazırlayacağı raporu üçer aylık dönemler halinde hazırlaması ve Komisyona sunması yolunda madde ilavesi teklif edilmiş, fakat anılan teklif kabul edilmemiştir.

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı tarafından tekrar incelenmek üzere TBMM'ne gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, TBMM tarafından aynen kabul edilmiştir. Kanun Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmış ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak Resmi Gazete'de³⁰³ yayımlanmıştır.

4.2.3.7 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi'nce Yürürlüğünün Durdurulması

Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüştür.

Bu başvuru kapsamında; Kanunun 3, 4, 8/3, 9, 11, 13, 15, 22, 26/2, 30, 33, 41 ve Geçici 1 inci maddelerinin Anayasa'nın 2, 6, 7, 8, 9, 11, 87, 98, 99, 100, 105, 125, 128, 130, 131, 133 ve 159 uncu maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptalleri ile bu kuralların

³⁰³ 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (13 Ekim 2006). *T. C. Resmi Gazete*, 26318, 13 Ekim 2006.

uygulanması sonucu doğabilecek sakıncaların önlenbilmesi için yürürlüklerinin durdurulması talep edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından 27.10.2006 tarihinde verilen Karar³⁰⁴ (EK: 7) ile;

- Kanunun Geçici 1 inci maddesinin, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunması ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek esas hakkında karar verilmeye kadar yürürlüğünün durdurulması,
- Kanunun 3, 4, 8/3, 9, 11, 13, 15, 22, 26/2, 30, 33 ve 41 inci maddelerinin yürürlüklerinin durdurulması isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanması,

Oybirliği ile kabul edilmiştir.

Bu defa Anayasa Mahkemesi tarafından 25.12.2008 tarihinde verilen Karar³⁰⁵ (EK: 8) ile 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümü, 25.12.2008 günlü E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararla iptal edildiğinden, Kanun'un, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmi Gazete'de yayımlanacağı güne kadar, yürürlüğünün durdurulması 25.12.2008 tarihinde oybirliği ile kabul edilmiştir.

4.2.3.8 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi'nce İptal Edilmesi

Yukarıdaki bölümde belirtildiği üzere; Anayasa Mahkemesi tarafından 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun öncelikle Geçici 1 inci maddesi, daha sonra da Kanunun iptaline dair Karar Resmi Gazete'de yayımlanıncaya kadar tamamı hakkında, yürürlüğün durdurulması kararı verilmiştir.

Mahkemenin 25.12.2008 tarihinde vermiş olduğu 2006/140 Esas Sayılı, 2008/185 Karar Sayılı Kararı, 04 Nisan 2009 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (EK: 9).³⁰⁶

³⁰⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı. (27 Ekim 2006). Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2006/33 (Yürürlüğü Durdurma), Karar Günü: 27.10.2006, *T. C. Resmi Gazete*, 26333, 01 Kasım 2006.

³⁰⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı. (25 Aralık 2008). Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2008/31 (Yürürlüğü Durdurma), Karar Günü: 25.12.2008, *T. C. Resmi Gazete*, 27097 6. mükerrer, 31 Aralık 2008.

³⁰⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı. (25 Aralık 2008). Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2008/185, Karar Günü: 25.12.2008, *T. C. Resmi Gazete*, 27190, 04 Nisan 2009.

Söz konusu Karar incelendiğinde;

iptal davasının Cumhurbaşkanı ile ana muhalefet partisi milletvekilleri tarafından açıldığı,

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün, bunun olmaması halinde 3, 4, 8/3, 9, 11, 13, 15, 22, 26/2, 30, 33, 41 ile Geçici 1 inci maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması talebinin, iptal davasının konusunu oluşturduğu,

Görülmektedir.

Cumhurbaşkanı tarafından Kanunun tümünün veya belli maddelerinin iptaline ilişkin ortaya konan gerekçeler, daha önceki bölümlerde açıklandığından burada ayrıntılı bahsedilmeyecektir. Burada özet olarak Cumhurbaşkanı tarafından ilgili Anayasa maddeleri ortaya konarak bugünkü anayasal sistemin TBMM'ne bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına olanak vermediği, bu nedenle ilgili Yasa'nın tümünün erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmediği, Anayasa'nın 6, 7 ve 8 inci maddelerine aykırı içerik taşıdığı, kaydedilmiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından itiraz gerekçesinde, Yasa'nın tamamının Anayasa'ya aykırı bulunmaması halinde ilgili bazı maddelerinin Anayasa karşısındaki durumları da ayrıntılı incelenmiştir. Buna göre Yasa'nın 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, Geçici 1 ve 41 inci maddelerinin, ki bu maddeler Kurumun TBMM ile bağlantısını sağlayan maddelerdir, benzer şekilde Anayasa'nın erkler ayrılığı ilkesine, Anayasa ile düzenlenen örgütlenme ilkelerine, Anayasa'nın 6, 7 ve 8 inci maddelerine aykırı kurallar içerdiği, belirtilmiştir.

Yasa'nın 9 uncu maddesi ile ilgili olarak; Anayasa'nın 105, 125 ve 159 uncu maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, Yasa ile Kurumun görev kapsamına alınmasının anayasal kurallara ters düştüğü, bu nedenle anayasal düzen ve kurallar nedeniyle Yasa kapsamına alınamayacak konuların, Yasa kapsamında izlenimi verecek biçimde istisna olarak düzenlenmesinin, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmadığı, dolayısıyla Anayasa'nın 2 nci maddesine aykırı düştüğü ifade edilmiştir.

Yine gerekçeye bakıldığında Yasa'nın 11, 15 ve Geçici 1 inci maddeleri ile ilgili olarak; Anayasa'nın 87 nci maddesinde TBMM'nin görev ve yetkilerinin tek tek sayıldığı, bunların dışına çıkılarak TBMM'ne yasayla görev ve yetki verilmesinin olanaklı görülmediği, keza 4756 sayılı Yasa'nın TBMM'nce Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)'e üye seçilmesine ilişkin kurallarının Anayasa Mahkemesi'nin 21.09.2004 günlü kararıyla iptal edildiği, bu nedenle, ilgili maddelerin Anayasa'nın 87 nci maddesiyle bağdaşmadığı, belirtilmiştir.

Gerekçeye bakıldığında, Yasa'nın 13 üncü maddesinde geçen Başdenetçi ve denetçilerin TBMM Genel Kurulu'nda yemin etmelerinin de Anayasa ile uyuşmadığı, ayrıca kaydedilmiştir.

Buna ilaveten Yasa'nın 26/2 ncı maddesi ile ilgili olarak; Kurum uzman ve uzman yardımcılarına ilişkin görev, yetki ve çalışma esaslarının yönetmelik yerine çıkarılacak yasa içinde düzenlenmesi gerektiği, bu nedenle söz konusu maddenin ilgili fıkrasının Anayasa'nın 7 ve 128 inci maddelerine aykırı olduğu hususuna yer verilmiştir.

Mahkeme Kararının TBMM üyelerince verilen dava dilekçesinin gerekçe bölümü incelendiğinde, genel olarak Cumhurbaşkanınca ifade edilen benzeri aykırılık hükümlerine yer verildiği görülmüştür. Bununla birlikte gelecek yasal metinlerin oluşturulmasında göz önünde bulundurulması gerektiğine inandığımız söz konusu gerekçelere kısa da olsa bu bölümde değinilmesine ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Bahse konu gerekçelere bakıldığında;

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kuruluş" başlıklı 4/1 inci maddesi konusunda; TBMM'ne bağlı, "idare"nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip araştıran bir Kurumun kurulmasının "kuvvetler ayrılığı" ilkesi ile bağdaşmadığından anayasal sisteme aykırı olduğu, bu nedenle söz konusu 1 inci fıkradaki "...Anayasanın ruhu ve lafzı, genel esasları ve kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmayan 'Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı' ibaresinin, Anayasa'nın Başlangıcı ile 2, 6, 7, 8, 9, 11 ve 87 nci maddelerine aykırı olduğu..." ve iptal edilmesi gerektiği, görüşüne yer verilmiştir.

Söz konusu gerekçede devamla; Yasa'nın 8/3 inci maddesinin; yürütmeye asli düzenleme yapmak imkanı tanıdığı için Anayasa'nın 8 inci maddesine, yasamaya ait olan asli düzenleme yetkisini yürütmeye devrettiği için Anayasa'nın 7 nci maddesine, böyle bir yetki Anayasa'ya dayanmadığı için Anayasa'nın 6 ncı maddesine aykırı bir düzenleme olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenlemenin Anayasa'nın 2 ve 11 nci maddelerinde ifade edilen hukuk devleti, Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle de bağdaşmayacağı, ifade edilmiştir. Bu nedenlerle, anılan fıkranın Anayasa'nın 2, 6, 7, 8 ve 11 nci maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği, belirtilmiştir.

5548 sayılı Yasa'nın 9 uncu maddesi ile ilgili olarak; Kuruma tanınan denetim yetkisinin Anayasal bir dayanağının olmadığı, Kuruma verilen görevlerin, Kurumun bağlı olduğu TBMM'ni yürütmenin üstünde bir konuma getirdiği, oysa kuvvetler ayrılığı ilkesinin kuvvetler arasında bir üstünlük sıralamasını öngörmediği, Kurumun görev alanı içine Anayasa'da özerk kurumlar olarak düzenlenen üniversiteler ve Yükseköğretim Kurulu ile RTÜK'ün alındığı, oysa Anayasa'da buna dair bir hükme yer verilmediği, Anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların Kurumun görevi kapsamında olduğu şeklinde yorum ve anlamaya yol açacak bir düzenlemenin yasa yapma tekniği ile hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı, ifade edilmiştir. Bu nedenle, Yasa'nın 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının, Anayasa'nın Başlangıç hükümleri, 2, 6, 7, 8, 9, 11, 87, 98, 99, 100, 105, 125, 130, 131, 133 ve 159 uncu maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği ileri sürülmüştür.

Kurumun görev alanı dışında bırakılan hususlarla ilgili olarak Yasa'nın 9/2 nci maddesi ile ilgili olarak; yargı denetimi altına sokulmamış işlemlerin ve özerk kurumların Kurumun görev alanı dışına çıkartılmadığı, Cumhurbaşkanının, Başbakan ve ilgili Bakanın imzası ile yaptığı işlemlerden dolayı da Kurumca denetlenebileceği yorumunun oluştuğu, belirtilmiştir. Bu nedenlerle anılan 9 uncu maddenin ikinci fıkrasının Anayasa'nın 2, 11, 105, 125, 130, 131, 133 ve 159 uncu maddelerine aykırı olduğu ve iptali talep edilmiştir.

Yasa'nın 11 inci maddesinin, Anayasa'da kamu denetçiliği konusuna ve bu denetimi yapacak organa ilişkin özel bir düzenleme bulunmaması, Anayasa'da TBMM'ne Kurumun Başdenetçi ve denetçilerini seçmek görevi verilmemesi, her iki organ arasında anayasal sistemden kaynaklanan doğal ve zorunlu bir ilişki olmaması

nedenleriyle, Anayasa'nın 11 ve 87 nci maddelerine aykırılığı da gerekçede ifade edilmiştir.

5548 sayılı Yasanın 13 üncü maddesinde geçen "Genel Kurulda" ibaresinin, Yasanın 11 inci maddesine ilişkin yapılan açıklamalar karşısında Anayasa'nın 2, 11 ve 87 nci maddelerine aykırı olduğu, belirtilmiştir.

Yasa'nın 15 inci maddesinin ve 22 nci maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesindeki "Komisyona sunar" ibaresi ile bu fıkranın ikinci ve üçüncü cümlesinin, yine Yasa'nın 4 üncü maddesine ilişkin yapılan açıklamalar çerçevesinde, Anayasa'nın Başlangıcı ile 2, 6, 7, 8, 9, 11 ve 87 nci maddelerine aykırı olduğu savı öne sürülmüştür.

Benzer şekilde Yasa'nın 26 ncı maddesinin ikinci fıkrasının da, uzman ve uzman yardımcılarının çalışma esas ve usullerinin yönetmeliğe bırakılması açısından, daha önce yapılan açıklamalar çerçevesinde, Anayasa'nın 6, 7, 8, 11 ve 128 inci maddeleri kapsamında iptali aynı gerekçede söz konusu edilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin ödeneğin TBMM bütçesine konulmasına ilişkin Kanunun 30 uncu maddesinin (a) fıkrasının, aynı Yasanın 4 üncü maddesine ilişkin yapılan açıklamalar karşısında, Anayasa'nın Başlangıcı ile 2, 6, 7, 8, 9 ve 11 inci maddelerine aykırı olduğu da gerekçe içinde ifade edilmiştir.

Denetçilerin haklarında soruşturma ve kovuşturma yapılabilmesi için TBMM'nin izninin aranmasına ilişkin Kanunun 33 üncü maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinin, Yasanın 4, 11 ve 22 nci maddelerine ilişkin olarak yapılan benzer açıklamalar karşısında, Anayasa'nın Başlangıç, 2, 6, 7, 8, 9, 11 ve 87 nci maddelerine aykırı olduğu ve iptali istenmiştir.

Kanunun 41 nci maddesindeki "Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi" ibaresinin, Kurumun ilgili personelinin seçim ve görevden alınmalarına ilişkin hükümlerinin yürütme görevi Anayasa'ya aykırı olarak TBMM'ne verildiğinden, hukuk devleti ilkesi ile Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkeleriyle bağdaşması mümkün olmayacağından, Anayasa'nın 2 ve 11 inci maddelerine aykırı olduğu belirtilerek iptali talep edilmiştir.

Son olarak anılan Yasa'nın Geçici 1 inci maddesinin ikinci fıkrasındaki "ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır" ibaresinin, Yasanın 11 inci maddesine ilişkin yapılan açıklamalar çerçevesinde Anayasa'nın 2, 11 ve 87 nci maddelerine aykırı olduğu öne sürülmüştür.

Bu aşamada Anayasa Mahkemesi, esasa ilişkin Kararında;

Anayasa'nın 123 üncü maddesi gereğince kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerektiği, aynı madde uyarınca idari teşkilat içinde yer alması gereken bir kurumun "idare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanmasının olanaklı olmadığı, belirtilmiştir. Kararda ayrıca, Yasanın hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki 6 ncı maddesine de aykırı olduğu ifade edilmiştir.

Bir diğer husus olarak, TBMM'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisinin bulunmamasına ilaveten anılan Kurumla TBMM arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişkinin de söz konusu olmadığı, bu nedenlerle Yasa'nın Anayasa'nın 87 nci maddesiyle uyumlu olmadığı, Kararda ayrıca belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle; 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa'nın 6, 87 ve 123 üncü maddelerine aykırı bulunduğu ve iptal edilmesi gerektiği belirtilen Kararda, söz konusu Yasa'nın bu nedenle Anayasa'nın 2, 7, 8, 9, 11 ve 128 inci maddelerine aykırılığı yönünden incelenmesine gerek duyulmadığı da ayrıca ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi'nce; 28.09.2006 tarihli 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, 25.12.2008 tarihinde oybirliği ile karar verilmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Ombudsman kurumunun oluşumu yönünde ülkemiz ilginç bir örnek olarak karşımızda durmaktadır. Konunun 1970'lerden itibaren konuşulmaya ve akademisyenler tarafından tartışılmasına başlanılmasına rağmen, neredeyse 2010 yılına geldiğimiz bugünlerde ortada hala somut bir kurum hatta ondan öte üzerinde uzlaşmış bir kurum kanunu bulunmamaktadır. Burada tekrar belirtmek gerekir ki, ombudsman benzeri, tüm toplumu ve devlet yapısını ve işleyişini etkileyecek kurumların oluşumunun sancılı olması beklenen bir durumdur. Bununla birlikte konunun gündeme getirilmesinde etkili birkaç akademisyen dışında 1990'lara gelinceye değin somut bir çalışmaya rastlanılmamaktadır. Bu yıldan itibaren tekrar artan bir ivme sonucunda konu, hem özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının gündemine hem de kamu reform projelerinin kapsamına dahil edilmiştir. Ülkemizin 1995 Gümrük Birliği kararından sonra tam üyeliğe geçiş iradesine uygun olarak ortaya koyduğu programların da bu gelişmedeki etkisinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Fakat konunun hala toplumun her kesimi tarafından bırakın tartışılmasını, kurumun ne işe yaradığı konusunda bile toplumda tam bir anlayış birliği gözlemlenmemektedir. Bu tür kurumlar açısından olabilecek en büyük tehlike, bürokratik çevrelerin değişimine direnç göstermesinden öte kurumun temel dayanağı halkla bütünleşememesidir. İş yükünün çoğunluğu direkt olarak vatandaşların şikayetlerinden ortaya çıkacak ve esas görevi insan hak ve özgürlüklerinin geliştirilmesi olacak ombudsman kurumu, kesinlikle üzerinde siyasi polemik konusu³⁰⁷ yapılacak veya hafif alınacak ya da AB veya başka bir kesim istiyor diye oldu bittiye getirilebilecek bir kurum değildir. Bu şekilde oluşturulan kurumun, diğer benzeri görev yapan veya kendisinden fayda beklenilmediği için bürokrasi çarkları içinde eriyip giden benzerlerinden bir farkı kalmayacaktır. Bu nedenle öncelikle ülkemizin ombudsman kurumuna ihtiyacı olup olmadığı araştırılmalı ve tartışılmalı, daha sonra ülkemiz yapısına uyacak ve toplumun ihtiyaçlarına çare olacak en iyi organizasyona sahip kurumun oluşturulmasına çalışılmalıdır.

³⁰⁷ Hürriyet Gazetesi. (31 Ağustos 2000). Kutan: Erbakan'da Ombudsman Olabilir. Erişim: 30 Haziran 2008, <http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2000/08/31/236366.asp>

BÖLÜM IV

TÜRKİYE’DE KURULACAK OMBUDSMAN MODELİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

1. GİRİŞ

Özellikle büyük toplumsal olaylar (kriz, savaş vb.) sonrasında ülkelerin yönetim yapılarını toplumsal taleplere uygun olarak değiştirmeleri gerektiği, gözlenen ve beklenen bir sonuçtur. Kamu yönetiminin toplum tarafından algılanmasında yaşanan değişim ve ilerleme gerekliliği, sadece belli bir ülke veya bölge çapında değil, zaman içinde dünya genelinde etkisini gösterebilmektedir. Bu durum kamu yönetimi alanında, yönetimin toplumun refahı için çalışan bir organ olarak algılanması ile göstermiştir. Artık sessiz ve kararlara karşı sesini yükseltmeyen bireyler yerine, kararlara katılım sağlayan, eleştiren ve gerektiğinde değiştiren bir faktör olarak toplum karşımızdadır.

Bu açıdan bakıldığında zaten kamu yönetimi içinde demokrasi ve hukuk devleti unsurları altında oluşmaya başlayan iyi yönetim konsepti, işlemlerinde “açık”, “şeffaf” ve “hesap verebilir” niteliklerine sahip kamu idarelerinin ortaya çıkması ile kendini göstermeye başlamıştır. Bu türdeki yönetim örneklerinin sayıca artması, diğer ülkeler için de değişim için bir itici güç yaratmaktadır.

Bu tür iyi yönetim uygulamaları açısından ülkemiz tam olmasa da, artık zaman içinde oluşan trende uygun davranışlar ortaya koymaya başlamıştır denebilir. Bilgi edinme yollarının vatandaşlarımıza açılması ve devlet kurumları nezdinde kişisel başvuruların elektronik ortamda sonuçlandırılması çalışmaları bu alanda bizce önemli atılımlar olarak değerlendirilmektedir. Bu uygulamalar karmaşıklaşan devlet mekanizmasında vatandaşa en kısa ve netice alınabilir şekilde hizmet götürülmesi bağlamında yeni tip yapıların da ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Burada bağımsız kurulların oluşturulması buna verilecek örneklerden bir tanesidir.

İşte çözümsüzlüklerin çözüme kavuşturulması konusunda ortaya çıkan bir diğer kurum da ombudsman kurumudur. Her ne kadar bu hususa çokça değinilmese de, kökeni itibarıyla İslami toplumlarda görülen hakemlik müessesesinin günümüz yansıması

ombudsman kurumu, başta İsveç'te resmen kurulması ile başlayan ve bugün 100'ü aşkın ülkeye yayılan bir olgu olarak ülkemizin de gündeminde yer işgal etmektedir.

Bu bölümde buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında kurumun ülkemiz açısından gerekliliği tartışılacak, buna ilişkin tespitlerimiz sunulacak ve daha sonra kurulmasına karar verilmesi halinde hangi niteliklere sahip olması gerektiği konusunda bilgi verilmeye çalışılacaktır.

2. OMBUDSMAN KURUMU ÜLKEMİZ AÇISINDAN GEREKLİ MİDİR?

Yapılan araştırmalarımız neticesinde yukarıda değinilen soruya ilişkin olarak gerek akademik gerekse idari kurumlarımız tarafından yeterli sayıda ve düzeyde bir araştırma ve inceleme yapıldığını düşünmemekteyiz. Kaldı ki bu çalışmalar ortaya çıkmadan konunun topluma ve bürokrasiye benimsetilmesi de pek mümkün olamayacaktır. Kurumun fayda ve zararlarının tespiti konusunda sadece bazı bireysel kitap ve makalelerde yapılan yorumlar, kurumun toplumsal etkisi düşünüldüğünde, belki iyi bir başlangıç olarak algılanabilecektir. Fakat kurumun ilk olarak ciddi şekilde oluşturulmasına ilişkin olarak “Yurttaş Sözcüsü Kanun Tasarısı Taslağı” ile “Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı”nın hazırlanış safhasında akademik personelin de yer aldığı komisyonlar kurulması, oluşan taslaklar hakkında sivil toplum kuruluşlarının bir kısmının yazılı görüşlerinin alınması, bazılarının da Meclis komisyon görüşmelerine davet edilmesi, kabul edilecektir ki, sorunun yeterli düzeyde tartışıldığı anlamına gelmemektedir. Kaldı ki araştırmalarımız sürecinde adı geçen taslakların tam metnine sadece TBMM ve Adalet Bakanlığı bünyesinde ulaşılabilmiş, ombudsman konusunda ortaya konan araştırmalardan incelediklerimiz içinde, söz konusu tasarı metinlerine rastlanmamıştır. Araştırma ve inceleme noksanlığına ilişkin tespitimiz, 1970'lerden bu yana tartışılan kurumun oluşturulması sürecinde bugün itibarıyla gelinen noktada, TBMM içinde konsensüs sağlanamadan çıkan yasanın Anayasa'ya ve devletin örgütlenmesine uymadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi gerçeği ile de desteklenmektedir.

Kurumun gerekliliği konusu, buna ilişkin çalışmalarda yer alan veya alacak olan eski ve görevdeki 14 milletvekilimize sorulmuştur. Kendileriyle görüşme yapılan milletvekillerimize ilişkin liste ekte yer almaktadır (EK: 10).

Milletvekilllerimizden alınan cevaplarda, iktidar partisine mensup milletvekillerinin bir kısmı ile muhalefet partilerine mensup milletvekillerince, ülkenin geçmekte olduğu bu aşamada ombudsman kurumu oluşturulmasının öncelik taşımadığı ifade edilmiştir. Geriye kalan iktidar partisi milletvekilleri ise, kurumun oluşturulmasının vatandaş ve ülke menfaati açısından gerekli olduğunu belirtmişlerdir.

Kurumun gerekli olmadığı savını ileri süren milletvekillerinin, neden gerekli olmadığı yönünde yapmış oldukları açıklamalar aşağıdaki şekilde gruplanmıştır.

- a) Bu alanda ülkemizde zaten birden çok kurumda vatandaşın şikayet başvuruları işleme konulabilmektedir. Bu kurumlara özel bir reform yeterli olacaktır.
- b) Anayasa değişikliğine ihtiyaç duyulmaktadır.
- c) Öncelikle yargı reformu yapılarak, yargının içinde bulunduğu bağımsızlık ve dava yükü sorununun azaltılması gerekmektedir.
- d) Yargı kararlarına uyulmazken ombudsman kurumunun tavsiye kararlarının uygulanmasında sorunlarla karşılaşılabilir.
- e) Ülkemizde zaten idari yargı sistemi mevcuttur.
- f) Kurum ülkemizde yeterince tanınmamakta ve tanıtılamamaktadır.
- g) Sadece AB istiyor diyerek kurumun oluşturulmaması gerekmektedir.
- h) Parti yandaşlarına yeni görevler yaratılacaktır.
- ı) Ulusal ölçekten ziyade öncelikle daha basit konularda (basın, çocuk ombudsmanı vs.) uygulamaya geçilmelidir.

Kurumun oluşturulması konusunda görüş serdeden iktidar partisi milletvekilleri de aşağıda belirtilen gerekçeleri öne sürmüşlerdir.

- a) Benzeri kurumlar Avrupa ve Amerika kıtası dahil yüze yakın ülkede faydalı bir şekilde çalışmaktadır.
- b) Kökeni itibariyle ülkemize ve kültürümüze yabancı olmayan bir müessesedir.
- c) Oluşturulması için Anayasa değişikliğine ihtiyaç yoktur ve yasayla oluşturulabilir. Bu aykırılık başvurusu siyasi nedenlerle yapılmıştır.
- d) Kamu kurum uygulamalarına iyi yönetim anlayışı içinde şeffaflık gelecektir.
- e) İdari yargının olduğu ülkelerde de benzeri kurumlar mevcuttur. Kurum idari yargıya bir alternatif değildir.
- f) İdari yargının yükü oldukça hafifleyecektir.
- g) İdari yargının yapmış olduğu hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra kurum, ihtiyaca uygunluk denetimi de yapabilecektir.
- h) Kurum, yürütme organının uygulamalarının insan haklarına ve adalet anlayışına uygun olarak yapıldığını denetleyecek ve bu alandaki eksikliği giderecektir.
- ı) AB'nin de yakinen takip ettiği ombudsman kurumu oluşturulması neticesinde bu alanda getirilen eleştirilere bir son verilmiş olacaktır.

Kurumun gerekliliği konusunda görüşüne başvurulmuş milletvekillerinin çoğunluğu, ülkenin konuyu tam olarak irdelemeden, fayda ve zararlarını ortaya koymadan yürürlüğe sokulmasının uygun olmayacağını ifade etmişlerdir. Burada muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin özellikle gelecek günlerde ortaya çıkacak Anayasa değişikliği paketine ilişkin çekincelerinin, kurumun oluşturulması fikrinin önüne geçtiği müşahade edilmiştir. İktidar partisi tarafından getirilecek bir değişiklik paketi içinde ombudsman kurumunun oluşumuna ilişkin bir madde yer alsa bile, paketin geneline ilişkin çekincelerden dolayı, bu değişikliğin Anayasa'da yapılamayacağı görüşü, üzerinde sıkça durulan bir konu olmuştur.

Konuya AB açısından bakıldığında, İlerleme Raporlarının önceki bölümlerde incelenmesinde de görüleceği üzere, bu konuda bir dayatma olduğunu söylemek pek mümkün bulunmamaktadır. Konu ülkemiz tarafından ortaya atılmış ve taahhüt edilmiş olmasına rağmen, yaklaşık on yıldır kurum hayata geçirilememiş ve bu durum da AB tarafından eleştiri konusu yapılmıştır.

Milletvekilllerimiz tarafından kurumun oluşturulmasına getirilen en önemli eleştirilerden bir tanesi, vatandaşın şikayet başvurusunu zaten yapabileceği kurumların mevcut olmasıdır. Dolayısıyla bu alanda ombudsman kurumu oluşturulması, yeni bir bürokratik aracı kurum yaratmaktan başka bir sonuç doğurmayacaktır düşüncesi de aynı eleştiri içinde belirtilmiştir. Ülkemizin devlet mekanizmasına bakıldığında vatandaşın şikayetlerini inceleyecek ve denetleyecek kurumların varlığı hemen fark edilecektir. Örneğin TBMM'nin on altı ihtisas komisyonundan biri olan ve on iki üyeden oluşan Dilekçe Komisyonu, sırf vatandaşlardan alınan dilekçelerin işleme konması ve ilgili merciler tarafından cevaplandırılmasının sağlanarak tekrar vatandaşa geri dönülmesi amacıyla kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı ile başlayan hiyerarşik kurumların her birisi, vatandaşın başvurularını almak ve cevaplamak ile de görevlendirilmişlerdir. Üstelik bu görevlendirme Bilgi Edinme Kanunu veya Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun esas olmak üzere yasal zemine de kavuşmuştur. Hatta vatandaşın bugün artık neredeyse her kurumun bünyesinde belki birden fazla sayıda rastlanabilen denetim ve teftiş birimlerine, ilgili kurumun uygulamalarını şikayet ve incelenmesini talep etme hakkı da bulunmaktadır. Bu alanda ilave olarak Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı gibi daha üst denetim birimleri de benzer şekilde görev alanları dahilinde aldıkları vatandaş talepleri ile ilgilenmek durumundadırlar. Ülkemizde neredeyse her idari makama bir denetim organının bağlanması gerekliliği gibi bir anlayış hakim olmuştur.

İşte kurumun oluşumu açısından ortaya konan gereklilik, söz konusu inceleme, denetim ve teftiş birimlerinin sonuçta bir şekilde yürütmenin bir organına bağlı olarak çalışmaları konusunda ortaya konmaktadır. Dolayısıyla söz konusu birimlerin bağımsızlıklarını sağlayacak şekilde herhangi bir merciden emir ve talimat almaksızın çalışmaları, çok da mümkün görülmemektedir. Örneğin DDK, sadece Cumhurbaşkanının isteği ile harekete geçebilmekte ve raporunu yine sadece Cumhurbaşkanına sunmaktadır.

Ülkemizde söz konusu kurumların bu özelliklerini ortadan kaldırmak ve ombudsman benzeri bir kurum oluşturulması yönünde de çalışmalar yapılmıştır. Örneğin 1982 Anayasası'nın hazırlandığı dönemde Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan Anayasa önerisi, KAYA raporunda yer alan Devlet Denetleme Kurulu'nun yapısının değiştirilmesi teklifi, bunlardan bir kaçıdır. Hatta Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) tarafından ülkedeki tüm denetim kurullarının yerine Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışacak tek bir denetim birimi kurulması önerisi de 1990'lı yılların sonunda yapılmıştır.³⁰⁸ Ama tüm bu gayretler sonuçsuz kalmış ve sistem bilinen şekliyle devam etmiştir. Kaldı ki ombudsman kurumunun oluşturulduğu durumda bile, söz konusu kurumların mevcudiyetinin tekrar değerlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkacaktır.³⁰⁹

Bu noktada ülkemizde vatandaş şikayetlerinin tek merkezden değerlendirilmesine imkan sağlayan Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), bu konuda oluşan eksikliği giderme konusunda önemli bir faaliyet olarak görülmektedir. 2006 yılında faaliyete geçen söz konusu sistemde vatandaşlar şahsen, elektronik posta, posta ve telefon (Alo 150) aracılığı ile merkez (Bakanlıklar) ve yerel düzeyde (Valilik, Kaymakamlık ve Belediyeler) oluşturulan halkla iletişim ofislerine başvurabilmektedirler. Her ay söz konusu başvuruların sayısı, konusu, olumlu – olumsuz cevap sayısı ve cevaplandırma süresi sistem tarafından rapor haline getirilmekte ve yine her ay Başbakan, Bakanlıklar ve Valiliklere gönderilerek, internet sayfasından da duyurulmaktadır. BİMER'e Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'u ilgilendiren hususlar ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na yapılacak başvurular gönderilebilmektedir. Bu kapsamda işkence, kadın, çocuk, çevre gibi konularda maruz kalınan insan hakları ihlalleri de sistem aracılığı ile ilgili kurum ve kuruluşlara iletilmektedir. Bir fikir vermesi açısından belirtmek gerekirse, BİMER'e 2007 yılında 137.716 adet başvuruda bulunulmuş ve 181.022 adet başvuruya da işlem yapılmışken, bu sayılar 2008 yılında artış göstererek sırasıyla 217.859 ve 343.627 olarak gerçekleşmiştir.³¹⁰ Söz konusu sistem yerel düzeyde oluşturulacak ombudsman ofislerinin de karşılaşacağı iş yükünü göstermesi ve sorunların çoğunlukla yerel düzeyde çözümlenmesine olanak vermesi açısından dikkat çekicidir.

³⁰⁸ DENETDE. (17 Haziran 1999). Denetimin Bağımsızlığı Tek Çatıdan Geçiyor. Erişim: 11 Mart 2008, <http://www.denetde.org.tr/makaleler/Makaleler.html>

³⁰⁹ Sezen, S. (Aralık 2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(4), s. 94.

³¹⁰ BİMER, (t.y.). Erişim: 18 Haziran 2009, <http://www.basbakanlik.gov.tr/bimer/index.htm>

Ombudsman kurumunun oluşturulması açısından, vatandaş şikayetleri ile ilgilenecek kurumların dağınıklığı, bağımsız olmadıkları konusunda ortaya konan eleştiriler, görüleceği üzere bu türde bir kuruma ihtiyaç duyulduğunun bir göstergesi olarak kabul edilebilecektir. Fakat sırf bu sebeplerin varlığı yeterli olabilir mi sorusuna olumlu yanıt vermek mümkün görülmemektedir.

Milletvekilllerimiz ile yapılan görüşmede ortaya konan bir diğer önemli sebep, diğer ülkelerde de uzun süre tartışılmış olan ülkemizin yargı ayrılığı sistemini kullanıyor olmasıdır. Burada önemli olan husus, idari yargı sistemi altında idari işlemlerin hukuka uygunluğu açısından denetlenmesi olanaklı iken, bu konuda görev yapacak başka bir kuruma ihtiyaç olup olmadığı sorusudur. Daha önce de belirtildiği üzere idari yargı sisteminin kaynak noktası olan Fransa'da Cumhuriyet Arabulucusu kurumunun oluşturulma safhasında, aynı sorun orada da tartışılmıştır. Burada tekrar vurgulamaya gerek görülmeyen sebeplerle kurum oluşturulmuş ve bugüne kadar da yaşatılmıştır. Hali hazırda Fransız Cumhuriyet Arabulucusu olarak görev yapan Jean-Paul Delevoye tarafından ülkemizde düzenlenen bir uluslararası konferansta, kuruma yönelik yapılan eleştirilere karşın bugün itibarıyla kamuoyu ve idare tarafından kararlarına güvenilen ve özellikle Afrika ülkelerine örnek olan bir idareyi oluşturdukları, ifade edilmiştir.³¹¹

Benzeri durumu yargı ayrılığı ilkesine sahip diğer ülke örneklerinde de görmekteyiz. Burada belirtmek gerekir ki sadece idari yargının varlığı da kuruma gerek olmadığı yargısını doğurmamalıdır. Çünkü iki kurum, görev ve örgütlenmeleri açısından farklılaşmaktadırlar. İdari yargı, yürütmenin kararlarını sadece hukuka yani yazılı yasal metinlere uygunluk açısından denetlemektedir. Oysa ombudsman kurumu uygulamalarında hukuka uygunluğun yanında yerindelik denetimi de yapmakta, böylece kararlar mevzuata uygun da olsa vatandaş üzerinde haksız bir yük yarattığı için değiştirilmesi teklif edilebilmektedir. Buna ilave olarak yargıya başvurmak için bir harç ödenmesi ve uzun yıllar alacak bir sürece hazır olunması gerekmektedir. Ombudsman kurumu açısından bu yönde bir maliyet unsuru da geçerli değildir.

Ayrıca kuruma başvuru yapılmasının yargıya başvuru süresini durdurması karşısında, yargıya yönelmesi düşünülen olayların öncelikle kurum tarafından incelenmesini sağlayacağı ve böylece yargının üzerine düşen yükü azaltacağı öngörülmektedir. İdari yargı organları üzerine düşen yükün rahatlıkla görülebilmesi için burada bazı

³¹¹ Delevoye, a.g.b.

istatistikleri vermenin faydalı olacağı düşünülmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu adalet istatistiklerine göre; idari mahkemelerinde açılan dava sayısı 1998 yılında 155.648 iken 2007 yılında bu rakam 478.339'a ulaşmıştır. Karara bağlanan dava sayılarına bakıldığında bu rakamın 1998'de 105.048, 2007 yılında 326.826 olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bir sonraki yıla devreden dava sayısında devamlılık gösteren bir artış gözlemlenmektedir ki, 1998 yılında 50.600 dosya bir sonraki yıla devrederken 2007 yılında devreden dosya sayısı 151.513 olmuştur. Bu konuda verilebilecek bir diğer istatistiki veri de ülkemizdeki toplam hakim sayısı, açılan dava sayısı ve hakim başına düşen dava sayısıdır. 1998 yılında ülkemizde 5.589 hakim görev yapmakta ve açılan 4.101.543 dava nedeniyle her bir hakime 734 dosya düşmekteyken, 2007 yılında bu rakamlar sırasıyla 6.260, 5.934.915 ve 948 olarak gerçekleşmiştir.³¹² Görüleceği üzere ombudsman kurumu, hukuk devletinde idari yargının yerini alacak bir kurum olarak değil, ancak ona destek olabilecek, dava yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardım edebilecek bir kurum olarak görülmelidir.³¹³

Burada belirtmek gerekir ki bazı ombudsman kurumlarının örneğin İsveç ombudsmanı gibi, yargı organlarını da denetlemek yetkisi bulunmaktadır. Fakat bu durum, o ülkenin kurumu oluşturduğu 1809 yılında yürütme ve yargı fonksiyonlarını birbirinden kesin olarak ayıracak bir çizgiye sahip olmamasına, çünkü bu yetkilerin Kral'da toplanmış olduğuna, bağlanmaktadır.³¹⁴ Dolayısıyla bu noktada yargı organları ile kurum arasındaki ilişkinin ülke yapısına uyum sağlayacak şekilde düzenlenmesine dikkat edilmesi gerekliliği doğmaktadır.

Kurumun oluşturulmasında ortaya konan daha çok demokrasinin tam anlamıyla yerleştiği ülkelerde uygulanabileceği yargısı konusunda söylemek gerekir ki bugün artık eski komünist blok ülkelerinin çoğunda, özellikle AB'ye aday olan bu türdeki ülkelerin tamamında, ombudsman benzeri kurumlar yer almaktadır. Dolayısıyla bu bir sistem sorunu değil fakat anlayış sorunudur. Eğer kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde vatandaş odaklı bir sistem benimsenirse, doğal olarak, ombudsman benzeri kurumlara yönelik talep artacaktır. Sonuç olarak kurumun, demokrasinin tam olarak sağlanması yolunda iyi bir araç olacağını söylemek mümkündür.

³¹² Türkiye İstatistik Kurumu, (t.y.). Erişim: 16 Haziran 2009, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=1&ust_id=12

³¹³ Erhürman, T. (Eylül 1998). Ombudsman, *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), s. 102.

³¹⁴ Kaminis, G. (09-10 Mayıs 2004). Yunanistan Ombudsmanı, *The Ombudsman and the Judiciary* [Bildiri], "Türkiye'de Ombudsman Kurumu: Yakın Gelecekte Yeni Bir Boyut" konulu seminer, Nevşehir.

Ülkelerin nüfusu, gelişmişlik düzeyi gibi unsurlar, kurumun oluşumunda bir diğer engel olarak ortaya konmaktadır. Bu yargıya hak vermemek mümkün olmamakla birlikte, ombudsmanın mevcut olduğu bazı ülkelere bakıldığında, kurumun ülke genelinde ve/veya yerel düzeyde örgütlenerek görevini yapabildiği görülecektir. Örneğin Batı Almanya (1959), İngiltere (1967), Kanada (1970), Avustralya (1972), Fransa (1973) ve Hindistan (1973), bu sistemi çok önceleri oluşturan ülkelerden belli başlıcalarıdır. Dolayısıyla örneği Fransa'da yer alan mahalli gönüllü ombudsmanların ülke ombudsmanına yardımcı olduğu bir sistem ile merkez üzerine düşecek olan yük azaltılmakta ve şikayetler doğduğu yerde merkeze intikal ettirilmeksizin çözümlenebilmektedir. Nüfus yapısı açısından ülkemize benzeyen Fransız örneğinin, ülkemiz ombudsman kurumu çalışmalarında dikkatle takip edilmesi gereken bir örnek olduğu düşünülmektedir.

Sonuç itibarıyla, ombudsman kurumu ülkemiz açısından bir an önce kurulması gereken ve varlığına çok ihtiyaç duyulan bir örgüt olarak görülmemektedir. Hele hele kurumun gerekliliği, ilgili her kesim tarafından yeterince tartışılmadan bu tür bir kurumun alelacele kurulması, yakalanmış olan bir fırsatın da heba edilmesi anlamına gelecektir. Bu konuda AB tarafınca eleştirildiğimiz doğru olmakla birlikte, daha önce de belirtildiği üzere önemli olan ülke ihtiyaçlarının belirlenmesi ve ona göre program çizilerek uygulamaya geçilmesidir. AB tarafından bir dayatma yapıldığı hususu ayrıca bizce söz konusu görülmemektedir, çünkü kurumu oluşturacağımız her defasında taahhüt edilmesine rağmen bu taahhüdü yerine getiremeyen yine ülkemiz olmuştur. Dolayısıyla öncelikle idarenin mevcut yapısında yer alan aksamaların ele alınarak hatalı yönlerin düzeltilmesine yönelik reformların yapılması daha elzem görülmektedir. Bu reformlardan en önemlisi, milletvekilleri tarafından da belirtildiği üzere, yargı reformu olmalıdır. Burada sadece anılan reformun gerekliliği konusuna değinilmekle yetinilecek olup, reformun ne yönde gerçekleştirileceğinin ayrı bir inceleme konusu olarak ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

Bu konuda yapılması gerek bir diğer husus da halen mevcut olan ve sayıları konusunda netlik bulunmayan denetim birimlerinin durumunun tartışılması gerekliliğidir. Bu kadar çok sayıda kurumun varlığından toplumun da haberinin bulunduğunu söylemek pek mümkün görülmemektedir. Bu alanda yapılacak bir toplulaştırma faaliyetinin, idarenin içinde bulunduğu statükocu yapıyı değiştirme yolunda önemli bir etken olacağı düşünülmekle birlikte, değişime direnç katsayısının bürokraside oldukça

yüksek olduğu hususu da gözden kaçmamalıdır.³¹⁵ Dolayısıyla söz konusu teftiş ve denetim kurullarına yönelik yapılacak reformda, bu kurulların yeni denetim sistemi içindeki konumlarının netleştirilmesi, eskiden beri yerine getirmekte oldukları işlevlerin çağın gerekleri ve yeni denetim anlayışlarıyla şekillendirilmesinin uygun olacağı tespiti, akademisyenler tarafından da dile getirilmektedir.³¹⁶

3. TÜRK OMBUDSMAN KURUMU

Ombudsman kurumu oluşturulması hususunda bir ihtiyaç duyulması halinde, kurumun, kendisinden beklenen faydanın azamisinin elde edilmesi yolunda ülkemiz şartlarına en uygun olacak biçimde örgütlenmesi ve buna yönelik bir mevzuata sahip olması gerektiği düşünülmektedir. Buradaki amaç, kuruma yönelik yeni bir bürokratik kademe ile atama yapılacak yeni kadrolar yaratılması eleştirilerinin gerçeğe dönüşmesinin önüne geçilmesidir. Bunun için de tek yol, kurumun niteliklerinin elit bir tabaka içinde kapalı kapılar ardında değil, bilakis vatandaş etkileyecek bir uygulama olacağından, toplumun her kesiminin düşüncesinin alınması suretiyle toplumun ihtiyaçlarına göre şekillenmesi yolundan geçmektedir. Bu bölümde ortaya koyacağımız nasıl bir Türk ombudsman sistemi istiyoruz sorusu, diğer ülke örneklerinde rastlanan en iyi uygulamalardan istifade edilerek, ülkemiz şartları göz önünde bulundurulmak suretiyle cevaplandırılmaya çalışılacaktır. Keza ombudsman sisteminin kopya edilmemesi aksine ülke şartlarına uygun bir şekilde tasarlanması gerektiği düşüncesine³¹⁷ bizce de katılmaktadır. Dolayısıyla kurumun nitelikleri konusunda yapılacak tek doğru bir saptama olamayacağından, önerilerimiz her zaman tartışmaya açık bulunmaktadır. Önemli olan doğruya en yakın uygulamanın elde edilmesi ve kurumdan beklenen faydaya ulaşılmasıdır. Bununla birlikte incelenen ülke örneklerinde bazı ombudsman uygulamalarının bir kısım ortak yönleri sahip olduğunu bu noktada açıklamanın, gelecek tartışma konularına ışık tutması bakımından faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu hususlar, kurumun yürütme organı karşısında bağımsızlığı, şikayetlerin kişiler tarafından yapılması, kuruma gelen konuların idarenin kötü işleyişi ve haksızlık

³¹⁵ Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama*. Ankara: TODAİE, s. 42.

³¹⁶ Karcı, Ş. M. (18-20 Ekim 2007). *Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türk Teftiş Sistemi* [Bildiri], V. Kamu Yönetimi Forumu, Kocaeli Üniversitesi, s. 12.

³¹⁷ Fendoğlu, T. (Ocak Şubat 2008). *Dünyaya İhraç Ettiğimiz En Büyük Marka: İnsan Hakları Kurumu (Ombudsmanlık)* (1). *İdarecinin Sesi*, 22(126). Türk İdareciler Derneği, s. 33.

yönünden adil olarak değerlendirilmesi ile kötü yönetimin neden olduğu sonuçlara karşı tavsiyelerde bulunulmasıdır.³¹⁸

Bu noktada kuruma verilecek isim dahi belki tartışma konusu edilebilecektir. Bunun nedeni öncelikle ombudsman kelimesi Türkçe değildir ayrıca kurumun oluşturulması safhalarında hazırlanan kanun taslaklarında kuruma farklı isimlendirmelerde bulunulduğu görülmektedir (Yurttaş Sözcüsü, Türkiye Halk Denetçisi, Mahalli İdareler Halk Denetçisi ve Kamu Denetçisi gibi).

Kuruma verilecek isim konusunda diğer ülke örneklerinde de yeknesak bir uygulama görülmemektedir. Örneğin daha önce de belirtildiği üzere kuruma İsveç ve Finlandiya’da *Ombudsman*, Hollanda’da *Ulusal Ombudsman* (Nationale Ombudsman), Fransa’da *Arabulucu* (Médiateur de la République), Kanada’da *Vatandaş Koruyucu* (Protecteur du Citoyen), İspanya’da *Halk Savunucusu* (Defensor del Pueblo), Avusturya’da *Halkın Avukatı* (Volsanwaltschaft), Romanya’da *Halkın Avukatı* (Avocatul Poporului), Portekiz’de *Adalet Temsilcisi* (Provedor de Justiça), İngiltere’de *Yönetim için Parlamento Komiseri* (Parliamentary Commissioner for Administration), Polonya’da *Sivil Haklar Savunucusu* (Deferseur des droits civiques) ifadeleri uygun görülmüştür.

Kuruma verilecek isim içinde “denetmen” kelimesine yer verilmesinin, yalnızca denetim fonksiyonunu öne çıkarması ve bu alanda ülkemizde aynı isimde birden çok kurum olması karşısında uygun olmayacağını ifade eden Avşar’ın bu görüşüne biz de iştirak etmekteyiz. Avşar ayrıca, “vatandaş hakları koruyucusu” veya “vatandaş savunucusu” gibi isimlerin de, sanki kuruma sadece ülkemiz vatandaşları başvurabilirmiş gibi bir anlam yüklediğinden, kuruma isim olarak verilmemesi gerektiğini haklı olarak ifade etmektedir.³¹⁹

Bu konudaki düşüncemiz, eğer yabancı kelime olduğu yönünde bir itiraz görmeyecekse, kuruma “Türk Ombudsman Kurumu”, şahsa da “Türk Ombudsmanı” isminin verilmesinin uygun olacağı yönündedir. Burada ombudsman kelimesi önemlidir çünkü hem herkesin söz konusu kelimeye ve taşıdığı anlama karşı bir şekilde yatkınlığı vardır, hem de kurumun diğer ülkeler nezdinde tanıtılması daha kolay olacaktır. Bununla birlikte Türkçe isim olarak “Arabulucu”, “Halkın Avukatı” veya “Halkın Sözcüsü”

³¹⁸ Tortop, N. (Mart 1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*. 31(1), s. 4.

³¹⁹ Avşar, Z. (2007). *Ombudsman, İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi*, Ankara: s. 169.

gibi terimlerin de kullanılması mümkün görülmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere kuruma verilecek olan isimden daha önemlisi, kuruma klasik ombudsman sayılabilecek nitelik ve özelliklerin sağlanıp sağlanmadığı konusudur. İngiltere’de adında ombudsman kelimesi geçse bile yeterli niteliğe sahip olmayan kurumlar, ilgili derneğe üye olamamaktadırlar. 1975 tarihli Yeni Zelanda Ombudsman Yasası’nın 28A maddesi uyarınca, bu yasaya göre atanan kişi haricinde başka özel ve tüzel kişiler tarafından “ombudsman” unvanının kullanılması yasaklanmış ve aksi halde para cezası uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Ülkemizde kuruma ne ad verilirse verilsin, buna benzer bir isim korumasına ilişkin maddeye, ilgili yasasında yer verilmesi, ombudsmanın daha sonra benzer isimde teşkil edilecek kurumlarla karıştırılmaması açısından faydalı olacaktır.

3.1 Merkezi Ombudsman veya Yerel ve Özel Ombudsmanlar

Tezimiz kapsamında tartışılacak sistemin parlamento ombudsmanı olduğuna daha önce değinilmiştir. Kurumun oluşturulması esnasında dikkat çekici olan husus, on adet ombudsmanın 71 milyona ulaşan ülkemiz nüfusunun tamamına hizmet açısından yetişip yetişemeyeceği konusudur. Gerçi 5548 sayılı Kanunun Geçici 4 üncü maddesinde öncelikle merkezde uygulamanın başlatılması ve bir yıllık bir süre sonunda kurumun mahalli idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını incelemeye başlayabileceği ifade edilmiştir. Yani kurumun elinde esas yükün sırtlanılmasına hazırlık konusunda bir yılı bulunmaktadır. Ülkemizde hali hazırda kamu kurumlarına yapılan başvuru sayısı göz önüne alındığında, merkezde mevcut bu kadar az sayıdaki ombudsmanın bu kadar yoğun talebi istenilen düzeyde sonuçlandırması beklenmemektedir. Burada belirtmek gerekir ki Kanada, işe öncelikle yerel ombudsman sistemini kurarak başlamış ve merkezi bir ombudsmanı daha sonra kurmak amacıyla çalışmalarına devam etmiştir. ABD’nde de federal seviyede görev yapan ombudsman bulunmamakta, bunun yanında eyalet ve daha küçük idari yapılar, kurumun esas yoğunlukla oluşturulduğu alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Fransa örneği, daha önce belirtildiği üzere, yerel seviyede gönüllü olarak çalışan delegeler ile mahalli seviyede örgütlenmek suretiyle sistemini oluşturmuştur.

Ülkemiz açısından bakıldığında, yasalaşamayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”, yine kısmen yasalaşan 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda da “Halk

Denetçisi” adı altında mahalli düzeyde ombudsman benzeri kurumların teşkiline çalışılmış, fakat başarılı olunamamıştır. Mahalli düzeyde nasıl bir yapılanmaya gidilmesi sorusuna burada cevap aranılmayacak olmakla birlikte, bu yönde bir çabaya girişilmeden önce, söz konusu yasalara özellikle Cumhurbaşkanlığı tarafından getirilen eleştirilerin dikkatle ele alınmasında fayda olacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak merkezi düzeyde örgütlenecek ombudsman kurumunun yerel düzeyde oluşacak şikayet başvurularını yerinde inceleyecek bir örgüt yapısına ihtiyaç duyacağı düşünülmektedir. Bu örgütlenme yapısı, ombudsman kurumu oluşturulmasına ilişkin tasarı ile mahalli idare yönetimine ilişkin kanunlara yapılacak ilaveler ile yerine getirilebilecektir.

Ülkemizde parlamento ve yerel yönetim haricinde ele alınabilecek başka ombudsman türlerinin de oluşturulması konusunda girişimde bulunulabilecektir. Dünyada oldukça fazla sayıda insan hakları, çocuk, silahlı kuvvetler, öğrenci, tüketici, basın gibi alanların yanında, bilgisayar programlama konusunda³²⁰ bile münhasır görev yapan ombudsman kurumları mevcuttur. Hatta ülkemizde tüketici alanında ve “okur temsilciliği” adı altında basın alanında ombudsman benzeri görev yapan birimler oluşturulmuş ve bunlara vatandaşlardan alınan şikayet ve önerileri takip etme görevi verilmiştir. Bununla birlikte bu örnekler ideal basın ve tüketici ombudsmanı olmaktan uzak örneklerdir. Uygulamanın başlangıcı açısından ülkemiz şartları göz önüne alındığında önceliğin parlamento ve yerel yönetim ombudsmanı türüne verilmesinin daha uygun düşeceği değerlendirilmektedir. Araştırma konumuzu esas olarak parlamento ombudsmanı oluşturduğundan, diğer ombudsman türleri konusuna daha fazla değinilmeyecektir.

3.2 Ombudsmanın Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı ile Anayasal Statüsü

Ombudsman kurumunun en önemli özelliklerinden bir tanesi, görevini herhangi bir makamdan emir ya da tavsiye veya talimat almaksızın yerine getirmesi ile tarafsız olmasıdır. Ülke örnekleri incelenecek olursa bu konuda mutlaka anayasal veya yasal teminatın sağlandığı müşahade edilmiştir. Bu yönde bağlayıcı bir karar almaksızın hem kurumun niteliksel olarak kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getirmesi mümkün olmayacak, hem de kuruma karşı toplum nezdinde bir güven bunalımı oluşacaktır.

³²⁰ Sterling, T. D. (Dec. 19, 1975). Humanizing Computerized Information Systems. *Science New Series*, 190(4220), s. 1172.

Kurumun ülkemizde parlamento ombudsmanı olarak kurulması yönünde çalışma yapılmış olmakla birlikte, bu durum, kurumun parlamentoya bağımlı olduğu anlamına gelmemektedir. Sadece denetçilerin seçimi, görevden alınması, hazırlanan raporların görüşülmesi ile kurumun bütçesinin sağlanması konularında iki kurum arasında bir bağ mevcut olmakla birlikte, bu durum kurumun bağımsızlığına hanel getirmeyecek olup, yapılan genel uygulamaya uygun bir işlemdir. Burada belirtmek gerekir ki ombudsmanın seçimi ve görevden alınması esnasında uygulanacak yöntemin, bağımsızlığı ve tarafsızlığına zarar verici mahiyette düzenlenmemiş olması gerekmektedir. Bu konu daha sonra ayrıntılı olarak ilgili bölüm içinde incelenecektir.

Kurum ile yürütme ve yargı organı arasında da bağımsızlığını zedeleyici organik bir bağ bulunmaması önemlidir. Burada ombudsman, kendisine intikal eden veya kendisi tarafından resen ele alınan konuları incelerken, yürütme veya yargı organlarının müdahalesinden uzak bir ortamda görevini yerine getirecektir ve getirmelidir. Aralarında bu ilişkiden daha öteye giden bir müdahale durumu hiçbir zaman yaratılmamalıdır. Bu durum her üç taraf için de geçerlidir.

Kurumun ülkemiz uygulamasında söz konusu bağımsızlığa sahip olması açısından, hazırlanan yasa taslaklarında mutlaka “Bağımsızlık” başlığı altında bir madde ihdası yapıldığı görülmektedir. Son olarak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 12 nci maddesinde hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, görevleriyle ilgili olarak Kuruma ve denetçilere emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı şeklinde yapılan düzenleme ile bağımsızlık konusunda özel bir madde ihdasına gidilmiştir.

Yasada bağımsızlık açısından eksik kalan düzenleme, Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı’nın 9 uncu maddesinde “Bağımsızlığı” başlığı altında değinilmesine rağmen daha sonraki taslaklarda yer verilmeyen, Başdenetçi ve denetçilerin dokunulmazlığı olgusudur. Adı geçen taslakta, KKTC dahil diğer ülke örneklerine benzer şekilde, denetçilerin görevlerini yerine getirirken yapmış oldukları işlem ve eylemler nedeniyle cezai, mali ve hukuki sorumluluklarının bulunmadığına dair hükme yer verilmiştir. Genelde milletvekilleri ile hakim ve savcılara tanınan söz konusu ayrıcalık sayesinde kurum, görevini yaparken daha rahat hareket edebilecek, herhangi bir kimsenin inceleme esnasında veya sonucunda kuruma etkide bulunmasının önüne geçilecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda bu yönde bir hüküm bulunmamakta

olup, sadece denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesinin TBMM Başkanı'nın iznine bağlanması yönünde bir düzenlemeye yer verildiği görülmektedir (Madde 33).

Kurumun tarafsızlığı konusunda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 13 üncü maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin yemin ederken "...üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerime getireceğime..." sözlerine de yer verilmesi suretiyle yemin etmeleri hükme bağlanmıştır. Ayrıca adı geçenlerin nitelikleri arasında, göreve başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamaları gerektiği belirtilerek, tarafsızlık konusuna bir vurgu daha yapılmıştır. Söz konusu uygulamalar belirlenirken diğer ülke örneklerinde takip edilen metodun uygulandığı görülmektedir. Yine Kanunun 32 nci maddesinde özel öneme sahip bir düzenlemeye yer verilmiştir. Söz konusu maddede kurumun tüm personeline siyasi partiye üye olma yasağı, görevleri esnasında dil, din, ırk gibi konularda ayırım yapma yasağı, ticaretle uğraşma yasağı, yakınlarının şikayetlerini inceleme yasağı gibi konularda kısıtlamalar getirilerek, toplum nezdinde kurumun tarafsızlığının, saygınlığının ve kuruma duyulan güvenin tesis edilmesi amaçlanmıştır.

Bu bölümde incelenecek son konu, kurumun bir anayasal zemine sahip olup olmaması gerekliliği olacaktır ki bu konu ombudsman konusunda ülkemizde yapılan tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır. Bilindiği üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun veto gerekçeleri içinde, halk denetçiliği kurumunun Anayasa'da düzenlenmediği yargısına yer verilerek, Anayasa'mızda idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetiminin idari yargıya bırakıldığı ifade edilmiştir. Benzer şekilde Cumhurbaşkanlığının Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun veto edilmesine ilişkin kararında da, Anayasa'mızda idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi konusunda TBMM'nin görev ve yetkisinin bulunmadığı, dolayısıyla düzenlemenin erkler ayrılığı ilkesine uymadığı belirtilmiştir. Keza Anayasa Mahkemesi tarafından anılan yasanın iptaline ilişkin verilen kararda da aynı unsur kullanılmıştır.

Kurumun oluşturulmasına ilişkin olarak Anayasa'da özel bir maddeye ihtiyaç duyulup duyulmaması konusunda kendileri ile görüşülen milletvekilleri arasında tam bir görüş birliği bulunmadığı gözlenmiştir. Muhalefeti temsil eden milletvekilleri çoğunlukla bunun gerekli olduğunu ifade etmişler ve bu görüşlerini yasanın komisyonlarda yapılan görüşmelerinde "ayrışık oy" yazmak suretiyle tekrar etmişlerdir. Konu akademik

çevrelerde de tartışma konusu edilmiş ve aynı görüş orada da kendini göstermiştir. Örneğin bu alanda ilk akademik çalışmalarda bulunanlardan Ömer Baylan, 1978 yılında bile Anayasa güvencesi altında bulunan Danıştay'ın siyasal iktidarlar karşısında kimi zaman zorluklarla karşılaşması göz önüne alındığında, yasayla kurulmuş bir ombudsman kurumunun karşılaşabileceği güçlükleri kestirmenin zor olmayacağını belirtmiş ve kuruma anayasal güvencenin sağlanması gerektiğini ifade etmiştir.³²¹ Bir başka grup araştırmacı da, yapılacak anayasa değişikliği ile kurumun yönetsel ve siyasal otoriteler karşısında bağımsızlığı ve itibarı ile hizmetsel etkinliğinin sağlanmış olacağını belirtmişlerdir.³²²

Hatırlanacağı üzere yukarıdaki görüşlere paralel olarak 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında Ankara Üniversitesi'ne mensup bazı öğretim üyeleri tarafından hazırlanan Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde "Kamu Denetçileri Kurulu" başlıklı bir maddeye yer verilmiş ve kurumun görev, seçilme ve rapor hazırlamasına ilişkin spesifik unsurlara madde içinde yer verilmiştir. İlginçtir ki aradan geçen otuz yıla yakın bir süre sonunda hala ülkemizde aynı konu tartışılmaktadır ve henüz sonuçlanamamıştır. Bununla birlikte artık Anayasa Mahkemesi'nin kararı karşısında, yürütme haricinde bir organa bağlı çalışacak ombudsman kurumu oluşturulmasının ilk adımı, Anayasa değişikliği olmak zorundadır. Fransa'da yapılan son anayasa değişikliği ile Cumhuriyet Arabulucusu'na ilişkin temel hükümler anayasaya dahil edilmiş ve kurum oluşturulduğu tarihten bu yana ilk kez 2008 yılında anayasal bir zemine kavuşmuştur. Ülkemizde TEPAV/EPRI tarafından 2005 yılında Devlet Denetleme Kurulu yerine oluşturulması önerilen "Kamu Denetimi Yüksek Kurumu" konusunda hazırlanan Anayasa değişikliği teklifinde de bahsedildiği üzere, ombudsman kurumunun anayasal bir zemine sahip olması, yapacağı görev, ilişkide bulunacağı yasama, yargı ve yürütme organları ile ilişkisinin ortaya konması açısından, bizce de zorunlu görülmektedir.

3.3 Kurumun Oluşturulma Amacı ve Görevi

Ülkelerin ombudsman kurumunu farklı adlarla, farklı örgütlenmeler içinde ve farklı yetkilerle kurmaları doğal karşılanacak bir husustur. Bununla birlikte kurumun oluşturulmasında güdülen amaç, çoğunlukla aynıdır. Buna göre ombudsman kurumu, vatandaş ile devlet idaresi arasında vatandaş aleyhine ortaya çıkan sorunu adli

³²¹ Baylan, a.g.e., s. 164.

³²² Kılavuz, R., Yılmaz, A. ve İzci, F. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 4(1), s. 66.

mercilere intikal ettirilmeksizin kısa süre içinde çözmek, bu yolda gerekli inceleme, araştırma ve soruşturmaları yerine getirerek her iki tarafa tavsiyelerde bulunmak, tavsiyelerine kamu idarelerince uyulmadığı takdirde bunu raporunu vermekle mükellef olduğu organa bildirmek ve sonuçta yine sorunun çözümünü sağlamak gayesidir.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1 inci maddesi, kanunun amacını açıklarken madde içinde kurumun görev çerçevesini de belirlemiştir. Aslında 5521 sayılı yasanın aynı maddesi kuruma "şikayetlerin incelenmesi ve önerilerde bulunulması" şeklinde bir çerçeve çizmekteyse de, maddeye TBMM AB Uyum Komisyonu'nda yapılan "...idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile yerindelik yönlerinden incelemek, araştırmak, önerilerde bulunmak suretiyle yönetimin kalitesinin yükseltilmesine katkı sağlamak üzere..." kurumun oluşturulduğu ilavesiyle kurumun görevi daha anlaşılır ve net bir biçimde açıklanmıştır. Zaten ilgili kanun taslağı ve komisyon raporlarının okunmasında kolaylıkla fark edilecektir ki, AB Uyum Komisyonu ile bünyesinde kurulan Alt Komisyon, ilave ettikleri metinler daha sonra değiştirilmiş ve çıkarılmış olsa bile, Kanun metninin geliştirilmesinde önemli katkılarda bulunmuşlardır. Bunda Komisyonun konu ile yakinen ilgilenen sivil toplum kuruluşları ile kamu görevlilerinin görüşlerini dinlemelerinin büyük etkisi bulunmaktadır. Ayrıca maddeye, idarenin işlemlerinin insan haklarına saygı açısından da incelenebileceğine ilişkin bir hüküm konulmuş olması, hem bu konudaki büyük bir eksikliği gidermiş, hem de uluslararası örnekleri arasında Türk ombudsmanını özel bir konuma oturtmuştur. Ülkemizde bu konuda çalışmakta olan Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı'nın tecrübelerinin ve idari yapısının da, yeni kurulacak olan ve insan hakları ombudsmanı olarak nitelendirilebilecek kuruma, iyi bir çalışma alanı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Bununla birlikte yukarıda belirtilen maddede altı çizili bulunan ifadeler, daha sonra tasarının görüşüldüğü Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nda muğlak bulunarak metinden çıkarılmıştır. Oysa bu ifadeler ombudsman kurumlarından beklenen esas görevleri belirtmektedir. Ombudsman denetimi ile amaçlanan devletin kamu hizmetlerini sunarken vatandaş memnuniyetini temel almasıdır. Dolayısı ile kurum, son yılların moda kavramı olan toplam kalite yönetimi ile performans değerlendirmesi konularıyla yakından ilgili bulunmaktadır. Hizmet sunumunda kalitenin artması, hizmetin tek elden verilmesi, vatandaş ile yakın ilişki içinde onun beklentilerine uygun hizmet sunulması, hem iyi yönetim ilkeleri olarak değerlendirilmekte hem de

kurumdan beklenen sonuçlar olarak düşünülmektedir.³²³ Sonuç itibariyle söz konusu ifadelerin yasa metninden çıkarılmasının kurum açısından büyük bir eksiklik yaratacağı kolaylıkla ifade edilebilecektir.

Maddede dikkat edilecek bir diğer önemli husus, kuruma hukuka uygunluk yanında idarenin kararlarının yerindelik yönünde de denetimini yapma görevinin, madde metninden çıkarılmış olmasıdır. Tasarının Meclis Genel Kurul görüşmelerinde bu ifadenin tekrar maddeye ilave edilmesi bir önerge ile teklif edilse de bu yöndeki önerge reddedilmiştir. Bu yetki, bilineceği üzere, kurumu idari yargı mercilerinden farklı kılan ve vatandaş idarenin hukuka uygun bile olsa kararlarından dolayı zarar görmesini önleyen yegane özelliğidir. Dolayısıyla ombudsman kurumları açısından olmazsa olmaz nitelikteki yerindelik denetiminin kurumun görevleri arasında sayılması gerektiği düşünülmektedir.

Burada vurgulamak gerekir ki, kurumun görevi içinde bireylerin haklarının korunması değil, idarenin yaptığı işlemlerin hukuka ve hakkaniyete uygun olup olmadığı konu edilmektedir. TBMM AB Uyum Komisyonu Başkanı Yaşar Yakış'ın "Hukuk Devletinde Ombudsman'ın Rolü" konulu seminerde yaptığı konuşmada da belirttiği üzere, ombudsman kurumu açısından önemli olan husus öncelikle toplumun haklarının koruyuculuğu görevidir.³²⁴ Yasanın göreve ilişkin maddelerinde bu vurgunun özellikle yapılması yerinde olacaktır.

Kurumun görevi, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 9 uncu maddesinde aynı nitelikler sayılmak suretiyle tekrar ifade edilmiştir. Burada önemle üzerinde durulması gereken bir husus, kurumun görev alanı içinde yer alan idarelerin hangi organları kapsadığıdır. Bunun için yine yasanın "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde sayılan kurumlara bakıldığında, bunların yürütme organına bağlı veya ilgili kurumlar oldukları görülecektir. Oysa 9 uncu maddenin ikinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ve yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, kurumun görev alanı dışında bırakılmışlardır. Buradan yasama ve yargı tarafından yerine getirilen söz konusu işlem ve eylemler

³²³ Abdioğlu, H. (Bahar 2007/2). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Yıl: 6, (11), s. 85.

³²⁴ Yakış, Y. (09-10 Mayıs 2004). *Hukuk Devletinde Ombudsman'ın Rolü* [Bildiri], "Türkiye'de Ombudsman Kurumu: Yakın Gelecekte Yeni Bir Boyut" konulu seminer, Nevşehir.

haricinde kalan fiillerin, kurumun görevi kapsamında olduğu sonucuna ulaşılabacaktır. Her iki madde arasında tezat olduğu düşünülmektedir. Böylece örneğin 9 uncu madde uyarınca; TBMM Genel Sekreterliği bünyesinde yer alan birimlere ilişkin vatandaş şikayetleri kurumca incelenebilecekken, söz konusu birimler 3 üncü maddede “idare” kavramı içinde sayılmadıklarından ötürü, bunlar üzerinde denetim yapılamayacaktır. Aslında yasama ve yargı mercilerinin yasama ve yargı işlemleri haricinde kalan idari eylemlerinin de kurumun görev alanı içinde olması, klasik anlamda ombudsman sisteminde yer alan bir unsurdur. Aslında bu türde bir görev maddesinin, yürütme, yasama ve yargı organları ile hassas ilişkileri ortaya koyması nedeniyle Anayasa içinde kuruma özgü tahsis edilecek madde içinde düzenlenmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Kaldı ki 9 uncu maddenin ikinci fıkrasında bizce bir başka büyük eksiklik daha bulunmaktadır. Söz konusu maddede kurumun görev alanına girmeyen hususlar tek tek sayılmıştır. Belirtilen hususlardan Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler konusunda, benzeri hususa, Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulamayacağı yolunda zaten Anayasa’nın 105, 125 ve 159 uncu maddelerinde yer verildiği görülecektir. Cumhurbaşkanlığı tarafından veto ve iptal gerekçelerinde de belirtildiği üzere, Anayasa’da hükme bağlanmış söz konusu hususların yasa içinde bir defa daha tekrar edilmesi hem yasa yapma tekniğine uymamakta hem de sanki yasanın bu hususlarında bir değişiklik yapılırsa, bazı hususların kurumun görev alanına dahil edilmesi mümkünmüş izlenimi yaratmaktadır. Dolayısıyla bu türde kurumun görev alanına girmeyecek unsurların da yine Anayasa’nın kuruma ilişkin maddesinde atıf yapılmak suretiyle sayılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Bu arada söz konusu 9 uncu maddeye bir ilave yapılarak, kamu personelinin özlük haklarına ilişkin konuların da kurumun denetim alanı dışına çıkarılması gerekmektedir. Bunun nedeni, konusu itibarıyla tayin, terfi ve atama gibi hususların kurumun iş yükünü arttıracak ve asıl olarak idari yargının kararına bırakılacak bir unsur olması nedenlerinden ötürüdür. Bu nedenler dolayısıyla anılan maddeye bu yönde bir düzenlemenin ilave edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yine Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun ilgili maddesi uyarınca mahalli idareler kurumun görev alanı içinde sayılmışlardır. Bu durumda kamu denetçilerinin mahalli

idarelere ilişkin şikayetleri de inceleyecekleri anlaşılmaktadır. Eğer ayrı bir mahalli idare ombudsmanı sistemi düşünülecek olursa, bu yetkinin de bu kanun içinde değil, yapılacak yeni yasal düzenleme içine taşınmasına dikkat edilmesi gerekecektir.

Burada belirtmek gerekir ki, herhangi bir karışıklığa mahal verilmesini önlemek açısından, kurumun görev alanına girmesi düşünülmeyen kurum ve kurulların, ilgili maddesinde sayılarak ifade edilmesi faydalı olacaktır. Yasanın 3 üncü maddesinde görev alanı içine giren kurumlar sayılmış olsa da Bakanlar Kurulu, bakanlar, milletvekilleri gibi özel öneme sahip kurum ve şahısların, bu şekilde kurumun görev alanı dışında olduğunu kesin ve net bir biçimde ifade etmenin yararlı olacağı düşünülmektedir. Örnek vermek gerekirse İsveç'te mahkemeler (idari açıdan) görev alanı içindeyken, milletvekilleri ve bakanlar görev alanı dışında sayılmışlardır. Oysa Finlandiya'da Cumhurbaşkanı ile yukarıda sayılan kurumların tamamı kurumun görev alanı içine alınmıştır.³²⁵

3.4 Ombudsmanın Seçilmesi ve Görevden Alınması

Kamu denetçilerinin seçimi, kurumun kendisinden beklenen hedeflere ulaşması açısından çok önem ihtiva eden bir konudur. Kurumun bağımsızlığının teminatlarından bir tanesi, seçimi konusunda akıllarda herhangi bir şüphe bırakmaması olacaktır. Ombudsmanın seçiminin, diğer ülke örnekleri incelendiğinde, özellikle parlamentolar tarafından yerine getirildiği görülecektir. Fakat bunun istisnaları da bulunmaktadır. Örneğin İngiltere'de atama Bakanlar Kurulu'nun teklifi ile Kral veya Kraliçe tarafından yapılmaktadır. Bizim ülkemizde de ombudsmanın Cumhurbaşkanı tarafından atanması yolunda teklifler yapılmıştır. Örneğin 1982 tarihli Gerekçeli Anayasa Önerisi, oluşturulması düşünülen "Kamu Denetçileri Kurulu"nın üyelerinin beş yıllık bir süre için, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesini öngörmüştür.

Ombudsman olarak görev yapacakların seçimi konusunda Cumhurbaşkanıya veya Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesinin doğru olmayacağı düşünülmektedir. Bunun nedeni 1982 Anayasası'na göre bu organlar yürütmeyi oluşturan organlardır. Dolayısıyla yürütmeyi de denetleyecek olan bir kurumun, seçiminin o organın en üst iki

³²⁵ The Parliamentary Ombudsman of Finland, Parliamentary Ombudsman Act. (t.y.). Erişim: 08 Haziran 2009, <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.php?eo/english/lawlinks/act-ombudsman.htm>

kanadına bırakılması, seçimin ve seçilecek kişilerin sorgulanması sonucunu doğurabilecek ve kurumun bağımsızlığı zedelenmiş olacaktır.

Parlamente demokrasilerde halk tarafından seçilmiş milletvekillerinden oluşan parlamentoların ombudsmanı seçmesi gayet doğal ve anlaşılır karşılanabilmektedir. Bununla birlikte iktidarı elinde bulunduran parti, Mecliste de çoğunluğu almış olduğundan, Meclis tarafından yapılacak bu türde atamalarda söz sahibi olabilecek ve istediği adayı seçme fırsatını yakalayacaktır. Seçimin tamamen parlamentonun inisiyatifine bırakılması bu nedenle uygun olmayacaktır. Dolayısıyla muhalefetin de görüşlerinin temsil edilebileceği bir seçim sisteminin oluşması gerektiği düşünülmektedir.

Ombudsmanın seçimini TBMM'ne bırakan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11 inci maddesinde, başdenetçi ve denetçi seçimine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşacak Karma Komisyon, Meclis Başkanlığı'na başvuruda bulunan aday adayları arasından belli sayıdaki adayları belirleyerek, bunları Genel Kurulun bilgisine sunacaktır. Seçimde seçilebilmek için üye tam sayısının birinci turda üçte ikisinin, bu sağlanamazsa ikinci oylamada salt çoğunluğun oyunun alınması gerekmektedir. Bu da sağlanamazsa üçüncü turda en fazla oy alan aday seçilmiş sayılacaktır.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde en azından adayların seçimi parlamento içinde yapılırken adayların parlamento dışında belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Aslında ombudsman konusunda yapılan yasa hazırlıklarının ilki olan Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı'nda buna yönelik bir seçim maddesi ihdas edildiği görülmektedir. İlgili Taslağın 5 inci maddesinde Yargıtay, Danıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Yükseköğretim Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin her birisi tarafından Meclisin ilgili komisyonuna teklif edilecek üçer aday arasından üç adayın komisyonca seçilmesi öngörülmüştür. Bu üç aday Genel Kurul'da ilk iki turda üye tamsayısının üçte ikisi, bu sağlanamazsa en çok oy alan iki kişi için yapılacak üçüncü tur oylamada en çok oyu alan adayın seçilmesini öngörmüştür.

Görüleceği üzere aday belirlenmesinde çoğunluğu anayasal kurumlardan oluşan ve yargı bağımsızlığına sahip yüksek yargı organlarına yetki verilmekle, hem adayların

nitelik itibariyle en üst seviyede görev yapan kişiler arasından seçilmesi, hem de herhangi bir siyasi parti yanlısı olmasına ilişkin endişenin azamiye indirildiği görülecektir. Bu konuda parlamentoya düşen görev, kendisine sunulan adaylar arasından seçim işini öncelikle Karma Komisyonunda daha sonra da Genel Kurul'da ilk iki turda üçte iki oy çoğunluğu ile tamamlamak olacaktır. Bu şekilde muhalefet milletvekillerinin de desteğinin alınması gerekliliği ortaya çıkacak ve şahıs üzerinde bir konsensüs sağlandığı mesajı topluma verilebilecektir. Buna benzer önerileri Ömer Baylan³²⁶ ve Tufan Erhürman³²⁷, in çalışmalarında da görmek mümkündür.

Ombudsmanın seçimi konusunda TBMM'ne şahsi başvuruda bulunmak hakkı da olumsuz bir duruma sebebiyet verebilecektir. Şöyle ki bir siyasi parti tarafından desteklenecek aday, o partiyle hiçbir alakası olmaksızın başvurusunu yapacak ve sonuçta seçilme imkanına kavuşabilecektir. Dolayısıyla konu yine parlamento tekelinde kalmış olacaktır. Aynı sonuca ulaşmamızı sağlayacak buna benzer bir uygulama olan şahısların en az Meclis üye tamsayısının en az onda biri tarafından doğrudan Genel Kurula aday gösterilebilmesine yönelik fıkra, isabetli bir kararla madde metninden çıkarılmıştır.

Kanunun 11 inci maddesinin altıncı fıkrasında seçimin, Kurulun TBMM Başkanlığı'na başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılmasını öngörmüştür. Meclis görüşmelerinde en sık eleştiri konusu edilen hususlardan birisi, seçim süresi olmuştur. Haklı olarak getirilen eleştirilerde, sorunları kısa sürede yargıya intikal etmeksizin çözmek amacıyla kurulan kurumun denetçilerinin seçimi için azami üç aylık bir süre belirlenmesi uygun olmamıştır. Bu sürenin RTÜK üyelerinin seçim yönteminde izlenen usulde yapılabileceği düşünülmektedir. Buna göre denetçilerin görev süresinin bitmesinden iki ay önce, denetçiliklerde boşalma olması halinde ise boşalma tarihinden itibaren bir ay içinde seçim yapılması gerekecektir.³²⁸

Ombudsmanın görevden alınması, kurumun bağımsızlığının sağlanması ve bunun devam ettirilmesi açısından hayati öneme sahip olan diğer bir husustur. Bu, doğaldır ki her an görevden alınma tehdidi altında çalışmanın getirdiği bir sonuçtur. Bu tehdide

³²⁶ Baylan, a.g.e., s. 166.

³²⁷ Erhürman, "Türkiye için...", s. 166.

³²⁸ 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun. (13 Nisan 1994). *T. C. Resmi Gazete*, 21911, 20 Nisan 1994. Madde 6 (Üst Kurulun Seçimi ve Görev Süresi)(Değişik: 24.06.2005-5373/1 md.)

maruz şekilde görev yapan ombudsmandan toplum için herhangi bir fayda beklemek manasız olacaktır. Dolayısıyla ombudsmanın görevden alınmasına ilişkin madde çok açık, net, anlaşılır ve kurumun bağımsızlığına halel getirmeyecek şekilde düzenlenmelidir.

Genel olarak bu konuda kural ombudsmanı göreve getiren organ tarafından yine görevinden alınması şeklindedir. Hatta bu işlemin göreve atanmak için gerekli oy oranı kullanılarak yapılması, uluslararası uygulamalarda en çok rastlanan görevden alma yöntemi ve şeklidir. Kanun tasarısının ilk hali, kamu denetçiliğine ilişkin niteliklerin kaybedilmesi halinde denetçinin Karma Komisyonun başvurusu ile üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla Genel Kurul tarafından görevden alınacağı şeklinde düzenlenmiştir. Daha sonra Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapılan değişiklikle, denetçilik niteliklerinin kaybedildiğinin Komisyon tarafından tespiti halinde denetçinin görevinin sona ermesine görüşmesiz olarak yine Genel Kurulca karar verileceği yöntemi benimsenmiştir.

Burada görülmektedir ki, denetçinin görevden alınması için gerekli oy sayısı salt çoğunluk yani yarıdan bir fazla oydan daha basit bir yöntem olan çoğunluk oyuna bırakılmıştır. Kanımızca bu yöntem doğru olmamıştır. Denetçinin görevden alınmasında esasında salt çoğunluk oyu bile yeterli bir rakam değildir. Bu durumda denetçi, kendisinin iktidar partisi tarafından görevden alınmasına ilişkin baskıyı her zaman hissedecektir ve bu baskı altında çalışmak durumunda kalabilecektir. Bu nedenle denetçinin seçiminde ilk iki tur için teklif edilen 2/3 oranının burada da uygulanmasının doğru olacağı düşünülmektedir. Ayrıca Karma Komisyona verilen tespit görevi de çok açık değildir. Burada Komisyon tarafından bizzat yapılan bir tespitten mi yoksa herhangi bir adli makamdan alınan karar üzerine Komisyonca yapılan tespitten mi bahsedildiği belli değildir. Bu hususa ilaveten görevden alınmaya ilişkin 15 inci maddede, Kanunun 10 uncu maddesinde yazan niteliklerin taşınmaması halinin görevden alınmayı gerektirdiği anlaşılmaktadır. Oysa denetçinin tarafsızlığını kaybetmesi ya da parlamentonun ona duyduğu güvenin zedelenmesi halinde, görevden alınma prosedürünün işleyip işlemeyeceği konusuna maddede değinilmemesi de maddede eksik kalan unsurlardan bir tanesidir.

Kanımızca denetçilerin atanma şartlarını kaybetmeleri ile tarafsızlık ve güvensizlik durumlarının tespitinde en iyi yöntemin, buna ilişkin şikayetlerin bir yargı organı

tarafından incelenmesi olacağı düşünülmektedir. Bu konuda Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı en uygun merci olacaktır ve bu merci tarafından hazırlanan raporlar Karma Komisyona iletilerek işlemin başlatılması ve üye tam sayısının üçte ikisi tarafından onaylanması sonucunda denetçinin görevden alınması, en uygun yöntem olacak ve işleme bir yargı mercii dahil olduğundan herhangi bir tereddüde mahal verilmemiş olacaktır.

3.5 Seçilme Nitelikleri ve Görev Süresi

Başdenetçi ve denetçilerin seçilme nitelikleri 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 10 uncu maddesinde fıkralar halinde belirtilmiştir. Bu maddede dikkat çeken bir husus seçilme yaşının Başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaş olarak belirlenmiş olmasıdır. Buna ilaveten şahsın kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olması da seçilme şartları içinde sayılmıştır. Tasarının ilk halinde bu yaş sınırı her iki denetçi için de 35 olarak belirlenmiş, bu sınır AB Uyum Komisyonu'nda 40'a çıkarılmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonu da metnin son halini benimsemiştir.

Denetçi seçilebilmek konusunda bu türde bir yaş alt sınırı getirilmesi kanımca doğru olmakla beraber, milletvekillerinden alınan tepkilerden de anlaşılacağı üzere, yaş sınırının yüksek tutulduğu düşünülmektedir. Bu konuda ülkemizde Cumhurbaşkanı olmak için 40, milletvekili olmak için de 25 yaşını doldurmuş olmak gerekliliği karşısında, bu yaş sınırlarının Başdenetçi için 40, denetçiler için 30'a düşürülmesi uygun olacaktır. Kamu ve özel sektörde en az on yıl çalışması zorunluluğu bizce yeterlidir çünkü zaten üst kadrolara atanabilmek şartlarını kazanabilmek için en azından kamuda on yılın tamamlanması gerekmektedir. Ayrıca özel sektör kariyerine sahip kişilerin kuruma seçilme imkanının sağlanmasıyla kamu yönetiminde vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının yerleşmesinde katkı sağlayabilecekleri düşünülmüştür. Bununla birlikte kurumun başarılı olabilmesi için bu şekilde görev alacak Başdenetçi ve denetçilerin kamu yönetiminin işleyişini iyi tanıması önemli bir unsur olarak gösterilmiştir.³²⁹

Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi Kanunun 14 üncü maddesinde beş yıl olarak belirlenmiş ve bu görevlere iki defadan fazla seçilebilmek engellenmiştir. Bu şartlar,

³²⁹ Şengül, R. (2007/2). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (14), s. 139.

Hükümet tasarısındaki düzenlemeler korunmak suretiyle herhangi bir değişiklik yapılmadan kabul edilmiştir. Burada klasik ombudsman kurumları incelendiğinde ombudsmanların ya parlamento seçimleri ile birlikte ya da parlamento seçimlerinden daha uzun bir süre içinde yenilenmesi yönteminin uygulandığı gözlemlenmektedir. Ülkemizde parlamento seçimleri Anayasa'nın 2007 tarihinde değiştirilen 77 inci maddesine göre dört yılda bir yapılmaktadır. Buna göre denetçilerin görev sürelerinin parlamento seçim döneminden daha uzun tutularak, herhangi bir suretle paralel seçim yapılmasından kaçınılması ve bu suretle denetçinin bağımsız çalışmasının baltalanmasının önüne geçilmelidir. Bu sürenin altı veya yedi yıl olarak belirlenmesi mümkün görülmektedir.

Bir kısım ülke örneklerinde ombudsmanın 65 hatta 72 yaşına kadar çalışmasına imkan tanınmaktadır. Bu türde uzun bir çalışma dönemi belirlenirse, ombudsmandan hızlı bir performans beklentisine girilmemesi gerekecektir. Denetçinin bir dönem çalışması, bir daha seçim konusu ile uğraşmaması ve tarafsızlığını koruması sonucunu doğuracak olmakla birlikte, kurum faaliyetlerinde profesyonel bir birikime sahip olduğu anda kurumdan ayrılması zorunluluğunu beraberinde getirecektir. Bu nedenle görev başında uzun süre kalmak yerine denetçinin en fazla iki dönem için seçilmesi sonucunda hem şahsın devamlı seçim maratonuna girmesinin ve siyasi partiler nezdinde seçim konusu yapılmasının, hem de uzun süre görev başında kalındığında oluşan görev tembelliğinin önüne geçilmesi sağlanmış olacaktır.

Maddede yer alan diğer bir husus süresi bitmeden ayrılan bir denetçinin yerine seçilen denetçinin görev süresinin yine beş yıl olarak belirlenmesidir. Ülkemizde daha çok uygulanan yöntem şahsın yerine seçilenin onun görev süresini tamamlaması şeklindedir. Bu RTÜK üyeleri için bu şekilde düzenlenmiştir. Ülkeye özgü bir sistemin oturabilmesi açısından her iki yöntemden birinin genel uygulama konusu olarak tercih edilmesi ve bu konuda yaşanan farklı uygulama örneklerinin yeknesaklaştırılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Burada şu hususun da ilave edilmesi gerekmektedir ki, seçilen ve atanan kurum personelinin mutlaka her yıl TBMM'ne mal bildiriminde bulunmalarına dair bir hükmün yasaya dahil edilmesi gerekmektedir. Gerçi konuya ilişkin olarak 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu mevcut olmakla birlikte bu yönde özerkliğe ve bağımsızlığa sahip bir kurumun, aynen RTÜK'te olduğu

üzere, kendi yasasında özel bir düzenlemeye ihtiyacı olduğu düşünülmektedir. Söz konusu mal bildirimlerinin aynı zamanda kamuoyu bilgisine açık olması da kurumun asli faaliyetlerini yaparken ihtiyaç duyacağı güvenin tesisi açısından önemli olacaktır.

3.6 Kurumun Çalışma Usulü

Kurumun şikayetleri kabul etmesi, işleme koyması ve diğer kamu kurumlarından bilgi ve belge temini, raporların oluşturulması ile tavsiyelerde bulunulması, kurumun esas faaliyetlerini oluşturan ve onun ne derece bağımsız, etkin ve verimli çalışabildiğinin göstergesi olan unsurlardır. Dolayısıyla bu unsurlar belirlenirken denetçilere en geniş ve en ferah çalışma alanının bırakılması hususunda azami gayret ve dikkatin gösterilmesi gerekmektedir. Bu hususlara ilişkin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda yer alan maddeler ve bu maddelere ilişkin önerilerimize aşağıda yer verilecektir.

3.6.1 Harekete Geçmesi

Klasik ombudsman kurumları genellikle resen ve şikayet üzerine harekete geçmektedirler. Az da rastlansa bu başvurunun bir parlamenter aracılığı ile yapılması söz konusu olabilmektedir. Fransa ve İngiltere'de uygulanan söz konusu yöntem, ombudsmanın üzerine aşırı yük binmesini önlemek ve milletvekillerinin bu konudaki yetkisini erozyona uğratmamak amacıyla tercih edilmiştir. Bununla birlikte Fransa'da kuruma ilişkin yapılan köklü reform sonucunda, bu yöntemden vazgeçildiği ve Fransız Anayasasına eklenen 71-1 nolu madde ile resen ve direkt şikayet yollarının benimsendiği görülmektedir. Zaten ülkemiz şartları altında milletvekilleri aracılığı ile kuruma başvuru yolunun seçilmesinde bazı sıkıntılar olabileceği düşünülmektedir. Bunda milletvekillerinin genelde iş takibi yaptıkları konusunda toplumda oluşan ön yargının etkisi yadsınamaz. Zaten bu yöntem İngiltere'de de son zamanlarda eleştiri konusu yapılmaya başlanmış ve yerel düzeyde kurulan ombudsman sisteminde bu yöntemden vazgeçilmiştir.³³⁰ Bu arada belirtmek gerekir ki, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17/4 üncü maddesinde, kuruma illerde valilikler, ilçelerde de kaymakamlar aracılığı ile başvuru yapılabileceği ifade edilmiştir. Kanımca bu husus; idarenin yerel organlarından ikisine başvuruları alma ve kuruma iletme görevi verilerek, vatandaş nezdinde kuruma duyulacak güvenin azalması ve yürütmenin kurumu denetlediği

³³⁰ Local Government Ombudsman – Who Can Complain To Us. (t.y.). Erişim: 09 Haziran 2009, <http://www.lgo.org.uk/making-a-complaint/who-can-complain-to-us>

konusunda tartışmalara sebep olabilecektir. Başvuru tamamen aracısız ve direkt olarak kuruma yapılabilmelidir. Başvuru konusunun aracılık yapan başka birimlerce, hele de ombudsmanın denetimi altında bulunan yürütmeye ait kurumlar tarafından görülebilmesi, kurumun güvenli bir şekilde çalışmasının önündeki en büyük engeli oluşturacaktır.

Ülkemizde tercih edilmesi gereken yöntem, ombudsmanın resen harekete geçerek ya da vatandaşlardan direkt olarak alacağı şikayetleri incelemesi yönünde olmalıdır. Ancak bu şekilde kuruma özgür ve kimsenin dahli olmaksızın başvuru imkanı tanınmış olmakta, ayrıca, ombudsman hür iradesiyle görevi alanına girdiğini düşündüğü her olayı kendiliğinden kimseye sormadan inceleme fırsatını yakalamış bulunmaktadır.

Ne yazık ki Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda sadece gerçek ve tüzel kişilere başvuru hakkı tanınmışken, denetçiye resen harekete geçme özgürlüğü tanınmamıştır. Bu durum ancak yetkilerinin en çok budandığı ombudsman olarak tanımlanan İngiliz parlamento ombudsmanında geçerli olan bir uygulamadır. Konu zaten Kanunun Meclis görüşmeleri esnasında bu açıdan tenkit edilmiştir. Sonuç olarak söz konusu hususun Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı'nda olduğu üzere, yapılacak kanuni düzenlemeye mutlak surette dahil edilmesi gerekmektedir.

3.6.2 Başvuru ve Şartları

Kuruma başvuru hakkı gerçek ve tüzel kişilere bırakılmıştır. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlanmıştır. Bu suretle kuruma sadece Türk vatandaşları ile karşılıklılık ilkesi çerçevesinde olmak kaydıyla yabancı ülke vatandaşları başvurabilecektir. Maddede vatandaşların ülkede ikametine ilişkin bir hüküm konulmadığından, yabancı ülkelerde yaşayan ülkemiz vatandaşlarının da bu hakka sahip olduğunu söylemek mümkündür. Düzenleme bu açıdan uygun olmakla beraber kişilerin vasileri aracılığı ile kuruma başvurusu mümkün kılınmamıştır. Yapılacak bir düzenlemede bu açığın kapatılması ve toplumda yaşayan herkese bu başvuru hakkının tanınması gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca başvuruda bulunanların kimliklerinin, rızaları haricinde, üçüncü kişilere duyurulmaması konusunda da metinde bir ifadeye yer verilmemiştir.³³¹ Bu husus, kimlik bilgileri açıklandığında başlarına bir iş

³³¹ Şahin, R. (Eylül 2004). Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği. *Türk İdare Dergisi*, (444), s. 88.

geleceği endişesi taşıyanların kuruma başvurmadan çekinmesine ve kurumca istenilen amaca ulaşamamasına neden olacaktır.

Kuruma yapılacak başvuruların, ülkemiz gibi bürokrasinin katmerlenerek arttığı ve yönetilenleri bunalttığı bir ülkede, yeni bir bürokratik mengene oluşturulmaması amacıyla, elden geldiğince esnek bırakılması tavsiyesinde bulunulmuştur.³³² Bu nedenle başvuruya ilişkin şekil şartlarının baştan belirlenmesi, daha sonra incelemeye alınması aşamasında ortaya çıkacak aksaklıkların önüne geçmek açısından önem taşımaktadır. Dilekçelerde olması istenilen şekil şartlarının ayrıntılı olarak belirlenmesi ve günümüz ileri teknolojisi de göz önüne alınarak başvuruların en kısa sürede yapılabilmesinin sağlanması gerekmektedir. Vatandaşların nasıl başvuru yapabilecekleri konusunda gerek yazılı duyurular gerekse de elektronik ortam araçlarıyla bilgilendirilmeleri ve bu bilgilendirme faaliyetlerinin ülkenin en ücra köşesine ulaştırılması gerekmektedir. Ayrıca belirtmek gereksiz de olsa, her ülkede ortak olduğu üzere başvuruların ücretsiz olması da esastır. Bu konuda sözlü başvuruların da Yeni Zelanda örneğinde olduğu üzere daha sonra yazılı hale getirilmesi ile resmi nitelik kazanmasının mümkün olabileceği düşünülmektedir.

İncelenemeyecek başvuruların belirlenmesi de önemlidir şöyle ki, bu sınırlamalar ne kadar gevşetilirse kuruma yapılan başvurularda o derece yığılma olabilecek ve kurum işlevsiz kalabilecektir. Bu konuda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda da belli şartlar fıkralar halinde belirlenmiştir. Buna göre şekil şartlarını taşımayan veya belli bir konuyu içermeyen dilekçeler ile sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvurular ve daha önce sonuçlandırılan şikayetler incelenmeyecektir. Burada önemli olan bir unsur, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış uyuşmazlıkların da incelenmesinin kurumca yapılmayacak olmasıdır. Bu konu Anayasa'da bahsedilen yargı bağımsızlığının sağlanması açısından önem taşımaktadır. Aksi durumda ombudsmanın yargı kararlarını tartışmaya açması durumu ortaya çıkacaktır ki, bu iki kurum arasında görev ve yetki tartışmasına yol açacaktır. Aynı konuyu inceleyen iki kurum farklı kararlar verebilecek, bu da toplumda bir karmaşaya ve her iki kurumun kararlarına karşı güven bunalımına yol açabilecektir. Zaten yargı kararları uygulanması açısından kesinlik taşımakta, oysa kurum kararları tavsiye niteliğinde kalmaktadır. Dolayısıyla kesinleşmiş bir yargı kararını uygulamaktan

³³² Esgün, İ. U. (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45(1 – 4), s. 274.

başka bir çare bulunmamaktadır. Bununla birlikte yargı kararları hukuki metinler baz alınarak verilen kararlardır. Yargının incelediği olay kapsamında, yargı kararına ilişkin olmayıp olayda kullanılan hukuki metinlerde yer alan eksiklikler açısından, kuruma başvurulabileceği değerlendirilmektedir.

Buradaki esas karşılaşılabilecek sorun, hangi başvurunun yargı mercilerinde daha önce konu edildiği ile hali hazırda anılan merciler tarafından inceleme safhasında olup olmadığı hususlarının kurum tarafından nasıl tespit edilebileceği sorunudur. Bu sorunu aşmak açısından, bugün ülkemizde Adalet Bakanlığı bünyesinde halen uygulanan Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) kapsamında, kurum tarafından elektronik ortamda yargıya ilişkin konularda araştırma ve sorgulama yapılabilmesinin önünün açılması ile sorunun giderilebileceği düşünülmektedir.

Bu noktada ilave edilmesi gereken bir husus da, başvuru sahibine kuruma başvuruda bulunmadan önce mutlaka ilgili merciye başvuru yapma şartının getirilmesi gerekliliğidir. Bu hem şikayet konusunun, daha kuruma intikal ettirilmeden çözüm imkanına kavuşmasını sağlayacak hem de bu suretle kuruma yönelecek çok sayıda şikayet başvurusunun önüne geçecek ve kuruma diğer konularla ilgilenme fırsatı tanıyacaktır. Eğer ilgili mercii talebe olumsuz cevap verirse, ancak bu aşamada ombudsmana başvuru mümkün olacaktır. Diğer ülke örneklerinde de gözlemlenen benzer uygulamanın söz konusu yasal düzenlemeye ilave edilmesi uygun olacaktır.

Maddede başvurular için getirilen bir diğer sınırlama, şikayet konusu olayın gerçekleşmesinden sonra başvuru için tanınan süre konusunda yapılmıştır. Bu şekilde getirilen sınırlama yine kurum açısından doğacak iş yükünün önüne geçecektir. KKTC Ombudsmanı'nın raporlarında en çok şikayet ettiği husus, vatandaşların başvurularında herhangi bir zamanaşımının bulunmaması ve bundan kaynaklanan iş yoğunluğu olmaktadır.

Ülkemizde bu alanda hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17/6'nci maddesinde; idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde kuruma başvurulabileceği ifade edilmiştir. Hükümetin ilk tasarısında yer alan başvuru süresini aşmış başvuruların incelenip incelenmemesi konusunda kuruma bırakılmış bulunan inisiyatif cümlesi, Meclis görüşmelerinde tasarıdan çıkarılmıştır. Belirlenen söz konusu doksan günlük

sürenin az olduğu düşünülmektedir. Bu sürenin Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı'nda da olduğu üzere bir yıl şeklinde düzenlenmesi, idari istikrarı sağlamak ve vatandaş üzerine kısa süre içerisinde yansıması olmayacak idari tasarrufların etkisini kurumun inceleme alanından çıkarmamak açısından daha uygun olacaktır.

Bu arada zamanaşımı süresini aşan başvuruları incelemeye alıp almama konusunda ombudsmana tanınan yetkinin, tekrar maddeye ilavesinde fayda olacağı düşünülmektedir. Çünkü konusu itibarıyla kamuoyunu etkileyebilecek önemli olayların incelemesini, sırf zamanaşımı süresi içerisinde başvurulmadığı gerekçesiyle reddetmek, kurumdan beklenen faydayı azaltıcı etki yapacaktır. Zaten bu yönde bir cümle yasaya konulmasa bile ombudsmana resen harekete geçme özgürlüğü tanınması halinde de sorun çözümlenmiş olacaktır.

Maddenin son fıkrası ile dava açma süresi içerisinde yapılan başvurunun, işlemeye başlamış dava açma süresini durduracağı hükme bağlanmıştır. Bu doğru bir tercih olmuştur çünkü aksi halde vatandaş başvurusunu öncelikle hangi kuruma yapacağı konusunda kararsız kalacak ve doğal olarak kararlarının uygulanması zorunlu olan yargı organlarını tercih etmesi söz konusu olacaktır. Böylece ombudsmanın tavsiyelerinin yerine getirilmemesi halinde kişiler dava açma süreleri bitmeden adli makamlara başvurma hakkını muhafaza etmiş olacaklardır. Bu husus da yasanın 21 inci maddesinde belirtilmiştir. Kurumun başvuruya ret cevabı vermesi, ilgili merciin kurum tavsiyelerine otuz gün içinde cevap vermemesi ile kurumun araştırmasını altı ay içinde bitirememesi hallerinde, durmuş olan dava açma süresi tekrar başlayacaktır.

3.6.3 İnceleme ve Araştırma Yöntemi

Ombudsman benzeri kurumların işlevselliğinin en önemli unsuru, kurumun inceleme ve araştırma yönteminde sahip olduğu hareket serbestisidir. Ombudsmanın elinde bulunan inceleme yöntemlerinin sayıca fazlalığı, onun yürüttüğü araştırmasında sorunu çözmesi yolunda en büyük yardımcısı olacaktır. Bu açıdan ülkemizde ombudsman kurumu oluşturulması esnasında bu konu üzerinde daha fazla ayrıntısı ile düşünülmesi, kurumun daha başlangıçta başarısının en önemli itekleyici faktörü olacaktır.

Dolayısı ile takip eden kısımda konuya ilişkin önerilerimiz diğer ülke örneklerinden de faydalanılarak ortaya konmaya çalışılacaktır.

3.6.3.1 Belge ve Bilgi İsteme

Ombudsmanın kendisi tarafından kabul edilen vatandaş şikayetlerini incelemesi hususunda başvuracağı ilk husus, ilgili kurumlardan bilgi ve belge temin etmek olacaktır. Bu alanda kurumların ombudsmana yardımcı olması bu konuda genel olarak kabul edilmiş bir zorunluluktur. Aksi halde kurumun yeterli bilgi ve belgeye ulaşmadan karar vermesi gerekecek ve bu şekilde şikayeti etkin bir şekilde sonuçlandırması mümkün olmayacaktır. Bilgi ve belge temin edilirken bu konuda bir zaman sınırı konulması ve bu sınırın aşılması halinde bir yaptırım uygulanması, kamu otoritelerinin ombudsmanın taleplerini ciddi olarak yerine getirmeleri açısından bir zorunluluk yaratacaktır.

Ülkemizde kuruma bilgi verme konusunda yasa tasarılarında özel bir maddeye yer verildiği görülmektedir. Buna göre ombudsman tarafından talep edilen söz konusu bilgi ve belgenin otuz gün içinde verilmesi zorunludur (Madde 18). Belgelerin verilmemesi halinde denetçinin başvurusu üzerine ilgili kurum disiplin soruşturması açmakla mükelleftir. Hükümetin ilk tasarısında "...açabilir..." denilerek ihtiyari bırakılan söz konusu ifade AB Uyum Komisyonu'nda "...açar..." şeklinde değiştirilerek zorunlu hale getirilmiş ve uygun düzenleme yapılmıştır.

Maddenin ikinci fıkrasında devlet sırrı, ticari sır vb. gibi gizliliğe haiz belgelerin yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle "verilemeyebileceği" hüküm altına alınmıştır. Bu kısma ilişkin olarak belirtmek gerekir ki, bu madde bu haliyle kurumlara esnek davranabilecekleri bir alan bırakmaktadır. Bunun giderilmesi ve belge temininin zorunluluk kapsamına alınması elzemdir. Ayrıca devlet sırrı kapsamına giren evrakın tanımının da ya Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda ya da ilgili yasasında yapılarak, belge ve bilgi saklama gayretlerinin önüne geçilmiş olacaktır. Çünkü bürokrasinin devlet sırrı arkasına saklanmak suretiyle bazı evrakı kuruma iletmeme yolunu tercih edebileceği kolaylıkla öngörülebilecek bir husustur. Bu arada bu kadar önemli görevler verilen ombudsman kurumundan devlet sırrı adı altında bir kısım belgenin saklanması doğru bir uygulama olmayacağı düşünülmektedir. Kaldı ki ticari sır olması nedeniyle belgelerin verilmemesi düşüncesi zaten kabul edilebilir bir konu değildir.

Bu konuda takip edilebilecek yöntem, en azından daha önce hazırlanan tasarı taslaklarında da belirtildiği üzere, söz konusu belgelerin bu kapsama girdiği ve açıklanmaması ile rapora geçirilmemesi konusunda Başbakan veya ilgili bakan tarafından yazılacak bir belgenin, gizlilik kapsamında bulunan belgeler ile birlikte kuruma gönderilmesi olacaktır. Bu bildirimle rağmen ombudsmanın bunları açıklaması halinde hakkında gerekli soruşturma ve yargılamanın yapılması, Kanunda mevcut 33 üncü madde uyarınca her zaman mümkün olabilecektir.

3.6.3.2 Bilirkişi Görevlendirilmesi ve Tanık Dinlenmesi

Denetçilerin inceleme ve araştırmaları sırasında başvurabilecekleri bir diğer yöntem de, konunun uzmanlarından oluşacak görevlileri, bilirkişi olarak atama yetkilerinin bulunmasıdır. Kanunun bununla ilgili 19 uncu maddesi de kurum açısından oldukça önemlidir. Bunun nedeni, kurum personelinin önlerine gelen veya gelecek her konuda derinlemesine bilgi sahibi olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu suretle kendileri tarafından atanacak bilirkişilerden, olayı ayrıntıları ile inceleyip sonuçta oluşan mütalaalarını kuruma bildirmelerini isteyebilecekler ve ellerindeki rapor kapsamında kendi görüşlerini oluşturabileceklerdir. Bu yetkiye her ombudsman kurumunda rastlanılmamaktadır. Örneğin Fransa Cumhuriyet Arabulucusu gerek duyduğunda Danıştay'dan görüş isteyebilmektedir. Bu nedenle ülkemiz ombudsmanına bu yetkinin tanınmış olması yasal açıdan ve kuruma yönelik anlayış açısından büyük bir yeniliktir. Kurumun etki sahası bu suretle daha da artacak ve kararları, idari uygulamanın içinde bulunduğu özel durumu da göz önünde bulunduran kararlar haline getirecektir.

Madde denetçilere ve kurum uzmanlarına tanık ya da konu ile ilgili kişileri dinleme yetkisini de tanımıştır. Bu da klasik ombudsmanın görevini yaparken kullandığı unsurlardan bir tanesidir. Dolayısıyla ombudsman sadece kendisine vatandaş ve şikayet edilen kurumdan ulaşan bilgi ve belgeler ile yetinmeyecek, gerek duyarsa konuyla ilgili gördüğü şahısları tanık sıfatıyla dinleyebilecektir.

Söz konusu maddeye bakıldığında ombudsmana adeta bir savcı ve hakim gibi bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme yetkilerinin verildiği görülmektedir. Kaldı ki daha önce hazırlanan tasarı taslaklarında buna dair bir hükme yer verilmemiştir. Kurumun kendisinden beklenen görevleri layıkıyla yerine getirebilmesi açısından konu önem taşımaktadır. Bununla birlikte anılan yetkilerin nasıl ve hangi şartlarda

kullanılabileceğine ilişkin usul kanunlarımızdaki maddelere bu madde içinde atıf yapılması, yetkiler kullanılırken ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermek açısından daha uygun olacaktır.

Bu bölümde son olarak belirtmek gerekir ki, diğer ülke ombudsmanlarının çoğunun sahip olduğu, inceleme konusu kurum ve kuruluşların ombudsman tarafından yerinde teftiş edilmesine dair bir hükme kanunda yer verilmediği görülmektedir. Aslında kanunda bunun yapılmayacağı yolunda da bir hüküm bulunmamakla birlikte, yasal açıdan bu tür bir yetkinin kanun içinde belirtilmesi, ortaya çıkması muhtemel problemlerin baştan çözümlenmesini sağlayabilecektir.

Benzer biçimde diğer ülke örneklerinde rastlanan ombudsman kurumlarında olduğu üzere, ombudsmanın incelemeleri esnasında veya sonucunda rastlamış olduğu mevzuat eksikliği ve hataların düzeltilmesi açısından teklifte bulunma yetkisinin, ülkemiz açısından ilgili yasasında yer almadığı görülmüştür. Bir önceki paragraftaki hususa benzer şekilde, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda bunun aksine bir düzenleme olmasa bile, ombudsmanın bu tip bir yetkiye sahip olduğu hususunun da kanunda ayrıca belirtilmesi gerektiği düşünülmektedir. Böylece kurumun, yürütme organına mevzuat değişikliği konusunda vereceği tavsiyelerin yerine getirilmesi, mevzuattan kaynaklanan ve toplumu etkileyen aksaklıkların bertaraf edilmesinde etkili olabilecektir.

Burada mevzuat değişikliği teklifi değerlendirilirken akla gelen bir başka yetki, ombudsmanın yürürlükte bulunan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilme yetkisidir. Bazı ülke örneklerinde de mevcut olan söz konusu yetkiyle ombudsman, mevzuata ilişkin teklifi karşısında hareketsiz kalan yürütme organına karşı bir yaptırım gücünü elde etmiş olacaktır. Bu suretle tartışmalara konu olan yüksek mahkemelere kişilerin şahsen başvurusu sorunu da, bir nevi ombudsman aracılığı ile başvuru sağlanmak suretiyle çözüme kavuşacaktır. Doğaldır ki bunun için Anayasamızın 150 nci maddesinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

3.6.3.3 İnceleme ve Araştırmanın Gerçekleştirilmesi

Bu kısım ombudsmanın şikayet başvurusundan sonra ne şekilde hareket edeceğini gösteren kanun maddesinden oluşmaktadır. Kanunda buna ilişkin madde olan 20 nci maddede; kuruma inceleme ve araştırmalarını bitirmesi için altı aylık bir süre tanınmıştır. Bu şekilde bir süre sınırı konması, incelemenin gereksiz yere uzamasını ve konunun sonuçsuz kalmasını önlemek açısından yerinde bir uygulama olmuştur. Bununla birlikte söz konusu altı aylık sürenin aşılması halinde ne yapılacağı konusunda yasada bir hüküm bulunmamaktadır. Dava açma süresinin yeniden başlamasına ilişkin 21 inci maddede gerçi altı ay içinde araştırmanın kurumca sonuçlandırılmaması halinde, dava açma süresinin yeniden başlayacağı hükmüne yer verilmiş olsa da, bu başvuruyu yapan şahıs açısından geçerli bir durumdur, kurum açısından bir yaptırım getirmemektedir. Bu yaptırımı veya tespiti sağlamak açısından, inceleme ve araştırmanın belirlenen süre içerisinde bitirilememesi sebeplerinin ve varsa gecikmeyi engelleyici çözüm yollarının ombudsman tarafından hazırlanacak yıllık raporlarda belirtilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu şekilde ombudsman, kurum içinde yürümeyen hususların bertaraf edilmesi açısından TBMM'ne gerek operasyonel gerekse hukuki düzenlemeler açısından tavsiyede bulunma fırsatını elde edecektir.

Maddede yer verilen diğer düzenlemelerde, diğer ülke örneklerinde rastlanan prosedürlere yer verildiği görülmektedir. Kurum, araştırma bulgularını ve önerilerini başvuran ile ilgili mercie bildirecek ve başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterecektir. Başvuru yönteminin ne olduğu hususunda vatandaşa bilgi verilmesine dair hüküm AB Uyum Komisyonu'nda tasarıya ilave edilmiş ve büyük bir eksikliği gidermiştir. Topluma belki de bilemeyeceği karmaşık yasal düzenlemeler arasından yol göstermek, kurumun asli faaliyetleri arasında olması gereken bir husustur. Bu durum toplumun kuruma olan bakış açısını olumlu yönde etkileyecek etmenlerden bir tanesi olarak görülmektedir.

Aynı maddede yine ilgili merciin, kurumun tavsiyeleri doğrultusunda yaptığı işlemleri veya tavsiyelere uymamasını gerektirir gerekçelerini otuz gün içinde kuruma bildirmesi gerektiği hususunu hükme bağlamıştır. Burada yine süre kısıtı konarak gecikmenin ve araştırmanın sürüncemede kalmasının önüne geçilmesi düşünülmüştür. Bununla birlikte yukarıda belirtilen süre kısıtında da olduğu üzere, kuruma otuz gün içinde yanıt verilmemesi halinde ilgili mercie ne tür bir yaptırım uygulanacağı konusuna

değiniilmemiştir. Yine buna benzer bir düzenleme olan kurumun bilgi ve belge temini konusunda, belirtilen süre içinde bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ombudsmanın kuruma başvurarak disiplin soruşturması isteme hakkı ve kurumun da bu soruşturmayı başlatma zorunluluğu bulunmaktadır. Burada da benzer bir yöntemin izlenmesinin, bu konudaki boşluğu dolduracağı düşüncesindeyim.

Ayrıca burada iki noktayı da göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Öncelikle ilgili merciin olumsuz görüşünün merciin en üst yöneticisinin hatta ilgili bakanın imzasıyla ombudsmana bildirilmesi gerekliliğinin sağlanmasıdır. Bunun nedeni, hem ilgili kamu kurumunun konuyu daha ciddiye almasını, hem de başvurunun daha ayrıntılı incelenmesini sağlayacak olmasından kaynaklanmaktadır. Sonuçta ombudsmana ret yanıtı verilmesi halinde, TBMM'ne sunulacak yıllık raporda kurumun adının geçeceği hususu, bürokratlar açısından ancak bu şekilde caydırıcı olabilecektir. Bunu sağlayacak ikinci bir hükme 22/3 nci maddede yer verilmiştir. Buna göre ombudsman kurumu, açıklamasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilecektir. Dolayısıyla söz konusu raporlara konu olmak, bu tür kurumlar açısından toplum nezdinde esas yaptırımını sağlayan unsurlar olacaktır.

Bu konuda bahis konusu edilmesi gereken ikinci husus, kurumun tavsiyelerine ilişkin mercilerin olumlu veya olumsuz cevaplarının, mutlaka başvuruyu yapan şahsa da iletilmesi gerektiğidir. Bu konunun da maddeye ilavesi, kurumun tavsiyeleri hakkında bilgi alan şahsın, buna dair ilgili merciin savunmasını da öğrenebilmesini sağlayacaktır. Bunun önemi şurada ortaya çıkmaktadır, esas bu durumda başvuran kişiye ilgili merciden gelen olumsuz cevabın iletilmesi yanında buna karşı (madde 21/2'de belirtilen dava açma süresinin yeniden başlaması gibi) mevcut başvuru yollarının da gösterilmesi sağlanabilecektir. Dolayısıyla maddede soruşturma sürecinin net olarak ve sırası dahilinde düzenlenmesi bir gerekliliktir.

3.6.4 Rapor Düzenlenmesi

Kanunun 22 nci maddesi uyarınca getirilen, ombudsman kurumunun yıllık olarak hazırlayacağı faaliyet raporunu önce ilgili Meclis Karma Komisyonu'na daha sonra da Komisyonca Genel Kurula sunulması hükmü, diğer ülke örneklerinin tamamında rastlanan bir uygulamadır. Komisyon raporunu görüşükten sonra, kendi görüşlerini de ilave ederek durumu Genel Kurulun dikkatine sunacaktır. İşte bu noktada Genel

Kurulun kendisine ulaşan rapora ne yapacağı hususuna da yer verilmediği görülmektedir. İlginç olan söz konusu durumun bizzat TBMM bünyesinde de tenkit edilmiş olmasıdır. Buna rağmen maddeye bu konuda bir hüküm konulmamıştır. Bu konuda Karma Komisyonu'nun rapor üzerine yapılması gerekenlere dair hazırlayacağı tekliflerin Genel Kurul'da görüşülerek önerilerin Cumhurbaşkanlığı ile Başbakanlığa gönderilmesi, devletin üst kademesinde yer alan ilgililerin ombudsmanın faaliyet ve önerilerinden haberdar olması sonucunu doğuracak, aynı zamanda, yürütmenin eleştiri konusu edilen aksaklıkları öğrenme ve giderme fırsatını bulmasını da sağlayacaktır. Ombudsman raporları ve tavsiyeleri bağlayıcı olmadığından üst düzey makamlar arasında yapılan bildirimler bilgi mahiyetinde olup, herhangi bir organın (yasama, yargı, yürütme) bunları kabul edip etmeme konusunda yetki sahibi olması veya zorlanması mümkün olmamalıdır.

Raporda kurumun tavsiyelerine menfi cevap veren kurumların yer alması özel önem taşımaktadır çünkü bu raporlar daha sonra Resmi Gazete ve doğrudan medya aracılığı ile toplumla paylaşılacaktır. Yaptırım gücünün elde edilmesi bu aşamada ortaya çıkmaktadır. Saygınlığına dikkat edecek olan kurumlar, adlarının ve personelinin söz konusu raporlarda eleştiri konusu yapılmasını istemeyecekler ve buna göre hareket edeceklerdir.

3.6.5 Kurumun Örgütlenmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, oluşturduğu kurumun örgütlenmesi ve idari düzenlemelerine de yer vermiştir. Buna göre kurum, Başdenetçilik ve Kamu Denetçiliği Kurulu'ndan oluşacak, kurumda bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapacaktır. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilecektir (Madde 4).

Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden oluşacak ve Başdenetçi, kurumu yönetecek ve temsil edecektir (Madde 5).

Başdenetçivekili, denetçiler arasından Başdenetçi tarafından seçilecek ve yokluğunda ona vekalet edecektir (Madde 6).

Kamu Denetçiliği Kurulu, Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşacak, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanacak, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verecektir (Madde 7).

Denetçiler, Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışacaklar ve önerilerde bulunacaklardır (Madde 8).

Genel Sekreter, Başdenetçi tarafından atanmaktadır ve kurumun harcama yetkilisidir (Madde 24).

Denetçiler haricinde kalan kurum personeli de Başdenetçi tarafından atanmakta olup (Madde 27) personelin mali ve sosyal hakları Başbakanlıktaki muadillerine eşit olacak biçimde belirlenmiştir (Madde 28).

Kuruma gerek görmesi halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarından, anılan kurumların izni ile ve süresi altı ayı aşmamak üzere personel temin imkanı sağlanmıştır (Madde 29).

Görüleceği üzere Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile oluşturulan kurum bünyesinde en fazla on adet denetçi çalışabilecektir ve kurumun idari işlemlerini koordine edecek ayrı bir Genel Sekreterlik makamı oluşturulmuştur. Bu, denetçilerin bir de idari işlem ve yazışmalarla vakit kaybetmemeleri ve diğer ülke örneklerinde de benimsenen bir yöntem olması açılarından uygun olmuştur.

Kurumun genel olarak yapılanması konusunda ilave edilecek fazla husus olmamakla birlikte, daha önce de değinildiği üzere, nüfusu yetmiş milyon civarında olan ülkemiz için 100 adet kadroya sahip bir kurum yeterli olabilecek mi sorusu akılları meşgul etmektedir. Şikayetleri incelemek üzere tahsis edilen denetçi sayısının on bir olduğu düşünüldüğünde, kurumun faaliyete geçtiği anda nasıl bir görüntü ile karşılaşacağı da ayrı bir soru olarak karşımızda durmaktadır. Bu husus için baştan öngörüle bulunmak oldukça zordur ama Fransız sisteminde yer alan delegeler gibi kurumun il ya da bazı ilçelerde kuracağı bürolar vasıtasıyla uzak köşelerde yer alan vatandaşa ulaşması ve sorunu orada sonlandırması mümkün olabilecektir. Yoksa her şeyin merkezden çözümlenmeye çalışılması, kurumun ağır bir iş yükü altında ezilmesi sonucunu

doğurabilecektir. Kurumun iş yükünün kurulduğu andan itibaren hızla artacağı endişesi, incelenen örnek kurumlara bakıldığında olası görünmemektedir. Avşar, nüfus yoğunluğu bize benzeyen Fransa ve İngiltere'nin etkin yönetsel yapıları sayesinde kurum üzerinde oluşması muhtemel yükü ortadan kaldırdıklarını, ifade etmektedir.³³³ Bununla birlikte kurumun diğer bürokratik kurumlarda olduğu gibi hantal ve verimsiz şekilde büyümesi mutlaka önlenmeli ve kronik sorunların oluşmasından sakınılmalıdır.

Burada bir ufak hususa daha değinmek gerekirse o da Kurulun toplanma yeter sayısı olan beşte üç oranıdır. Kuruma en fazla on adet denetçi atanabileceğinden denetçi olarak 3 veya 4 kişi atandığında toplantı yeter sayısına ulaşamamaktadır. Bu nedenle mutlaka beş denetçinin atanmış olması ve bunlardan üçünün toplantıya katılması gerekmektedir. Bu nedenle toplantı yeter sayısı olarak Başdenetçi hariç en az dört rakamı belirlenirse hem toplantının başlayabilmesi için alt sınır belli olmuş olacak hem de Başdenetçi ile birlikte toplam beş kişi hazır bulunacağından, kurulda yapılacak oylamalarda mutlaka üstünlük sağlanabilecektir. Maddeye ayrıca "oylama sonucunda eşitlik olması halinde Başdenetçi tarafından verilen oy yönünde karar verilmiş sayılır" denilmek suretiyle kuruldaki daima bir karar çıkarılabilmesi mümkün olacaktır.

3.6.6 Kurumun Bütçesi ve Denetimi

Kurumun mali kaynakları, onun özerkliğinin ve bağımsızlığının önemli unsurlarından bir tanesidir. Kurumun mali kaynaklarını başka kamu kurum ve kuruluşlarının inisiyatifine bağlı kılınması, bu konuda kurumun verimli çalışmasını etkileyebilecek ve kurumun devamlı surette bütçe kesintisine uğrama tehdidi altında görevini yapmaya çalışması gibi bir duruma sebep olacaktır. Bu suretle ombudsmanın siyasi iktidara hoş görünmek amacıyla uygun olmayan ilişkilere girmesi veya buna zorlanması, sonuç olarak kuruma duyulan güvenin ortadan kalkmasına yol açabilecektir.

Bu noktada kurum harcamalarının denetiminin olabilecek en şeffaf biçimde yine bağımsız bir kurum tarafından yapılması uygun olacaktır. Gelir ve gider hesaplarının topluma açık olması, hesap verebilirliğin ve saydamlığın bir gereğidir. Toplumun şikayetlerine sözcü olacak bir kurumun önce kendi hesaplarını kamuoyunun bilgisine ve kontrolüne sunması bir zorunluluktur. Bu nedenle kuruma tahsis edilen gelirlerin ve

³³³ Avşar, Z. (1999). *Ombudsman (Kamu Hakemi) – Türkiye İçin Bir Model Önerisi*. Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları, No:38, s. 127.

bunların denetiminin, kurum gibi siyasi mülahazalardan en az etkilenecek bağımsız bir diğer kuruluş tarafından yapılması ve topluma duyurulması uygun olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gelirleri, bununla ilgili 30 uncu maddede TBMM bütçesine bu amaçla konacak ödenek ve diğer gelirler olarak belirlenmiştir. Ayrıca 36 ncı maddede; kurumun bütçe ve harcama esas ve usullerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. Burada kurumun bütçesinin TBMM bütçesi içinde ayrı bir kalem olarak değerlendirilmesi uygun olmuştur çünkü, bu suretle yürütmenin bu unsura etkisi en azamide tutulmuş olacaktır. Her ne kadar bütçe yasaları Hükümet tarafından hazırlansa da sonuçta görüşmelerin yapılp yasa tasarısının oylandığı yer TBMM olacaktır. Şunu da ilave etmek gerekir ki, tasarıların Genel Kurul'da görüşülmesi esnasında çoğunluğa sahip olabilecek iktidar partisinin verilecek önergelerle ilgili maddede değişiklik yapabilmesi tehlikesi her zaman mevcut bulunmaktadır. Kurumun bütçe ve harcamalarının 5018 sayılı Kanuna bırakılması ile kurumun dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılması gerekecektir. Bu da olumlu bir yaklaşımdır çünkü Sayıştay bizzat Anayasa tarafından Meclis adına denetim yaptığı hüküm altına alınan Yüksek Denetim Organıdır. TBMM milletin temsilcisi olması hasebiyle Sayıştay, aslında Türk milleti adına denetim ve yargılama yapmaktadır.³³⁴ Anılan Kanunun 68 inci maddesi uyarınca Sayıştay dış denetim kapsamında; kanuna tabi idarelerin harcamalarını kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden inceleyecek ve sonuçlarını TBMM'ne bir rapor halinde sunacaktır. Bu şekliyle, TBMM Başkanlığı'na bağlı olan bir kurumun bütçesi TBMM bünyesinde olacak, kurum yine TBMM adına denetim yapan Sayıştay tarafından denetlenecek ve hazırlanacak rapor TBMM'ne sunulacaktır. Bu yöntem de, kurumun bağımsızlığını en az etkileyecek en uygun metot gibi gözükmemektedir.

3.6.7 Medya ile ilişkileri

Kurumun önemli bir faaliyet alanı da medya ile ilişkiler alanında kendini göstermektedir. Kurum açısından kendini kamuoyuna tanıtmamanın en güzel yolu, faaliyet ve raporları ile kuruma başvuru yöntemlerini basın, televizyon ve internet aracılığıyla halka duyurmaktan geçmektedir. Faaliyet alanını ilgilendiren ulusal ve uluslararası konferanslar da kurumun hem ülke çapında hem de uluslararası arenada tanınırlığını

³³⁴ Altun, M. ve Kuluçlu, E. (Ocak-Mart 2005). Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış. *Sayıştay Dergisi*, (56), s. 47.

arttıracak ve saygınlığının oluşmasına katkıda bulunacaktır. Bu ilişki aynı zamanda kurumun kendisinin de topluma açık, şeffaf ve hesap verebilir olmasını sağlayacak, işlem ve faaliyetlerin her kesim tarafından sorgulanabilmesine ve kamuoyu desteğinin oluşmasına ön ayak olacaktır. Bu demokratik ülkelerde olduğu üzere vatandaşların yönetime her alanda ve her aşamada sınırlama getirilmeksizin katılması ile kişi hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınmasını da sağlayacak bir güçtür.³³⁵ İncelenen örnek kurumların yıllık faaliyet raporlarına bakıldığında, iş yüklerinin yanı sıra her dönem medyayla yakın ilişki içinde oldukları görülecek ve iyi bir halkla ilişkiler örneği sergiledikleri fark edilecektir.

4. GENEL DEĞERLENDİRME

Tezin ilk araştırma sorusu olan “Ombudsman kurumunun farklı ülke yapılarından bağımsız olarak etkin bir şekilde çalışmasının mümkün olup olmadığı” sorusuna İkinci Bölüm içinde yanıt verilmiştir. Bu defa yine tezin ikinci araştırma sorusu olan “Kurumdan beklenen etkin ve verimli sonuçların elde edilebilmesi için diğer ülke örnekleri ile ülkemizde daha önce hazırlanan mevzuat taslaklarından da yararlanılarak, hangi özelliklerin kurum bünyesinde ve mevzuatında bulunması gerektiği” konusunda, bu Bölüm içinde cevap aranmaya çalışılmıştır.

Anılan soruya oluşturulacak cevabın yanı sıra, her ne kadar tez kapsamında buna ilişkin özel bir araştırmaya gidilmese de, ülkemizde klasik ombudsman görevlerini yerine getirecek bir kuruma gerçekten ihtiyaç duyulup duyulmadığı hususunda da yine aynı Bölümde gerekli değerlendirmeler yapılmıştır. Bu kapsamda ulaştığımız sonuç; ülkemizde halen mevcut idari yargı düzeni ile diğer denetim birimlerinin durumu konusunda reform çalışmalarının başlatılması gereğidir. Bu gereklilik, kamu yönetimimiz içinde hazırlanan kamu ve özel sektör reform taleplerine ilişkin raporlarda müteaddit defalar ifade edilmiştir.

Ülkemizde oluşturulmaya çalışılan ombudsman kurumunun temel özelliklerini barındıracak mevzuatı üzerinde yapılan çalışmalara toplumun her kesimi tarafından katıldığını söylemek pek mümkün değildir. Bu aşamada diğer ülke örneklerinin de incelenmesinden görüleceği üzere, radikal bir değişime neden olabilecek söz konusu kurumun oluşturulması aşamasında toplumun ulaşılabilen her kesiminden görüş ve

³³⁵ Avşar, “Ombudsman (Kamu Hakemi)...”, s. 145.

önerilerinin alınmasına özel bir önem verilmiştir. Oysa ülkemizde yasa tasarı taslaklarının oluşmasını müteakip ilgili olduğuna inanılan kurumlardan yazılı görüş istenmesi yoluna gidilmekte ve alınan görüşlerin taslağa tam olarak yansıtılması konusunda sorun yaşanabilmektedir. Dolayısıyla öncelikle hazırlanması düşünülen mevzuat taslaklarının, oluşturulmak istenen kurum, vatandaşlar ve kamu idaresi için çalışacağından, ilgili her kesimce tartışılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Tezin bu bölümünde, diğer ülke örneklerinden ve ülkemizde hazırlanan mevzuat taslaklarından da yararlanılmak suretiyle, kurulması düşünülen bir ombudsman kurumunda bulunması gereken özellikler vurgulanmaya çalışılmıştır. Burada, anılan Bölüm içinde belirtilen özelliklerin ayrıntılarına girilmeden, daha rahat ayırt edilebilmeleri için bir özet yapılması yolu tercih edilmiştir. Söz konusu özet yapılırken öncelikle ilgili sorun tanımlanmış ve tespitlerimiz ifade edildikten sonra, buna ilişkin teklifimize yer verilmiştir. Sonuçlar aşağıdaki Tablo: 11’de 15 başlık altında özetlenmiştir.

TABLO: 11

Ülkemizde Kurulması Düşünülen Ombudsman Kurumuna İlişkin Öneriler

	Sorun	Tespitler	Teklifler
1	Kurumun ülkemiz açısından gerekliliği?	* Kurumun gerekliliği ülkemizde yeterince tartışılmamıştır. * Vatandaşlarımızın başvurabileceği kurum sayısı çok ve dağınıktır. (TBMM Dilekçe Komisyonu, DDK, BTKB, BYDK, kamu kurumlarına bağlı diğer denetim birimleri vb.) * İdari yargı sisteminin varlığı ve sorunları etkileyici olabilmektedir. * Demokratik kurallar tam olarak yerleşmemiştir. * Nüfus ve gelişmişlik düzeyindeki farklılıklar belirleyici faktörler olabilmektedir.	1- İdari yargı reformu yapılması. 2- Merkezi ve yerel denetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi. 3- Kurumun gerekliliğinin açık şekilde tartışılması.

(TABLO: 11'in Devamıdır)

2	Kurumun adı?	6– Kamu veya halk denetçiliği gibi kavramlar diğer denetim birimleriyle karışıklığa neden olabilir.	1- Türk Ombudsman Kurumu
3	Merkezi ve/veya yerel şekilde örgütlenme?	6– Kuruma yönelecek işyükünün değerlendirilmesi gerekmektedir.	1- Önce merkezi, daha sonra yerel düzeyde oluşum sağlanabilir.
4	Bağımsızlığı, tarafsızlığı, anayasal statüsü?	6– Kurumun vazgeçilmez özelliklerini oluşturmaktadırlar ve etkin çalışabilmesi için önemlidirler.	1- Kurum, hiçbir organdan emir veya talimat almayacaktır. 2- Ombudsman görevi nedeniyle dokunulmazlığa sahip olmalıdır. 3- Seçilmesi ve görevi esnasında tarafsız olmalıdır. 4- Kuruma anayasal statünün sağlanması zorunludur.
5	Kurumun oluşturulma amacı ve görevi?	6– Daha sonraki uygulamaları etkileyeceğinden baştan en doğru biçimde belirlenmelidir.	1- Vatandaş – devlet arasındaki ihtilafların çözümü tek amaç olmalıdır. 2- Kuruma “Yerindelik denetimi” yapabilme yetkisi verilmelidir. 3- Kanundaki görev alanına ilişkin tezat giderilmelidir. 4- Anayasa hükümlerine görev alanı maddesi içinde tekrar yer verilmemelidir. 5- Kamu personelinin özlük haklarına ilişkin husus görev alanı dışına alınmalıdır. 6- Kanunda görev alanına giren kurumlar yerine girmeyen kurumlar belirlenmelidir.

(TABLO: 11'in Devamıdır)

6	Ombudsmanın seçilmesi ve görevden alınması?	„	1- Adayların anayasal kuruluşlar tarafından belirlenmesi yerinde olacaktır. 2- Kişinin seçim ve görevden alınmasında Mecliste ilk iki turda üçte iki oy çoğunluğunun aranması gerekmektedir. 3- Seçimin 90 gün yerine daha kısa süre içerisinde tamamlanması uygun olacaktır.
7	Seçilme nitelikleri ve görev süresi?	„	1- Seçilme yaşı alt sınırı unvana göre 40 ve 30 olmalıdır. 2- Görev süresi 5 yerine 6 veya 7 yıl olabilir. 3- İki kezden fazla aynı göreve seçilmek mümkün olmamalıdır. 4- Seçilen ve atanan personelin mal bildiriminde bulunması gereklidir.
8	Kurumun harekete geçmesi, başvuru ve şartları?	„	1- Kuruma aracı olmaksızın direkt başvuru esas olmalıdır. 2- Kuruma teftiş ve resen harekete geçebilme özgürlüğü tanınmalıdır. 3- Vasiler de kuruma başvurabilmelidirler. 4- Başvuru sahiplerinin kimlikleri rızaları haricinde açıklanmamalıdır. 5- Başvurulara ilişkin sınırlamalar açıkça belirlenmelidir. 6- Başvurular öncelikle şikayet konusu kuruma yapılmalıdır. 7- Başvurularda zamanaşımı süresi 90 gün yerine bir yıl olmalıdır. 8- Zamanaşımına uğramış başvuruları gündeme alma konusunda kuruma yetki verilmelidir.

(TABLO: 11'in Devamıdır)

9	Belge ve bilgi isteme?	„	1- Devlet veya ticari sır kavramlarının tanımının açıkça yapılması veya 2- Gizli belgelerin açıklanmamak kaydıyla kuruma teslim edilmesi uygun olacaktır.
10	Bilirkişi görevlendirilmesi, tanık dinlenmesi?	„	1- Kurumca bilirkişi görevlendirilmesi ve tanıkların çağrılabilmesi. 2- Buna ilişkin usul hükümlerine atıf yapılması. 3- Kuruma mevzuatta rastladığı eksiklik ve hataları bildirme yetkisinin verilmesi. 4- Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkı tanınması uygun olacaktır.
11	İnceleme ve araştırmanın yürütülmesi?	„	1- İşin 6 ay içinde sonuçlandırılmamasının nedenleri ve çözüm yollarının kurumca raporlanması. 2- Kuruma 30 gün içinde yanıt verilmemesinin yaptırımı olarak disiplin soruşturması isteme hakkının verilmesi. 3- İlgili kurumun olumsuz görüşünün en üst yönetici tarafından imzalanması uygun olacaktır.
12	Rapor düzenlenmesi?	„	1- Raporların Mecliste görüşüldükten sonra önerilerin üst mercilere iletilmesi. 2- Raporların Resmi Gazete'de yayımlanması uygun olacaktır.

(TABLO: 11'in Devamıdır)

13	Kurumun organizasyonu?	„	1- Muhtemel oluşacak iş yoğunluğuna cevap verebilecek esnekliğe sahip olmalıdır. 2- Kurulun toplanma yeter sayısı beşte üç yerine Başombudsman hariç 4 kişi olarak belirlenmelidir. 3- Eşitlik halinde Başombudsmanın kararı kabul edilmiş sayılmalıdır.
14	Kurumun bütçesi ve denetimi?	„	1- TBMM Başkanlığı'na bağlı kurumun bütçesi Meclis bütçesi içinde yer almalı ve Sayıştay tarafından denetlenmelidir. 2- Sayıştay tarafından hazırlanacak rapor TBMM'ne ve kamuoyuna Duyurulmalıdır.
15	Medya ile ilişkileri?	„	1- Medya ile yakın ilişki kurumun saygınlığı ve tanınması açısından gereklidir.

Kaynak: Tezin Dördüncü Bölümü'nde yapılan tespitlerimizden derlenmiştir.

SONUÇ

Ombudsman kelimesi İsveççe kökenli bir kelimedir ve vekil-temsilci anlamında “ombud” ile kişi anlamında “man” sözcüklerinden türetilmiştir. Kurumun tarihine baktığımızda, farklı kaynaklarda farklı başlangıç tarihlerinin ortaya konduğu görülmektedir. Bunlar arasında, Romalılar döneminde yer alan ve halkı Senatonun yetki tecavüzlerine karşı koruyan “Halk Tribünleri”, Çin’de Han Hanedanlığı sırasında var olan “Yuan Kontrol Kurumu” başlıcalarıdır. Fakat tüm kaynakların ortaklaşa bahsettiği olay, İsveç Kralı XII. Şarl’ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı İmparatorluğu’nda sürgünde yaşarken İsveç’e gönderdiği 1713 tarihli bir Talimatname ile ülkesinde yargıçlar, yöneticiler ve memurların yasalara uymalarını sağlamak üzere bir kişiyi Yüksek Vekil olarak atamasıdır. Bu kurum İsveç’te halen Adalet Şansölyesi adıyla mevcut bulunmaktadır. İsveç Anayasası’nda 1809 yılında yapılan bir değişiklikle kurum Kral yerine Parlamente’ye bağlanmış ve bu haliyle günümüzdeki benzeri kurumların ilk örneği olarak kabul edilmiştir. Kurum öncelikle İskandinav ülkelerine, daha sonra da II. Dünya Savaşı’nı müteakiben yönetim yapısından bağımsız olarak 100’den fazla ülkeye dağılmış bulunmaktadır.

Bu noktada tez kapsamında ilk önce “Ombudsman kurumunun farklı ülke yapılarından bağımsız olarak etkin bir şekilde çalışmasının mümkün olup olmadığı” sorusuna cevap aranmaya çalışılmıştır. Tezin İkinci Bölümünde de belirtildiği üzere, farklı yapıya ve yönetim biçimlerine sahip seçilmiş yedi ülke ile AB’ndeki ombudsman kurumlarının incelenmesi neticesinde, kurumun ülke yapılarından bağımsız olarak çalışabildiği, dolayısıyla, kurumun farklı ülkelerde etkin ve verimli bir şekilde çalışmasının mümkün olduğu sonucuna varılmıştır. İlgili bölümde yer verilen Tablo: 9’un da incelenmesinden görülebileceği üzere, ülkeler yönetim şekilleri ve nüfus, yüzölçümü ile hukuki alt yapıları açısından birbirlerinden ayrılırlar bile, sahip oldukları ombudsman kurumlarının tipik “parlamentar ombudsman”ın sahip olduğu ve aşağıda belirtilen özellikleri taşıdığı farkedilecektir.

Farklı ülke yapılarına rağmen kurumun var olabilmesi, kurumu ilginç kılan bir özelliğidir. Bunun altında yatan sebepleri öğrenmek için kurumun özelliklerini incelemek gerekmektedir. Aşağıda belirtilen özellikler illa her ombudsman kurumunda mevcut olması istenilen unsurlar olmayabilir. Bununla birlikte, bu unsurların bulunduğu kurumlar esas olarak ombudsman olarak tanımlanmaktadırlar.

Öncelikle ombudsman kurumu geniş bir denetim yetkisine sahip olan bir kurumdur. Bu denetimi yaparken amacı, toplumun yürütme organının yapmış olduğu eylemler ve aldığı kararlardan menfi şekilde etkilendiği durumlarda ortaya çıkan şikayetleri çözmek, taraflar arasında arabuluculuk yapmak ve gerektiğinde ilgilileri cezalandırmak ya da ceza teklif etmektir. Ombudsman, araştırmalarında olayı hukukilik denetiminin yanı sıra yerindelik yönünden de denetleyebilmekte ve mevzuatın değiştirilmesi veya kaldırılması veya oluşturulması yönlerinde ilgili kurumlara tavsiyelerde bulunabilmektedir. İşte bu özelliği onu yargı organlarından ayıran en önemli özelliklerinden bir tanesidir.

Kurumun ikinci önemli özelliği, yetki ve görevlerini tam anlamıyla yerine getirebilmek için bağımsız olması yani herhangi bir otoriteye bağlı görev yapmamasıdır. Ombudsman sadece seçimi ve görevden alınması konularında ilgili organa organik açıdan bağlı olabilmekte, bunun dışında söz konusu organdan (çoğunlukla yasama) bağımsız çalışabilmekte ve hiçbir kurumdan emir ya da talimat alamamaktadır.

Ombudsman kurumunun kararlarının bağlayıcı olmayıp birer tavsiye niteliğinde olması da ayırt edici özelliklerinden bir tanesidir. Bu özelliği başta onun en zayıf yanı olarak görülebilmekle birlikte, ülkenin gelişmişlik düzeyi yükseldikçe kurum kararları bir nevi bağlayıcılık özelliği kazanmaktadır. Kurumlar, açık ve şeffaf bir ortamda görev yaparken, Parlamento ve ülke basınında adlarının kötü yönetime örnek olmasını istemeyecekler ve ona göre hareket edeceklerdir.

Kurumun görev alanı, yapısında olduğu üzere bulunduğu ülke karakteristiklerine göre de farklılaşabilmektedir. Demokratik toplumlarda açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi faktörler iyi yönetim altında kamu politikalarının oluşum ve hayata geçirilmesinde etkin olan faktörler durumundadır. İşte bu özellikler nedeniyle bazı ülkelerde ulusal bazda ombudsman kurumu oluşturulabilirken, bazı ülkelerde hassasiyet duyulan konulara göre (örneğin silahlı kuvvetler, çocuk, basın, insan hakları vb.) ombudsman kurumları ortaya çıkmakta, bir kısım ülkede de her iki tip birden uygulamaya geçirilebilmektedir. Sonuçta yapısı ve ilgilendiği konular ne olursa olsun, vatandaşın kötü yönetime karşı korunması kurum için esas gayedir.

Kurumun çalışma ilkelerine bakıldığında da birtakım farklılıklar göze çarpabilmektedir. İdeal ombudsman uygulamaları olarak kabul edilen klasik tip ombudsmanlarda, kurum

gerek vatandaşın bizzat kuruma yapacağı şikayet başvurusu gerekse bizzat ombudsman tarafından resen yapılan incelemeler sonucunda harekete geçmektedir. Bazı ülkelerde bunlardan sadece birisi kurum için kabul edilirken, bazı ülkelerde her iki yöntem de kabul edilmektedir. Fakat görülmüştür ki ombudsmanın resen harekete geçmesi, çalışmasını daha serbest ve etki altında olmadan yapabilmesi açısından, ona sağlanan önemli bir yetki olarak görülmektedir.

Benzeri kurumları farklılaştıran bir diğer unsur da vatandaşların kuruma direkt veya aracı kullanarak başvurabilmeleridir. Aslında toplumun kuruma direkt olarak başvurması esas iken, Fransa ve İngiltere örneklerinde parlamenterler aracılığı ile kuruma başvurulması zorunlu kılınmıştır. Gerçi Fransa son yapmış olduğu Anayasa değişikliği ile bu yöntemi terk etmiş fakat değişiklik henüz uygulamaya geçmemiştir. Kuruma başvuru ayrıca herhangi bir külfet olmaksızın yapılabilecektir. Vatandaşlar, ki bazı ülkelerde o ülkede ikamet eden diğer ülke vatandaşları da bu kapsamdadır, kuruma ücret ödemeksizin, çokça yazılı bazen de sözlü olarak hızlı ve kesintisiz bir biçimde başvurabilmektedirler. İşte bu konu da, ombudsmanı yargı organlarından ayıran bir diğer unsur olarak karşımızdadır.

Ombudsmanın kararlarının yaptırım gücü bulunmadığından, ona yönelik parlamento ve kamuoyu desteği bir kat daha önem kazanmaktadır. Bu konuda her kesime belli bir iş yükü düşmektedir. Ombudsman kişiliği ve kararları itibarıyla bağımsız, güvenilir ve tarafsız olarak görevini yerine getirmeye dikkat edecektir. Toplum ile olan ilişkisi ne kadar içten olursa, kararlarına yönelik itimat o kadar yüksek olacak ve diğer kurumlar nezdinde saygınlığı da bundan olumlu yönde etkilenecektir. Benzer şekilde parlamento ve siyasi unsurlar da, kurumu olabildiğince rahat bırakacak ve kararlarını hür ve etki altında olmadan verebilmesine imkan tanıyacaklardır. Ancak bu şartlar altında kurum, kendisinden beklenen amaca ulaşabilecek ve vatandaşları koruyabilecektir.

Ombudsman inceleme ve araştırmaları sonucunda hazırlayacağı yıllık ve diğer ara raporlarla, hem devletin üst yönetimine hem de topluma faaliyetleri ile kamuda kötü ve iyi yönetim örnekleri konusunda bilgi verme ve tavsiyelerini dile getirebilme şansına sahip olmaktadır. Vatandaşın sorununa karşı kayıtsız kalan idareler o yılın sonunda TBMM Genel Kurulu'nda kendi kurumları hakkında görüşme yapılacağını bileceklerdir. Üst yöneticilerin, kendisi ve kurumunun bu şekilde anılmasını istemeyeceği ve ombudsman tarafından yapılan tavsiyeleri dikkatle irdeleyeceği düşünülmektedir.

Tezin ilk sorusuna verilen cevabı müteakiben benzeri şekilde “Kurumdan beklenen etkin ve verimli sonuçların elde edilebilmesi için diğer ülke örneklerinden ve ülkemizde hazırlanan mevzuat önerilerinden de yararlanılarak, hangi özelliklerin kurum bünyesinde ve mevzuatında bulunması gerektiği” sorusu, üzerinde titizlikle durulması gereken bir diğer konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu soruya verilecek cevabın yanı sıra, her ne kadar tez kapsamında buna ilişkin özel bir araştırmaya gidilmese de, ülkemizde klasik ombudsman görevlerini yerine getirecek bir kuruma gerçekten ihtiyaç duyulup duyulmadığı hususu da üzerinde ayrıca çalışılması gereken bir konu olarak görülmektedir. Buna ilişkin değerlendirmeler aşağıda sunulmuştur.

Kurumun vatandaşın haklarını devlet nezdinde savunması, başvuru yapılmasının kolay olması, hızlı ve sonuç alıcı çalışması ile hem kamu yönetiminin topyekun daha şeffaf ve hesap verebilir olmasını hem de yargı organlarının üzerindeki yükü bir nebze hafifletecek olması gibi yararlarından bahsedilen ombudsman kurumunun, ülkemiz gündemine gelmesi 1970’li yılları bulmuştur. İlginçtir ki o günden bugüne tartışma konusu edilmesine rağmen, kurumun oluşturulması halen mümkün olamamıştır. Bir kısım akademisyen tarafından hazırlanan 1982 tarihli Gerekçeli Anayasa Önerisi ile ilk defa ombudsman gibi çalışması öngörülen “Kamu Denetçileri Kurulu” oluşturulması önerilmiş ve bu konudaki ilk yasal metin taslağı oluşturulmuştur. Daha sonra 1991 tarihli KAYA projesinde “...Devlet Denetleme Kurulu’nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir...” denilerek kamuda yapılacak reform çalışmaları içinde kuruma da yer ayrılmış ve kurum kamu denetçisi olarak ilk defa isimlendirilmiştir.

Daha sonra hazırlanan 7 ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile Yıllık Programlarda, kurumun oluşturulacağı öngörülerine yer verilmesine rağmen, 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda buna dair bir planlamaya yer verilmediği görülmektedir. Konu AB ile olan ilişkilerimizde de her zaman İlerleme Raporu konusu olarak ele alınmış ve tenkit edilmiştir. Burada bir kez daha belirtmek gerekir ki bilindiğinin aksine AB bu tür bir kurumun oluşturulması yönünde bir baskı yapmamakta, sadece yıllar önce taahhüt ettiğimiz konuyu bize hatırlatmaktadır.

Konuya ilişkin olarak ilk defa kanunlaşma yolunda yasa tasarısı taslakları Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanmış fakat o günkü siyasi konjonktür çerçevesinde bu tasarılar kadük kalmıştır. Bununla birlikte 59. Hükümet döneminde hazırlanan 5227

sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile de ulusal bazda ombudsman kurumu oluşturulmaya çalışılmış, buna rağmen ilk bahis konusu edilen kanun Cumhurbaşkanınca Meclis’e iade edilmiş, diğer iki kanundan birisi (5197 sayılı Kanun) bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmek suretiyle yürürlüğe girmiş, son Kanunun anılan Mahkeme kararı ile önce yürürlüğü durdurulmuş daha sonra da Kanun, bütünüyle iptal edilmiştir.

Ombudsman kurumunun oluşumu açısından ülkemiz şartlarına özgü bazı engeller bulunduğu aşikardır. Bunları özetleyecek olursak; a) Devlet memurluğunun bir hizmet aracı yerine üstünlük, güç ve güvence olarak görülmesi, b) Bürokrasi kadrolarındaki aşırı kuralcı ve skolastik düşünce yapısı, c) Devlet yönetiminde bulunanların yetki ve olanakları sonuna kadar kullanma, görev ve sorumlulukları ise zorunlu olmadıkça hatırlamama alışkanlığına sahip olmaları, ç) Aşırı politize olmuş kurum ve kuruluşlar ile toplum yapısı, d) Kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmasında yaşanan sorunlar, e) Birden fazla aynı veya benzer konuda işlem yapan denetim ve inceleme kurulları ile f) Bağımsızlığı konusunda endişe duyulan medya unsurlarını saymak mümkündür.³³⁶ Sırf burada anılan unsurlar bile kamunun dışarıdan bakacak bir göz marifetiyle denetlenmesi gerektiği ve bu nedenle ombudsman kurumuna duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

Bürokratik sorunların bu bölümde esas önem verilmesi gereken unsurlar olduğu düşünülmektedir. Gerald E. Caiden’e göre kamu yönetiminde yaygın görülen bürokrasi hastalıkları ve sağlıksız uygulamalar şu şekilde vurgulanmıştır: Haraç, dolandırıcılık, kayırmacılık, hilekarlık, yasa dışılık, yolsuzluk, ayrımcılık, haksızlık, tehdit, kleptokrasi (çalma hastalığı), yakınları kayırmak, yasayı işletmemek, belirli kişileri korumacılık, bölgecilik, simgecilik, yasa tanımazlık, oluru olmaz kılma, sahte sözleşmeler, kendine hizmet etme, siyasal atamalar, çıkarcılık, hırsızlık... vb.³³⁷ Söz konusu uygulamaların ülkemizde varlığı özel bir araştırma konusu olarak değerlendirilmekle birlikte, sırf okundukları zaman bile kişilerin aklına daha önce yaşadığı bir anıyı getirmesi açısından, yönetsel yolsuzlukların esas yıprattığı yerin toplumsal yapı olduğunu kabul

³³⁶ Demir, L. ve Kalender, R. (t.y.). Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu. Erişim: 02 Ocak 2008, www.muhammedbalci.com/doc/Misafir/ombudsmanlikkurumu.doc.html

³³⁷ Öktem, M. K., (Aralık 1992). Gerçekten Kötü Bir Yönetim Nasıldır? *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 64, (397), s. 138 – 139.

etmemek mümkün değildir. İşte araştırmacılar bürokrasimizin içinde bulunduğu siyasal yozlaşmalar ve yönetsel yolsuzluklarla mücadele için ombudsman benzeri bir sistemin uygulanmasına gidilebileceğini bu nedenlere dayandırmışlardır.³³⁸

Esasen bakılacak olduğunda ülkemizde ombudsman benzeri görev yapabilecek bazı kurumlar mevcuttur. Örneğin Danıştay, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu bunlar arasında sayılabilir. Fakat sayılan kurumların idari yapısı ile görev ve yetkilerine bakıldığında, klasik ombudsman kurumunda olması istenilen bazı özelliklerin bunlarda yer almadığı görülecektir. Öncelikle bu kurumlar, Danıştay haricinde, bağımsız değildirler ve bağlı oldukları merciden aldıkları talimat üzerine harekete geçebilmektedirler yani bu kurumlara vatandaşların şahsen başvurusu mümkün değildir. Yapmış oldukları teklifleri bağlı oldukları birime sunmak suretiyle, ombudsmanın elinde bulunan rahat ve özgür rapor düzenleyebilme ve teklifte bulunabilme konularında da aralarında farklılaşma söz konusu olmaktadır. Bir yüksek mahkeme olan Danıştay, ombudsman gibi bağımsız olmakla birlikte, bazı durumlar haricinde şahsi müracaatı kabul etmemekte ve yürütmenin kararlarını ya iptal ya da uygun görmektedir. Oysa ombudsmanın yürütmenin faaliyetlerini yargı gibi hukukilik açısından denetlemesinin yanında anılan kararların yerindelik yönünden de denetimini yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu önemli bir farktır çünkü yürütme hukuki bir karar almış olabilir fakat bundan zarar gören ve hakları gasp edilen vatandaş sayısı da fazla olabilir. Bu şekilde haksız yere işleme maruz kalanların başvurusu üzerine, verilmiş kararların değiştirilmesi ombudsman tarafından teklif edilebilecektir.

Ülkemiz açısından öncelikle yapılması gereken, bir kesim istiyor diye değil, gerçekten ülkenin ihtiyacı için bu türde bir kurumun oluşturulması olgusunu tartışmaktır. Bu tartışmanın kapalı kapılar ardında değil toplumun tüm kesimlerinin görüşü alınmak suretiyle yapılması ve kurumun oluşumunun aceleye getirilmemesi gerekmektedir. Bu şu açıdan önemlidir, çünkü yeterli düzeyde fikir birliği bulunmaksızın oluşturulan bir kurum, kendisinden beklenen faydayı gösteremeyecek ve ülkemizde halen mevcut sayısı bilinmeyen denetim kurum ve kurullarından biri haline gelecektir. Hali hazırda bu tartışmanın ülkemiz açısından yeterince yapıldığını söyleyememekteyiz. Başka ülke

³³⁸ Yılmaz, A. ve Kılavuz, R. (2002). Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2), s. 29.

örneklerinden devşirme kurumlar oluşturmak da, sonuçta söz konusu kurum ülkemiz yapısı ile bağdaşmayacağından, sonuçsuz kalmaya mahkûmdur.

Ülkemizde kurulması düşünülen ombudsman kurumunun taşınması gerektiğini düşündüğümüz özellikleri aşağıdaki biçimde özetlemek mümkündür.

1- Öncelikle ombudsman kurumunun oluşturulmasından evvel, mevcut yargı sistemimiz ve denetim kurumlarımızın bulundukları durum karşısında ülkemiz ihtiyaçlarına göre reorganizasyonunun yapılması, denetim kurumlarının gerekirse tamamının yeni bir kurum altında yeniden örgütlenmesi gerekmektedir. Çünkü bu konularda elimizde zaman içinde uygulamadan kaynaklanan tecrübe, insan kaynağı, araştırma raporu mevcut olup, ombudsman da dahil gerekli mevzuat hazırlanırken yapılması zorunlu kılınan Düzenleyici Etki Analizi neticesinde oluşturulacak fayda-maliyet analizi, düzenlemelerin hangisinin toplum şartlarına daha uygun olduğunu işaret edecektir.

2- Yukarıdaki tespitimizden bağımsız olarak tezin cevap aradığı ikinci soru olan ülkemizde oluşturulması düşünülen kurumun taşınması gereken özellikleri de şu şekilde belirtmek mümkündür. “Türk Ombudsman Kurumu” olarak isimlendirebileceğimiz anılan kurum içinde, diğer ülke ombudsman kurumlarında ortaya çıkan ve ortak özellik gösteren unsurlara yer verilmesi gerekmektedir. Bunun başında kurumun anayasal statüye sahip kılınması, bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile dokunulmazlığının öncelikle sağlanmasıdır.

Benzeri kapsamda vatandaş ile devlet arasındaki sorunların çözümü ile ilgilenmesi gereken kuruma “yerindelik denetimi” yapabilme yetkisinin de mutlaka tanınması gerekmektedir. Kurumun görev alanı çok net bir biçimde belirlenmeli ve memurların özlük haklarına ilişkin şikayetler kurumun iş yükünü arttıracığından görev alanı kapsamından çıkarılmalıdır. Ombudsman adaylarının TBMM dışında belirlenmesi ile Mecliste yapılan seçimlerde seçilebilmek için ilk iki turda üçte iki oy çoğunluğunun aranması, seçimi iktidar partilerinin etkisinden kurtarabilecektir. Bunu sağlayacak diğer bir yol da ombudsman seçimleri ile Parlamento seçimlerinin farklılaşmasıdır.

Kuruma başvuru vatandaşlar tarafından yapılabilmesi, kurum resen incelemeye başlayabilmesi ve görev alanına giren kurumları teftiş edebilmelidir. Sır kavramı altında ombudsmandan evrak saklanamamalı, kuruma incelemeleri esnasında gördüğü

mevzuat eksikliklerini giderme konusunda teklif yapabilme ve birincil mevzuatın Anayasamıza aykırılığı savında bulunabilme yetkilerinin verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Son olarak medya ile ilişkilerin tutarlı bir şekilde devam ettirilmesi, kurumun halk nezdinde tanınırlılığını ve bu suretle çalışmalarının daha rahat takip edilmesini sağlayacaktır.

İdarenin olduğu yerde kötü yönetimin de var olması yüksek olasılıkla mümkündür. Toplumların demokratik kuralları benimsemesine koşturarak, ombudsman kurumlarının yayılması ve insan haklarını koruyup yolsuzluklarla mücadele etmesi beklenen gelişmeler arasındadır. Geleceğe bakıldığında iyi çalışmayan idare, kötü yönetim ve görevi ihmal olgularının devam edeceği düşünüldüğünde, söz konusu yanlışları doğru yere koyarak mücadeleyi esas alan ombudsman kurumları var olacaktır diyebilmekteyiz.³³⁹

Burada kurumların oluşturulması yanında demokratik hayatın nimetlerinden ve gerekliliklerinden toplumun faydalanma oranının da yükseltilmesi gerektiği belirtilmelidir. Demokratik hayata uyum göstermiş ve devlet organlarının kararlarını yorumlayabilen, hatta eleştirebilen ve değiştirilmesi konusunda sivil toplum örgütleri ile koordinasyon içinde çaba sarf eden bir topluma sahip olduğunda, söz konusu ombudsman veya benzeri diğer kurumların daha rahat ve bağımsız olarak görevini yapabilmesi sağlanmış olacaktır. Bununla birlikte oluşturulacak kurum mevzuatının hazırlığı safhasında, kurumun görevlerinde kısıtlama yapmak yerine, ona muadilleri içinde en geniş yetkilere sahip olabileceği bir statünün sağlanması, kurumdan beklenen azami faydanın elde edilmesi ve sonuçta toplumun refahı açısından bir zorunluluktur.

Kurum amaçlarına uygun şekilde kurulur ve bağımsızlığından ödün vermeden çalışabilirse temiz toplum, temiz idare ve temiz siyasetin sağlanması, kamu yönetimindeki aksaklıkların önüne geçilmesi, vatandaş – yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi, yönetimde şeffaflığın sağlanması, denetimlerde zaman kaybının önüne geçilmesi, denetimlerin bağımsız, tarafsız ve saygın bir kurum tarafından gerçekleştirilmesi yolunda ülkemiz şartlarının geliştirilmesine çok büyük katkı yapabilecektir.³⁴⁰

³³⁹ Giddings, P. (2000). The Future of the Ombudsman. R. Gregory, P. Giddings (Ed.). *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam (Netherlands): IOS Press, s. 471.

³⁴⁰ Arklan, Ü. (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Selçuk İletişim Dergisi*, 4(3), s. 96.

Buraya kadar yapılan açıklamalar çerçevesinde, ülkemizde ombudsman kurumu oluşturma konusunda bir tercih yapılacak olursa, ilgililerin şu ufak ayrıntıyı da göz önünde bulundurmaları gerektiği düşünülmektedir. Kurumun İsveç Kralı tarafından Edirne yakınlarında Meriç kıyısında Timurtaş kasabasında 26 Ekim 1713 tarihinde kaleme alınıp İsveç'e gönderilen bir Kraliyet Emri çerçevesinde ilk defa kurulduğu bilinen fakat pek de dile getirilmeyen bir unsurdur. Bu konuda 58. Hükümette görev alan eski Başbakan Yardımcısı ve Devlet Bakanı Ertuğrul YALÇINBAYIR'ın 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi sırasında teklif ettiği, ombudsman kurumunun 300. kuruluş yıldönümü toplantısının 27 Ekim 2013 tarihinde Edirne'de dünyadaki mevcut tüm ombudsmanların katılımı ile kutlanması düşüncesinin, kurumun ortaya çıktığı merkeze ve kültüre tekrar geri dönmesi açısından iyi bir fırsat olacağı inancındayım. Bu aynı zamanda tüm dünya milletlerine, kurumun ana fikrinin hangi kaynaktan oluştuğunu göstermek açısından da büyük bir şans ve tanıtım faaliyeti olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Abraham, H. J. (1968). The Congressional System of Government – The Need for Ombudsmen in the United States, D. C. Rowat (Ed.), *The Ombudsman: Citizen's Defender*. Toronto: University of Toronto Press.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Altuğ, Y. (1968). *Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi*. Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı.
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İ.Ü. Rektörlük Yayını, No: 4343.
- Arslan, S. (1992). *Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı*. Ankara: Çeşitli İdare Hukuku Konuları, III. Kitap, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Danıştay Yayınları.
- Avşar, Z. (1999). *Ombudsman (Kamu Hakemi) – Türkiye İçin Bir Model Önerisi*. Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları, No:38.
- Avşar, Z. (2007). *Ombudsman, İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi*, Ankara.
- Babüroğlu, O. ve Hatipoğlu, N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*, İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Balta, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş I*. TODAİE Yayını.
- Baylan, Ö. (1978). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, No: 12.
- Biering, P. (2005). The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Busck, L. (1995). The History and Development of the Institution of Ombudsman, H. Gammeltoft – Hansen (Ed.). *The Danish Ombudsman*, Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, Department of Information.
- Erdoğan, M. (2005). *Anayasal Demokrasi*, (7. bs.). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama*. Ankara: TODAİE.
- Erhürman, T. (1995). *Dünyada ve KKTC'de Ombudsman*. Lefkoşe: Işık Kitapevi Yayınları.
- Eroğlu, H. (1978). *İdare Hukuku* (3. bs.). Ankara: İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını.

- Gammeltoft-Hansen, H. (2005). Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman. *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi. (1982). Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 497.
- Giddings, P. (2000). The Future of the Ombudsman. R. Gregory, P. Giddings (Ed.). *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam (Netherlands): IOS Press.
- Gottelrher, D. M., Ferguson, M. D. ve Aufrecht, S. E. (2000). Ombudsman Offices in the United States. R. Gregory ve P. Giddings (Ed.). *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam (Netherlands): IOS Press.
- Gözübüyük, Ş. (1995). *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş (23. bs.). Ankara.
- Gradin, A. ve Jacobson, R. (2005). Safeguarding the Rights of European Citizens: the European Commission Working with the European Ombudsman. *The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. M.K. Öktem, U. Ömürgönülşen (Ed.). *Kamu Yönetimi, Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara.
- Holm, N. E. (1995). The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World. H. Gammeltoft – Hansen (Ed.). *The Danish Ombudsman*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, Department of Information.
- İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu. (Mayıs 1999). *İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Çalışmaları – I, Genel Bilgiler ve Basın Açıklamaları*, Genişletilmiş (2. bs.). Ankara.
- Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı. (18-19 Aralık 2003). Malatya: İnönü Üniversitesi, Şubat 2004.
- Legrand, A. (1970). *L'Ombudsman Scandinave*. Paris: LGDJ, Önsöz.
- Mihçioğlu, C. (1987). *Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri*. Ankara: AÜBYYO.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman – Yeni Yönetim Anlayışı için Bir Model*, İstanbul: Tasam Yayınları.
- Pauti, M. (2000). The Ombudsman in France. R. Gregory ve P. Giddings (Ed.). *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam (Netherlands): IOS Press.
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: METU Press.

- Reuss, H. S. ve Munsey, E. (1968). The United States. D. C. Rowat (Ed.). *The Ombudsman: Citizen's Defender*. (2. bs.). Toronto: University of Toronto Press.
- Robertson, J. (1995). The Danish Ombudsman: New Zealand's Precedent, H. Gammeltoft – Hansen (Ed.). *The Danish Ombudsman*. Ministry of Foreign Affairs, Department of Information.
- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, İstanbul: IULA-EMME Yayınları.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.
- Türk, H. S. (Mayıs 1999). *Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları*, (2. bs.). Ankara.
- TÜSİAD. (1983). *Kamu Bürokrasisi*. İstanbul: TÜSİAD.
- TÜSİAD. (Ocak 1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: TÜSİAD.
- TÜSİAD. (Ocak 1997). *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*. İstanbul: TÜSİAD.
- Wyner, A. J. (1973). *Executive Ombudsmen in the United States*. A. J. Wyner (Ed.). University of California, Berkeley, Institute of Governmental Studies.
- Zengin, O. (Kasım 2003). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında “Halk Denetçisi”*. A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri. Özel 2(60).

Makale ve Dergiler

- A State Statute to Create the Office of the Ombudsman. (June 1965). *Harvard Journal on Legislation* 2. No: 2.
- Abdioğlu, H. (Bahar 2007/2). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Yıl: 6, (11).
- Abney, G. ve Henderson, T. A. (Feb. 1979). Representation of Local Officials by U.S. State Legislators. *Legislative Studies Quarterly*, 4(1).
- Altun, M. ve Kuluçlu, E. (Ocak-Mart 2005). Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış. *Sayıştay Dergisi*, (56).
- Arklan, Ü. (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Selçuk İletişim Dergisi*, 4(3).
- Arslan, S. (Mart 1986). İngiltere’de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1).
- Ataman, T. (t.y.). Ombudsman ve Temiz Toplum, *Yeni Türkiye*, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, 14.

- Capozzola, J. M. (June 1968). An American Ombudsman: Problems and Prospects, *The Western Political Quarterly*, 21(2).
- Christensen, B. (1961). The Danish Ombudsman. *University of Pennsylvania Law Review*, 109.
- Clark, D. (Summer 1984). The Citizen and the Administration in France – The Conseil D'etat Versus Ombudsman Debate Revisited. *Public Administration*, 62.
- D'Alemberte, T. (Spring 1966). The Ombudsman, A Grievance Man for Citizens. *University of Florida Law Review*, 18(4).
- Erhürman, T. (Eylül 1998). Ombudsman, *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3).
- Erhürman, T. (2000). Türkiye için Nasıl Bir Ombudsman Formülü. *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1–4).
- Esgün, İ. U. (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme. *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45(1 – 4).
- Fendoğlu, T. (Ocak Şubat 2008). Dünyaya İhraç Ettiğimiz En Büyük Marka: İnsan Hakları Kurumu (Ombudsmanlık) (1). *İdarecinin Sesi*, 22(126). Türk İdareciler Derneği.
- Friedmann, K. A. (Sep. 1977). The Public and the Ombudsman: Perceptions and Attitudes in Britain and in Alberta. *Canadian Journal of Political Science*, 10(3).
- Gammeltoft-Hansen, H. (Eylül 1996). Ombudsman Kavramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3).
- Gwyn, W. B. (Feb. 1973). The British PCA: 'Ombudsman or Ombudsmouse? *The Journal of Politics*, 35(1).
- Hartke, V. (1973-1974). Ombudsman: Mediator Between Citizen and His Government. *California Western Law Review*, 10.
- Hatchard, J. (October 1991). The Ombudsman in Africa Revisited. *International and Comparative Law Quarterly*, 40(4).
- Johannes, J. R. (Aug. 1979). Casework as a Technique of U.S. Congressional Oversight of the Executive. *Legislative Studies Quarterly*, 4(3).
- Kılavuz, R., Yılmaz, A. ve İzci, F. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 4(1).
- Langrod, G. (Eylül 1972). İngiliz Yönetimine Ombudsman'ın (Kamu Gözeticisinin) Katkısı ve Gerçek. (V. Pekiner, Özet.). *Amme İdaresi Dergisi*, 5(3), "La réalité et l'apport de L'Ombudsman au fonctionnement de l'administration britannique", La Revue Administrative, No. 146, Mars – Avril 1972.
- Letowska, E. (January 1990). The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights). *International and Comparative Law Quarterly*, 39(1).

- Oytan, M. (1975). Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. *Danıştay Dergisi*, 18-19.
- Öktem, M. K., (Aralık 1992). Gerçekten Kötü Bir Yönetim Nasıldır? *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 64, (397).
- Pickl, V. J. (Aralık 1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. (T. Ergun, Çev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4).
- Powers, M. R. (1963). An Ombudsman in New York? *Albany Law Review*, 27.
- Reuss, H. S. ve Anderson, S. V. (1966). The Ombudsman: Tribune of the People. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 363.
- Rowat, D. C. (Dec. 1964). Ombudsmen for North America. *Public Administration Review*, 24(4).
- Rowat, D. C. (Nov. 1965). How Much Administrative Secrecy? *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 31(4).
- Rowat, D. C. (Spring 2007). The American Distortion of the Ombudsman Concept and It's Influence on Canada. *Canadian Public Administration*, 50(1).
- Sezen, S. (Aralık 2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(4).
- Spencer, R. C. (Jun. 1940). Separation of Control and Lawmaking in Sweden. *Political Science Quarterly*, 55(2).
- Sterling, T. D. (Dec. 19, 1975). Humanizing Computerized Information Systems. *Science New Series*, 190(4220).
- Stieber, C. (Jan. 2000). 57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted? *Negotiation Journal*, 16(1).
- Şahin, R. (Eylül 2004). Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği. *Türk İdare Dergisi*, (444).
- Şengül, R. (2003). Fransa'da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Médiateur de la République) Rolü. *Danıştay Dergisi*, 33(105).
- Şengül, R. (2007/2). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (14).
- TBMM. (28 Şubat 2004). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 42, Yasama Yılı:2, 60 ıncı Birleşim.
- TBMM. (13 Haziran 2006). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı:4, 114 üncü Birleşim.

- TBMM. (14 Haziran 2006). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, 115 inci Birleşim.
- TBMM. (15 Haziran 2006). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 123, Yasama Yılı: 4, 116 ncı Birleşim.
- TBMM. (28 Eylül 2006). *TBMM Tutanak Dergisi*. Dönem: 22, Cilt: 129, Yasama Yılı:4, 131 inci Birleşim.
- Thacker, S. (2009). Good Intentions Gone Astray: How the ABA Standards Affect Ombudsmen. *Journal of the International Ombudsman Association*, 2(1).
- Tibbles, L. (1969). The Ombudsman: Who Needs Him? *Journal of Urban Law*, 47(1). University of Detroit.
- Tortop, N. (Mart 1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1).
- Tortop, N. (Mart 1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*. 31(1).
- Unruh, J. M. (1968). The Ombudsman in the States. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 377.
- Verkuil, P. (1975). The Ombudsman and the Limits of the Adversary System. *Columbia Law Review*, 75.
- Weeks, K. M. (Nov. 1970). Members of Parliament and the New Zealand Ombudsman System, *Midwest Journal of Political Science*, 14(4).
- Yılmaz, A. ve Kılavuz, R. (2002). Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2).

Gazeteler

- Nader, R. (01 Nisan 1963). An Ombudsman for the U.S. *The Christian Science Monitor*.
- Kırca, C. (31 Aralık 2001). Ombudsman. *Akşam Gazetesi*.
- Kırca, C. (05 Mart 2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı-III. *Akşam Gazetesi*.

Bildiriler

- Abraham, A. (December 04, 2006). Parliamentary and Health Service Ombudsman. *The Ombudsman, the Constitution and Public Services: A Crisis or an Opportunity*. [Bildiri], Constitution Unit Seminar on the Ombudsman.
- Delevoye, J. (Aralık 2004). *Vatandaşların Hizmetinde Arabuluculuk*. [Bildiri], Türkiye’de Ombudsman Kurumunun Kurulması Uluslararası Konferansı, İstanbul.

- Demir, G. (Mayıs 2004). Ahi Kültürünü Araştırma ve Eğitim Vakfı Genel Başkanı, *Ombudsman Kurumunun Tarihsel Gelişimi ve Hukuk Devletindeki Yeri*. [Bildiri], Türkiye’de Ombudsman Kurumu: Yakın Gelecekte Yeni Bir Boyut” konulu seminer, Nevşehir.
- Hill, L. B. (2002). *Bureaucratic Injustice, Reform, and the Ombudsman*. [Bildiri], Amerikan Politik Bilimler Derneği’nin 2002 Yıllık Toplantısı’nda Yapılan Konuşma, Boston.
- Kaminis, G. (09-10 Mayıs 2004). Yunanistan Ombudsmanı, *The Ombudsman and the Judiciary* [Bildiri], “Türkiye’de Ombudsman Kurumu: Yakın Gelecekte Yeni Bir Boyut” konulu seminer, Nevşehir.
- Karcı, Ş. M. (18-20 Ekim 2007). *Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türk Teftiş Sistemi* [Bildiri], V. Kamu Yönetimi Forumu, Kocaeli Üniversitesi.
- Kourtikakis, K. (02-04 Eylül 2004). *Democratic Accountability of Policy Implementation in Multi-Level Governance: The Case of the European Union* [Bildiri], Amerika Politik Bilimler Derneği 2004 Yıllık Toplantısı.
- Kourtikakis, K. (03 Nisan 2008). *Institutional Imitation and Supranational Politics* [Bildiri], Midwest Politik Bilimler Derneği’nin Yıllık Ulusal Konferansı, Chicago, IL.
- Satyanand, A. (22-23 April 2008). [Bildiri], Australian and New Zealand Ombudsman Association (ANZOA), Inaugural Conference, Melbourne.
- Waken, B. (22-23 April 2008). [Bildiri], Australian and New Zealand Ombudsman Association (ANZOA), Inaugural Conference, Melbourne.
- Yakış, Y. (09-10 Mayıs 2004). *Hukuk Devletinde Ombudsman’ın Rolü* [Bildiri], “Türkiye’de Ombudsman Kurumu: Yakın Gelecekte Yeni Bir Boyut” konulu seminer, Nevşehir.

Broşürler

- The European Ombudsman. (2008). *What can the European Ombudsman do for you?* European Communities, Printed in Belgium.

Plan, Program ve Raporlar

- AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. (2001). *T. C. Resmi Gazete*, 24352 mükerrer, 24 Mart 2001.
- AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. (2003). *T. C. Resmi Gazete*, 25178 mükerrer, 24 Temmuz 2003.
- AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. (2008). *T. C. Resmi Gazete*, 27097 5. mükerrer, 31.12.2008.

- DPT. (1995). *7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)*, Ankara: DPT.
- DPT. (1996). *1996 yılı Programı*.
- DPT. (1997). *1997 yılı Programı*.
- DPT. (1998). *1998 yılı Programı*.
- DPT. (1999). *1999 yılı Programı*.
- DPT. (2000). *2000 yılı Programı*.
- DPT. (2000). *8. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara: DPT.
- DPT. (2000). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT.
- DPT. (2001). *2001 yılı Programı*.
- DPT. (2002). *2002 yılı Programı*.
- European Parliament. (06 Haziran 1979). Resolution on the Appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, *Official Journals of the European Communities*, C Series, 140.
- European Parliament. (06 Nisan 1979). *Report Drawn up on Behalf of the Legal Affairs Committee on the Appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, European Parliament Working Documents, Doc. 29/79, PE 57.508 fin.
- TEPAV/EPRI. (07-08 Temmuz 2005). *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı.
- The European Ombudsman. (1998). *Annual Report for 1997*. The European Ombudsman.
- The European Ombudsman. (2006). *Annual Report 2005*. The European Ombudsman.
- TODAİE. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, Ankara: TODAİE Yayınları.

Tezler

- Gazioğlu, T. (Şubat 2003). *Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsman Kontrolü*. Doktora Tezi, ODTÜ, Ankara.
- Korkmaz, M. (2004). *Ombudsman Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Kanun, Tüzük, Karar ve Tutanaklar

3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun. (13 Nisan 1994). *T. C. Resmi Gazete*, 21911, 20 Nisan 1994.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (13 Ekim 2006). *T. C. Resmi Gazete*, 26318, 13 Ekim 2006.

Anayasa Mahkemesi Kararı. (27 Ekim 2006). Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2006/33 (Yürürlüğü Durdurma), Karar Günü: 27.10.2006, *T. C. Resmi Gazete*, 26333, 01 Kasım 2006.

Anayasa Mahkemesi Kararı. (18 Ocak 2007). (Esas Sayısı: 2005/32, Karar Sayısı: 2007/3, Karar Tarihi: 18.01.2007). *T. C. Resmi Gazete*, 26741, 29 Aralık 2007.

Anayasa Mahkemesi Kararı. (25 Aralık 2008). Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2008/31 (Yürürlüğü Durdurma), Karar Günü: 25.12.2008, *T. C. Resmi Gazete*, 27097 6. mükerrer, 31 Aralık 2008.

Anayasa Mahkemesi Kararı. (25 Aralık 2008). Esas Sayısı: 2006/140, Karar Sayısı: 2008/185, Karar Günü: 25.12.2008, *T. C. Resmi Gazete*, 27190, 04 Nisan 2009.

İdare Komiseri (Ombudsman) Yasası. (1973), *Kıbrıs Cumhuriyeti Resmi Gazete*. Ek-I, 19 Mayıs 1973.

İl Özel İdaresi Kanunu. (22 Şubat 2005). *T. C. Resmi Gazete*, 25745, 04 Mart 2005.

KKTC Anayasası. (1985). *KKTC Resmi Gazete*, Ek: I, 07 Mayıs 1985.

TBMM AB Uyum Komisyonu Alt Komisyon Toplantısı Tutanağı, TBMM Tutanak Müdürlüğü, 23.01.2006.

TBMM İçtüzüğü. (05 Mart 1973). Karar No: 584, Kabul Tarihi: 05 Mart 1973, *T. C. Resmi Gazete*, 14506, 13 Nisan 1973.

Türk Ceza Kanunu. (26 Eylül 2004). *T. C. Resmi Gazete*, 25611, 12 Ekim 2004.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (07 Kasım 1982). *T. C. Resmi Gazete*, 17863 mükerrer, 09 Kasım 1982.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun. (29 Ekim 2005). *T. C. Resmi Gazete*, 25988, 09 Kasım 2005.

Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu. (08 Haziran 1949). *T. C. Resmi Gazete*, 7235, 17 Haziran 1949.

Elektronik Kaynaklar

2006/35/EC sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair Konsey Kararı. (13 Şubat 2008). Erişim: 21 Temmuz 2008, <http://www.avrupa.info.tr/Files/st05815.en08.pdf>

- 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Cumhurbaşkanınca İade Gerekçesi. (t.y.). Erişim: 04 Kasım 2008, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0856.pdf>
- 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Görüşülmesi. (t.y.). Erişim: 04 Kasım 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss791m.htm>
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. (15 Temmuz 2004). Erişim: 23 Ekim 2008, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un TBMM İhtisas Komisyonlarında Görüşülmesi, (t.y.). Erişim: 24 Ekim 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un Cumhurbaşkanı Tarafından İade Gerekçesi. (t.y.). Erişim: 01 Kasım 2008, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0022.pdf>, (01 Kasım 2008).
- 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Görüşülmesi, (t.y.). Erişim: 11 Eylül 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1236m.htm>
- Abu Al-Addas, E. (t.y.). Historical Outline of the Ombudsman from Islamic Perspective. Erişim: 02 Mayıs 2009, http://www.ombudsmanden.dk/publikationer_en/HistoricalOutlineoftheOmbudsmanfromtheIslamicPerspective.pdf
- Adalet Bakanlığı, (t.y.). Erişim: 21 Temmuz 2008, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/projeler.htm>
- Administration on Aging. (t.y.). Erişim: 17 Mayıs 2009, http://www.aoa.gov/AoARoot/AoA_Programs/OAA/resources/History.aspx
- Administrative Directives for the Secretariat of the Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=577
- Amerikan Baro Birliği. (t.y.). Erişim: 04 Ekim 2007, <http://www.abanet.org/dch/committee.cfm?com=AL322500>
- Annual Reports – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 17 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=17&ObjectClass=DynamX_Links&Language=en
- Arıkan, M. İ. (t.y.). Avrupa Birliği Ombudsmanı. Erişim: 11 Eylül 2008, http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0beryay%20ARIKAN.htm
- Asbestos and Small Business Ombudsman (ASBO). (t.y.). Erişim: 18 Mayıs 2009, <http://www.epa.gov/sbo/index.htm>

- Bill, L. B. (t.y.). Institutionalizing a Bureaucratic Monitoring Mechanism: The First Thirty Years of Hawaii's Ombudsman. Erişim: 04 Mayıs 2009, <http://www.abanet.org/adminlaw/ombuds/hill1.html>
- BİMER, (t.y.). Erişim: 18 Haziran 2009, <http://www.basbakanlik.gov.tr/bimer/index.htm>
- Britannica Online Encyclopedia, (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/615557/United-Kingdom/615557/overview/Overview>
- Cabinet. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.number10.gov.uk/history-and-tour/cabinet>
- Chapter 1. Basic principles of the form of government – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 10 Nisan 2009 http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6309.aspx
- Chapter 6. The Government – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 11 Nisan 2009, http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6323.aspx
- Chapter 8. Certain bodies and officials – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009, http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6425.aspx
- Chapter 9. Provisions concerning personel and administration – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009, http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6426.aspx
- Chapter 12. Parliamentary control – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009, http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6329.aspx
- Charter of Fundamental Rights. (t.y.). Erişim: 29 Eylül 2008, http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/charter-rights.html
- CIA – The World Factbook, (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html>
- Complaints about government agencies – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 22 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/cms/imagelibrary/100055.doc>
- Conseil-Constitutionnel. (t.y.). Erişim: 19 Mayıs 2009, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_juillet2008.pdf
- Consolidated Version of the Treaty on European Union. (t.y.). Erişim: 29 Eylül 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:pdf>
- Crown Entities Act 2004 No 115 – New Zealand Legislation. (t.y.). Erişim: 22 Kasım 2008 <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0115/latest/DLM330399.html>
- Cumhuriyet Arabulucusu. (2008). *Annual Report*. Erişim: 24 Mayıs 2009, http://www.mediateur-mepublique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1239875545_mEDIATEUR_RA_GB_BAT_light.pdf

- Danish Constitution. (t.y.). Erişim: 24 Nisan 2009, <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf>
- Darendeli, V. (t.y.). Yargı Kararlarının Uygulanmasının Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (Türk Ombudsmanı). Erişim: 02 Ocak 2008, www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/9_sayi.htm
- Dealing with complaints – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=40&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en
- Demir, L. ve Kalender, R. (t.y.). Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu. Erişim: 02 Ocak 2008, www.muhammedbalci.com/doc/Misafir/ombudsmanlikkurumu.doc.html
- DENETDE. (17 Haziran 1999). Denetimin Bağımsızlığı Tek Çatıdan Geçiyor. Erişim: 11 Mart 2008, <http://www.denetde.org.tr/makaleler/Makaleler.html>
- Denmark in brief. (t.y.). Erişim: 23 Nisan 2009, <http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Denmark-In-Brief>
- Détail d'un texte. (t.y.). Erişim: 22 Mayıs 2009, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068469&dateTexte=20090522>
- DPMC – Cabinet Office. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008, <http://www.dpmc.govt.nz>
- DPT. (2005). *2005 yılı Programı*. Erişim: 18 Temmuz 2008, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/index.htm>
- DYP'ye Göre Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu. (t.y.). Erişim: 30 Haziran 2008, www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye_Gore_Kamu_Yonetimi_ve_Yerel_Yonetimler_Reformu-28042007.pdf
- Europa - The EU at a Glance, (t.y.). Erişim: 29 Eylül 2008, http://europa.eu/abc/history/index_en.htm
- Folketingets Informationssystem. (t.y.). Erişim: 26 Nisan 2009, <http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20012/MENU/00000005.htm>
- France-Diplomatie-Généralités. (t.y.). Erişim: 19 Mayıs 2009, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/france_829/territoire_19077/generalites_19095/index.html#so_1
- Frequently Asked Questions. (t.y.). Erişim: 24 Mayıs 2009, <http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-11-Question0009#faq>
- Government and Nation – the Constitution. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008, <http://www.teara.govt.nz/NewZealandInBrief/GovernmentAndNation/3/en>

- History – The Parliamentary Ombudsman. (t.y.). Erişim: 12 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en
- History of the Office – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100014>
- History. (t.y.). Erişim: 04 Mayıs 2009, http://usoa.non-profitsites.biz/en/About_Us/history.cfm
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:pdf>
- Hürriyet Gazetesi. (31 Ağustos 2000). Kutan: Erbakan'da Ombudsman Olabilir. Erişim: 30 Haziran 2008, <http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2000/08/31/236366.asp>
- Initiatives – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=105&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en
- Inspections – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=313&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en
- Işıkay, M. (t.y.). Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu. Erişim: 02 Temmuz 2007, <http://www.archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIIsikay.html>
- Judiciary of England and Wales website. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.judiciary.gov.uk/index.htm>
- Justitiekanslern. (t.y.). Erişim: 12 Nisan 2009, <http://www.justitiekanslern.se>
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nın TBMM İhtisas Komisyonlarında Görüşülmesi. (t.y.). Erişim: 31 Temmuz 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm>
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı'nın TBMM İhtisas Komisyonlarında Görüşülmesi. (t.y.). Erişim: 31 Temmuz 2008, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm>
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (t.y.). Erişim: 25 Temmuz 2008, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1158.pdf>
- Kamu Görevlileri Yasası. (1979), Erişim: 22 Mart 2008, http://khk.kamunet.net/docs/7_1979_son.pdf
- Kamu Hizmeti Komisyonu ve Dairesi Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Yasası. (1983). Erişim: 25 Mayıs 2008, <http://khk.kamunet.net/docs/53-1983.pdf>
- Kirkham, R. (2007). The Parliamentary Ombudsman: Withstanding the Test of the Time. 4th Report, Parliamentary and Health Service Ombudsman, s. 5

- KKTC Cumhuriyet Meclisi. (t.y.). Erişim: 02 Nisan 2008,
http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/1990.htm
- KKTC Cumhuriyet Meclisi. (t.y.). Erişim: 02 Nisan 2008,
http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/dp-ctp1.htm
- KKTC Cumhuriyet Meclisi. (t.y.). Erişim: 02 Nisan 2008,
http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/DP-CTP2.htm
- KKTC Cumhuriyet Meclisi. (t.y.). Erişim: 02 Nisan 2008,
http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/DP-CTP3.htm
- KKTC Kamu Hizmeti Komisyonu. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2008,
<http://khk.kamunet.net/tarihce.aspx>
- KKTC Ombudsmanı. (2006). *01 Ocak 2002 – 30 Haziran 2006 Dönemi Raporu*, Erişim: 26 Mayıs 2008, http://www.kktcombudsman.org/belge/10_2002-2006_donemi_raporu.doc
- KKTC Ombudsmanı. (2009). *01 Ocak 2009 – 30 Haziran 2009 Dönemi Raporu*. Erişim: 23 Ağustos 2009,
<http://www.kktcombudsman.org/belge/Rapor.doc>
- KKTC Yüksek Yönetim Denetçisi, (t.y.). Erişim: 24 Mayıs 2008,
<http://www.kktcombudsman.org/tr/?op=raporlar>
- Kuzu, B. (t.y.). Hukuk Devleti ve Hukuk Zihniyeti. Erişim: 02 Ocak 2008,
www.academical.org/dergi/MAKALE/11sayi/KUZUBHukukDevletiveHukukZihniyeti.doc/html
- Küçüközyiğit, H. G. (t.y.). Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman. Erişim: 22 Eylül 2008, http://www.turkhukusitesi.com/makale_100.htm
- Local Government Official Information Act – Ombudsmen, Article 27. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100097>
- Local Government Ombudsman – Who Can Complain To Us. (t.y.). Erişim: 09 Haziran 2009, <http://www.lgo.org.uk/making-a-complaint/who-can-complain-to-us>
- Long-Term Care Ombudsman Program. (t.y.). Erişim: 17 Mayıs 2009,
http://www.aoa.gov/AoARoot/AoA_Programs/Elder_Rights/Ombudsman/index.aspx
- Meclis Ombudsmanı, (t.y.). Erişim: 28 Nisan 2009,
http://www.ombudsmanden.dk/Andre_sprog/Tyrkisk.pdf
- MHP Genel Merkezi Basın Açıklaması. (19 Temmuz 2004). Erişim: 03 Kasım 2008,
<http://www.mhp.org.tr/basinaciklamalari/basin2004/pages/bsaciklama19072004.php>
- Nebraska Legislature – Public Counsel (Ombudsman). (t.y.). Erişim: 16 Mayıs 2009,
<http://nebraskalegislature.gov/contact/ombud-statutes.php>

New Zealand Parliament. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008, <http://www.parliament.nz>

Number 10. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.number10.gov.uk>

Office of the Ombudsmen. (2007/2008). *Report of the Ombudsmen, 2007/2008*, Erişim: 26 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/cms/imagelibrary/100302.pdf>

Office of the Ombudsmen. (2007/2008). *Report of the Ombudsmen, 2007/2008*. Erişim: 26 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/cms/imagelibrary/100302.pdf>

Office of Trade Relations. (t.y.). Erişim: 15 Mayıs 2009, http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/organization/comm_staff_off/office_trade_relations.xml

Official Information Act – Ombudsmen, Article 28. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100095>

Ohio University Office of the Ombudsman. (t.y.). Erişim: 18 Mayıs 2009, <http://www.ohio.edu/ombuds/general.html>

Olsen, J. (t.y.). *Good Administrative Practice*. Erişim: 02 Mayıs 2009, http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/administrative_practice

Olsen, J., Knudsen, S., Dobjani, E. ve Moller, C. (t.y.). *Some Experiences in the Field of Assistance and Cooperation between Ombudsmen*. Erişim: 02 Mayıs 2009, <http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/cooperation>

Ombudsman. (2008). *Merriam-Webster's Online Dictionary*. Erişim: 28 Haziran 2008, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/ombudsman>

Ombudsman Statute, (t.y.). Erişim: 16 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.hawaii.gov/Chapter_96.htm

Ombudsmen Act 1975 No 9 – New Zealand Legislation, Article 3. (t.y.). Erişim: 22 Kasım 2008, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM431102>

Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100092>

Organisation – The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=21&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en

Özgöl, A. M. (t.y.). Demokratik Hukuk Devletine Bir Katkı: Ombudsman. *Adalet Dergisi*, 24. Erişim: 04 Aralık 2007, www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/24_sayi.htm

Parliamentary and Health Service Ombudsman/About Us/Governance/Governance Statement. (t.y.). Erişim: 29 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.org.uk/about_us/governance/governancestatement.html,

- Parliamentary and Health Service Ombudsman/About Us/Our History. (t.y.). Erişim: 27 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.org.uk/about_us/our_history/timeline.html
- Parliamentary and Health Service Ombudsman/About Us/Our Plans/Archive. (t.y.). Erişim: 28 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.org.uk/about_us/our_plans/archive.html
- Parliamentary and Health Service Ombudsman/Publication/Good Administration. (t.y.). Erişim: 31 Mayıs 2009, http://www.ombudsman.org.uk/improving_services/principles/index.html
- Parliamentary Commissioner Act 1967. (t.y.). Erişim: 28 Mayıs 2009, <http://www.statutelaw.gov.uk/legResults.aspx?LegType=All+Legislation&title=parliamentary+commissioner+act&Year=1967&searchEnacted=0&extentMatchOnly=0&confersPower=0&blanketAmendment=0&TYPE=QS&NavFrom=0&activeTextDocId=1624092&PageNumber=1&SortAlpha=0>
- Powers and Sanctions - The Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=23&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en
- Prisons – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 23 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100090>
- Privy Counsel. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009, <http://www.privycouncil.org.uk/output/Page25.asp>
- Protected Disclosure Act – Ombudsmen, Article 15. (t.y.). Erişim: 19 Kasım 2008, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100099#23>
- Robertson, J. (04 Haziran 1997). European Ombudsman Speech. Erişim: 26 Kasım 2008, <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/austria1.htm>
- Statistics New Zealand. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008, <http://www.stats.govt.nz/populationclock.htm>
- Summary of Annual Reports. (t.y.). Erişim: 02 Mayıs 2009, http://www.ombudsmanden.dk/aarsberetning_en
- şengöl, R. (t.y.). Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi? Erişim: 18 Temmuz 2008, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>
- The Act of Succession. (t.y.). Erişim: 26 Nisan 2009, <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf>
- The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 14 Nisan 2009, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575
- The Constitution. (t.y.). Erişim: 10 Nisan 2009, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/16199>

- The Danish Court Administration. (t.y.). Erişim: 26 Nisan 2009,
<http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/courta dministration/Pages/default.aspx>
- The Danish Ombudsman – Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (t.y.). Erişim: 27 Nisan 2009,
<http://www.um.dk/en/servicemenu/Publications/TheDanishOmbudsman.htm>
- The Danish Ombudsman. (2007). *Annual Report (Summary)*. Erişim: 27 Nisan 2009,
http://www.ombudsmanden.dk/aarsberetning_en/Summary2007.pdf
- The European Code of Good Administrative Behaviour. (t.y.). Erişim: 01 Ekim 2008,
http://ombudsman.europa.eu/code/pdf/en/code2005_en.pdf
- The European Ombudsman Implementing Provisions. (t.y.). Erişim: 30 Eylöl 2008,
<http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/provis.htm>
- The European Ombudsman Statute. (t.y.). Erişim: 29 Eylöl 2008,
<http://ombudsman.europa.eu/lbasis/en/statute.htm>
- The European Ombudsman. (2002). *Annual Report 2002*, Erişim: 02 Ekim 2008,
http://ombudsman.europa.eu/report02/pdf/en/rap02_en.pdf
- The European Ombudsman. (2007). *Annual Report 2007*, Erişim: 02 Ekim 2008,
http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf
- The Executive Branch. (t.y.). Erişim: 03 Mayıs 2009,
http://www.whitehouse.gov/our_government/executive_branch
- The Government and its Offices. (t.y.). Erişim: 11 Nisan 2009,
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/573>
- The Governor-General of New Zealand. (t.y.). Erişim: 10 Kasım 2008,
<http://www.gg.govt.nz/role/functions.htm>
- The Head of State. (t.y.). Erişim: 10 Nisan 2009,
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/21785>
- The Judicial Branch. (t.y.). Erişim: 03 Mayıs 2009,
http://www.whitehouse.gov/our_government/judicial_branch
- The Legislative Branch. (t.y.). Erişim: 03 Mayıs 2009,
http://www.whitehouse.gov/our_government/legislative_branch
- The Mediator of the French Republic's Mission. (t.y.). Erişim: 24 Mayıs 2009,
<http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-01-01>
- The Mediator of the Republic's Delegates in France. (t.y.). Erişim: 24 Mayıs 2009,
<http://www.mediateur-republique.fr/en-citoyen-03-00>
- The Official Gateway to Sweden. (t.y.). Erişim: 09 Nisan 2009,
<http://www.sweden.se/eng/Home>

- The Ombudsman – 2006. (t.y.). Erişim: 16 Mayıs 2009,
http://nebraskalegislature.gov/pdf/reports/public_counsel/06ombudsman0328.pdf
- The Ombudsman Act. (t.y.). Erişim: 27 Nisan 2009,
http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en
- The Parliamentary Ombudsman of Finland, Parliamentary Ombudsman Act. (t.y.).
 Erişim: 08 Haziran 2009,
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/act-ombudsman.htx>
- The Parliamentary Ombudsmen – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009,
http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_____6162.aspx
- The Riksdag – Riksdagen. (t.y.). Erişim: 10 Nisan 2009,
http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_____6320.aspx
- The Role of the Monarchy. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009,
<http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/HowtheMonarchyworks/HowtheMonarchyworks.aspx>
- The Secrecy Act. (t.y.). Erişim: 13 Nisan 2009,
http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=576
- The Swedish Judicial System. (t.y.). Erişim: 11 Nisan 2009,
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/33/41/0feab306.pdf>
- Tortop, N. (t.y.). İsveç Ombudsmanı. *Polis Dergisi*, 43. Erişim: 02 Ocak 2008,
<http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm>
- Türkiye 2005 İlerleme Raporu. (2005). Erişim: 22 Temmuz 2008,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf
- Türkiye 2006 İlerleme Raporu. (2006). Erişim: 22 Temmuz 2008,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf
- Türkiye 2007 İlerleme Raporu. (2007). Erişim: 22 Temmuz 2008,
http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2007IlerlemeRaporu_Tr.pdf
- Türkiye 2008 İlerleme Raporu. (2008). Erişim: 20 Kasım 2008,
<http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2008-ab-ilerleme-raporu.pdf>
- Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler, Öncelikler ve Koşullara İlişkin AB Konseyi Kararı. (23 Ocak 2006). Erişim: 21 Temmuz 2008,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf
- Türkiye İstatistik Kurumu, (t.y.). Erişim: 16 Haziran 2009,
http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=1&ust_id=12

- Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine AB Komisyonu'nun Düzenli Raporu. (1998). Erişim: 21 Temmuz 2008,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf
- Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında Düzenli Raporu. (2004). Erişim: 21 Temmuz 2008,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf
- UK Parliament. (t.y.). Erişim: 25 Mayıs 2009,
<http://www.parliament.uk/business/index.cfm>
- Ukrayna Parlamentosu İnsan Hakları Komiserliği. (t.y.). Erişim: 02 Ekim 2007,
www.ombudsman.kiev.ua/de_01_2.htm
- Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi, (t.y.). Erişim: 19 Mayıs 2008,
<http://www.ciu.edu.tr/turkce/haberler71.html>
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü. (t.y.). Erişim: 20 Haziran 2007,
http://www.transparency.org/publications/sourcebook/content_overview
- USA Facts in Brief. (t.y.). Erişim: 02 Mayıs 2009,
<http://www.america.gov/media/pdf/books/usamap-facts.pdf#popup>
- What is official information? – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 23 Kasım 2008,
<http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100031>
- Who can request official information? – Ombudsmen. (t.y.). Erişim: 23 Kasım 2008,
<http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100054>
- Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası, (1996), Erişim: 12 Mayıs 2008,
<http://www.kktcombudsman.org/tr/?op=oyasasi>

EK: 1

1713 TARİHLİ KRALİYET EMRİ

(*) “Majesteleri Yüksek Ombudsman’dan bu kurallara uymasını ister. Timurtaş, 26 Ekim 1713

1) Yüksek Ombudsmanın görevleri öncelikle kurallara riayet edilip edilmediği ile herkesin Kralın temsilcisi olarak kapasitesi kapsamında resmi görevlerini yerine getirip getirmediğini gözetmektir. Bu yapılırken kişinin kendi inisiyatifi ve Majestelerine yönelik sorular ve alınan tavsiyeler yanında Majesteleri adına çıkarılan kurallar rol oynayacaktır. İkinci olarak, Yüksek Ombudsman özel durumlarda kurallara uymayanlara karşı yasal şikâyetle bulunacaktır...

2) Yüksek Ombudsman sonuç olarak, görev ve rütbesine bakılmaksızın her kişinin kurallara uyması, görevini ifa etmesi ve kararlarına riayet edilmesi hususlarında bilgilendirilmesini sağlamak zorundadır. Eğer bu kurallara birisi tarafından uyulmadığını anlarsa, bu durumu uygun adli makamın dikkatine sunmalıdır. Bununla birlikte konu farklı bir husus içeriyorsa şahsın açıklamasını dinleyecek ve kabul edilebilir bir açıklama oluşmadıysa uygun işlemi başlatacaktır...”

(*) Tercüme tarafımca İngilizce’den yapılmıştır.

förordningat; förvittas sin tröst af afläsningsen
sin insänt Instruction. Sjunde som förminnar
någon ännu icke giffen Brätt, så tillämnas som en
inbörande Fiscaler, därpå ut tala. Man är sedan
af den betydelse, att givens hief tiedomman där
att tala, så ingårer som underbörande för Rätt
af såvida den är nödvändig finnas; antagur som
sedan, i följa af sitt makt, uttala.

13.

Alles Ordbudsmän af Fiscaler under frövel Trevis,
diction. så alltså så, böra Guds afslutningarna genom
Guds Ordbudsmän den, i maktat utgå, till Rätt
Mått. Tröst, som giffes ut tala. som för jämnas
på den giffes insända, ut de förklarar, förvittas
där makt, af intet underlagga någon sak, sedan
som är påbegynt, utans insända Rättsförelägg
af en möjligt är, innan förklarar något iordig
gandar, till Rätt uttala, samt att de betydelse
för därefter actioner, af intet missbruka därefter makt
till att förklarar Rätt. Mått underförelägg.

attfärderna, att bröda Rongf. May^{ts} eget Sigill, att
 förmedla till utvärlden förfrågan eller besvärning, ut
 förda alla nödiga ordres af Rongf. May^{ts}
 namn, lyfta som nöro de af Rongf. May^{ts} färd utgif-
 te efter följande fyra mögel inordfallande, näml. 1.^o
 när ransdringar vara upplädd, antingen till
 fögsta Ombudsmannens närvaro under rättelse till
 vissa ärenden, eller af till uplysning till de mögel,
 som någon annan är bjudet bräddlig för. 2.^o när
 nödvändig gatan fördrar, att belägga någon med
 arrest, som sig på groft förbittat, att fögsta Ombud-
 mannens förmanar sig vara förordade, i Rongf.
 af sitt Embete af till besvärjande af Rongf. May^{ts}
 tinn, sådant att bröda. 3.^o Åfvarn på när någon
 efter fördrar bjudet, alltså bjudet suspenderas
 ifrån tinn. 4.^o när någon subditat tal för,
 vedard att fördratta fögsta Ombudsmannens, antingen
 till att utlösa en fördratt tal, på något ställe,
 till fögsta Ombudsmannens intet färd Rongf. May^{ts}
 eller till till i färd fördratta af ställen fögsta

4

Gözle Ömbüzmennar bör tiegälla fiscalerne,
 ut intat bagginnu mögon action på umbatal vagnar,
 innar de förfä latta dan dat vagnar, Kristnigun, vatten,
 fersad de gafusa must gonour, på dat gan med sin -
 för Raring dar öfvar mö Rinnu indomur, of var,
 tingur fiscalen profsuar för Raringu mögædlig allan
 of intat givra tiefsest, På gifvar gan, oftar fadant
 bafar Ömbüzmennar, antingur Gözle Ömbüzmennar allan
 andra sin förman fadant tiedamur, of var gan allan de
 sinur för Raringu annar gietig, de länbrat fadant
 ofatalt, Man på vridrig fadant bör fiscalen actio,
 nen ofkallat, of dat om dunt fiscalen fulla tyda för
 Raringu mögædlig. Dullen of fiscalen must
 Gözle Ömbüzmennar allan andra dat förman fadant
 tyda, villia bagginnu mögon fiscalen action; de mö
 gonur fadant mö faller för vagnar, de Rar på fadant
 fadant fiscalen mö bafar, fadant allan ut gifvar
 vagnar bafant reconvention act oftar fadant allan,
 fadant, om gan belligfatur of sin tofvar mö gietig
 bafar allan utföva.

uppfid. är ättn någon förordning, gånar Genarier,
 gånar tydning förändringar, Komman utur bränd, så
 måste jag säga i förordningarna rättat bekräftat,
 Genarier sådant förordning, samt sedan med förklaring
 af trådliga förslag för R. Maj. indomina, om af hvar
 en sådan förordning bist med Rinnor sad såstak med
 gånar Genarier, eller om indomindig gånar så förordning,
 på Genarier sat indomina eller tidvord bekräftat
 med förbättnar eller af redner sig gånar, så at me-
 Genarier med Rinnor rättat, Genarier gånar god rättat
 gånar indomina Rinnor utur det Contlig, samt de
 ordres, at utaf alla förordningarna af General Resolu-
 tioner, gånar ombudsmannar vidtigi af Rinnor
 Rinnor indomina trefakt, så samt de är indomindig.

7.

När gånar ombudsmannar finner någon annan så-
 bröglig, at gånar Rinnor Rinnor Rinnor Rinnor Rinnor
 Rinnor, eller af redner med arrot balaggar, Rinnor
 gånar Rinnor Rinnor Rinnor Rinnor Rinnor Rinnor
 samt Rinnor at Rinnor Rinnor Rinnor Rinnor Rinnor.

Rouge. May^{te} eller under undersökningen till Råda gifna
 på att en annan underliggande Råda förordnad,
 att förvalta tjänsten, så att intet öfriga försummas.

8.

Så som på en, genomgående Ömbudsmanens intet på
 Rån ena tillstånd, där tillstånd genom eller Rån, som
 förordnad gögla Ömbudsmanens på en, att förordna
 Vidoliga Substituter till att förvalta tjänsten, jämte
 Rån ena på en, som tillstånd godkända bifästningar,
 of intet försummas i annan Rouge. May^{te} tjänst, så
 att samma Råda på en. Offrar inga, intet
 ligen förfall, i andra draga sig Rån förvaltning.
 vid Rån förvalta Rån, så General auditören,
 eller i Rån från Rån Vice General auditören.
 intet det Rån ambats syfte, förordnad till att ena
 Substituter, eller Rån alltså gögla Ömbudsmanen,
 i Rån tillstånd Rån.

9.

Till att gifna gögla Ömbudsmanens på Rån
 Rån Rån, vill Rouge. May^{te} gifna förvalta

Ombygdsmannens gifswar ud maadt ut up gæfswar sin
 substitution, som allenaft gifswar pæ besejgning tygd,
 alleu uti sin udsæt, af up dræge. Dan nu uunau,
 dan gæu xullen sinna dan foru nū som sig bor, Anna
 forstæ dæl pæen.

10.

Roug. May. Sigill brudebæf gæuon pæ foruand
 pæ: nuu æu ordres xriswar, dæ mæuau Roug.
 May. Sigill dæ uunau tægt, æu uunau xriswar.
 Ad mandatum, samt tæ dæ uunau.
 Dæ i kraft af Bøgstæ Ombygd's Embetet,
 gæu uunau Bøgstæ Ombygdsmannens pæu xriswar
 pæ nuuau. dæ uti uti xriswar i form æt Roug.
 Roug. dæ uunau xriswar dæ fæu pæ lya pæ: nuu,
 Sigillet pæuau intet dæ uunau, uti æu xriswar
 bræuau allenaft dæ uunau foruægt. nuu foruæ
 Ombygdsmannens alleu nægu æuau uti Bøgstæ
 Ombygdsmannens fæuau æt foru æuau, foruæuau
 dæ pæen, dæ uunau xriswar pæuau ordres pæ lya
 pæ, allenaft dæ uunau æt pæuæ nuuau pæuæ

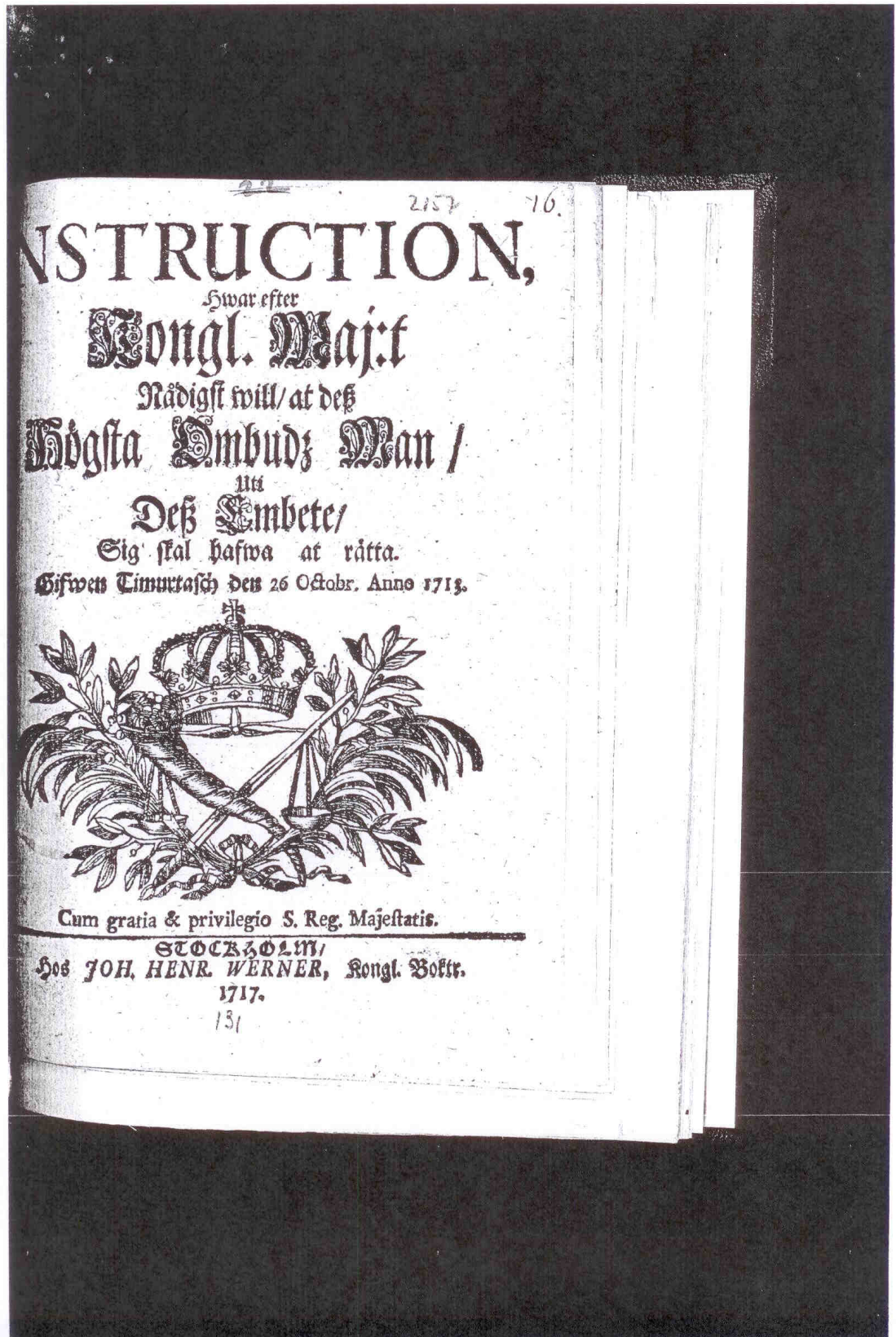
[illegible]

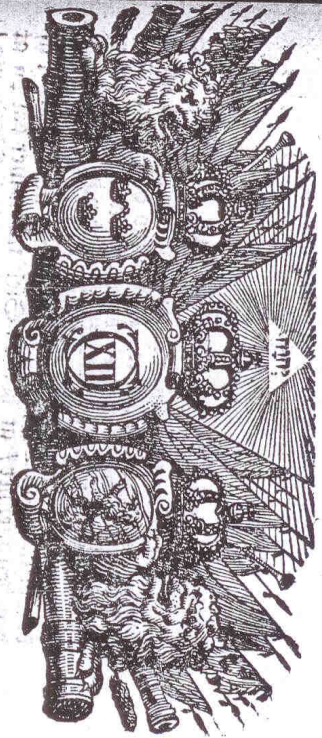
14.

För det öfriga I jager Kongl. May: ^{te} till dess högsta
 Embetsman det nådiga förtroendet, att han till alla min
 kärn sedda och beordrade Kongl. May: ^{te} höga Interesse
 samt dess trogne undersåtarnas välfärd, af uoga
 ha vänta, att ingen omöjligt min för giora mot det
 förra, eller xada af förolämpa de samman. För,
 befinnandes Kongl. May: dess högsta Embetsman
 med gynnast af nåden ätlyd bevisögen. Datum
 ut supra.

Carolus.

KRALİYET EMRİNİN 1717 TARİHİNDE BASILMIŞ BÖLÜMLERİ





L



Dygfa Dmbudg Mannens
 Embete þessæ/ for þar ut / at þar
 heit æt allmunt infende / þun Gots
 orðningar warða effersfvaðe / samt
 þvæð og en ut þess Embete effers
 þvæðer / sm þvæðer / þvæðer þan warðstiller / þess
 genom eget þvæðstiller / þess genom þvæðstiller / þess
 och þvæðstiller / þess genom þvæðstiller / þess
 nom þvæðstiller / þess genom þvæðstiller / þess
 þess þess andæ / at þess / þess þess andæ / þess
 andæ þess / þess þess andæ / þess þess andæ / þess

M

2. Doga

/ 32

§ (2) 2

2.

§ 2. Sogsa Embudz Mann bör således på det nogaste giöra sig underkendt / hvorledes hvor på en / utaf hvad Embete eller Stånd han waar ind / efterkommer Gørdningar / forvittet sin tiensf og effers lefver sin indfangne Indtæcten. Och når han forvittet mer nogen datenot hafva brutt / då tilhåller han toer derbrande Fiscaler, där på at sola / men de saten af den beffaffenhed / at honom Sielf tilkommer där på at sola / då inhåltat han wedderbrandes Gørdning / och så wida den ei nödschig finnes / antager han sig så ten / i följe af sitt Embete / at utföra.

3.

§ 3. Sogsa Embudz Mann och Fiscaler int der hvad jurisdiction de elstet stå / böra lyda och effers forinna hvad Sogsa Embudz Mannen dem / å Embetes tre wågnar / til Kongl. Majtets tiensf / kan hafwa at de falla. Han bör jemndt på dem hafva intende / at de förswartigen förwätta deras Embete / och intet neders lägga någon saaf / sedan hon at påbegynt / utan den samma förnsammetigen / och om nödschig at / innan Swaranden något dödeligt händ / til Doms utföra / samt at de beffiedeligen föra deras Actioner, och intet misbruka deras Embeten til at förwåmpa Kongl. Majtets Underfatar.

4. Sogs

§ (3) 4

4.

§ 4. Sogsa Embudz Mannen bör til hålla Fiscalerne, at intet begynna någon Action på Embetes wågnar / utan de först låta den det angår / freffeligen wera / hvad de hafva emot honom / på det han med sin Gørdning derhöer ind kunna inkomma / och antingen Fiscalen fördrar Gørdningen nödschig eller ot intet giöra tilskyldt; Och gifwer han / efter sa lens beffaffenhed / antingen Sogsa Embudz Mannen / eller de sinna Gørdningen waar giltig / då låmnas sa sen opåld : Men på wderig händelse bör Fiscalen Actionen anställa / och det omfrönt Fiscalen skulle tycka Gørdningen waar nödschig. Stulle ot Fiscalen emot Sogsa Embudz Mannens eller andra dess Gørdning samtycke / wisa begynna någon Fiscalist Action; Och må honom sådant ei heller förwågras / doch kan på sådan händelse Fiscalen ei befrjas / såsom elstet / at gifwa wedderbrande reconvention alt efter satens omfröns digheter / om han billigheten af sin talan ei gitter be wisa eller utföra.

5.

§ 5. Det Sogsa Embudz Mannen med så medet mera eftertrykt / på Embudz Mann och Fiscaler, och deras fördringor / må kunna hafwa

§ 2

/ 33

(4) 38

inseende; Så bdr ingen Embuds Stuar eller Fiscal på noget skulde antages eller foretås / uten først pålagt samtykke med Søgsta Embuds Stuar / på det han må have tilladelse / at gjøre det ved sine pænneesser. Och holla til samme bestallinger altsid antages eller foretås sådane / som der betænkning før / at være forstændige och redelige samt ej egenlystige.

6.

Næste Søgsta Embuds Stuar

indretter / at nogen foreordning waarde å sids satte eller efter det volds indhold intet eftersestvad; Så bdr han giøre sig underrettet / antingen sådane stier af hellske råd / eller det at foreordningen at kommen utat brunt. Efter det af stiesind; Så måste han hålla afstads sam hand thet stier / at sådant bebrøgen waarde volds sat / samt når så bebrøges / beordre udebrønde Fiscaler, uti bebrøgt for, dat på at tale/och sedan halswa inseende / at ingen skal nedlægges / uten at den broslige med udsfortent stier waarde anseet. Nu åter någon foreordning / genom hvarvbanda tidernes försändringar / kommen utat brunt; då måste han taga i öfvervågande rätta bestraffningen / hvar af sådant hvarvder / samt sedan med förfrågning och tillfälliga förslag hos Kongl. Maj:it inkomma / om och hvar en sådan foreordning balt må kunna standfås och halsbafvas / eller om nödvändigheten så fordrar / på hvar sått den samma efter tidernes bestraffning må fördras eller

(5) 39

eller det aldeles upbåddas / så at en hvar må kunna veta / hvar efter han sig bdr rätta; halsvandes Kongl. Maj:it uti det Gamlis stalt de ordres, at utaf alla foreordningar och General Resolutioner, Sögsta Embuds Stuarer vicksige offritter stola wara tillstade / så snart de der underseeske.

7.

Næste Søgsta Embuds Stuar

indretter / at han først antingen bdr någon vara så broslig / at han først antingen bdr suspenderas från tjänsten / eller det aldeles med arrest beläggas; Så gifves honom balt igenom mact och myndighet / sådant stier at beordre: hvarst han sedan öfvervågsigen Kongl. Maj:it eller andre udebrønde tillfälliga gifver / på det en annan medlerid måtte kunna foreordnas / at förstå tjänsten / så at intet deriges nem försummas.

8.

Næste de ställen / hvarst Sögsta Om

bud Stuarer intet hellske vara tillstade / där tillstades honom / eller den / som fördras Sögsta Embuds Stuarens ställe / at förordna stietlige Substituter till at förstå tjänsten / hvarst bdr vara sådane / som beståda

3

134

§ 6)

bederlige Beskaffninger / och utan Försummelse i annan Kongl. Maj:ts tjenst / sig det samman kunnna pååga: Och för ingen / utan laga försall / undandraga sig denna förutättning. Med Rättz-Säkern kan också General Auditeuren, eller i hans frånvaro Vice General Auditeuren, jemte dess egne Embetes sghior / förordnes till att wara subditut, eller hwen eller Sögsta Embudz Mannen där till tjenligast finner.

9.

§ 9 At gifwa Sögsta Embudz Embetet så mycken större myndighet; Med Kongl. Maj:ts bådwa förundt det samman / att brukta Kongl. Maj:ts eget Sigill, att båd med utan widare förfrågan eller befallning / utståda alla nödiga ordres och Bref uti Kongl. Maj:ts Mann / lisa som woro de af Kongl. Maj:ts hells utgåfne / till efterstående styra Måhls wårdfällande / Stenbl. 1. När Skattsättningsså anställas / antingen till Sögsta Embudz Manns närmare underåtelse uti wiissa ådrander / eller ock till upplättning uti de mah / som någon redan är befullt brotlig för. 2. När nödwindigheten fördrar / att belägga någon med arrest, som sig så groft förbrett / att Sögsta Embudz Mannen förmenar sig wara förarslaren / i kraft af sitt Embete och till befrämjande af Kongl. Maj:ts tjenst / sådant att beordra. 3. Effwen så när någon efter sakens beffenshet / allena bår suspenderas strän tjensten. 4. När någon subditut skal

§ 7)

skal förordnes att förwita Sögsta Embudz Embetet / antingen till att utstå en särskilt saak / på något ställe / båd Sögsta Embudz Mannen innet hells kan komma / eller ock till att i Stått fördrada dess ställe. Sögsta Embudz Mannen gifwes ock macht att uphåfwa sin subtitution, som allena gifwes på behagelig tid / eller uti en wiß saak, och updraga den en annan / där han skulle frana den förta ej som sig bår / kunna förefå dess ställe.

10.

§ 10 Kongl. Maj:ts Sigill brukas af hwar innt på följande sätt: När öpnit ordres skrives / då twarber Kongl. Maj:ts Sigill där under tryckt / och in under skrives Ad Mandatum, samt tätt där under Och i kraft af Sögsta Embudz Embetet / hwar under Sögsta Embudz Mannen sedan skriver sitt Mann: När det åter skrives i form af ett Kongl. Bref / då underskrives det fuller på lisa sätt; men Sigillet såstas innt där under / utan blifwer breffet allena bår med förslat. När Sögsta Embudz Mannen eller någon annan uti Sögsta Embudz Mannens stedd och från wårt / fördrar dess ställe / då underskrives sådane ordres på lisa sätt allena bår emellan och seshwa Mannet såtes Uthi Sögsta Embudz Manns ställe / hwar under sedan den samman sätter sitt Mann. Alla sådana utaf Sögsta Embudz Mannen ad Mandatum utstär

(8) **En**
 færbade bref och ordres, contrasigneras eller under-
 tecknas af Registratören wid Högha Embudz Förvalt-
 ningarne.

11.

12 **Si efterstående måhl / för Högha**
 Embudz Mannen å Embetes wägnar helf talat / neml.
 Först när hela menigheten / såsom ett Gån / Särskild /
 Och eller Särskild med dess bekräftning / sig förbryter.
 Samtalsledes hela Regementet eller Compagnier; För
 det andra / när något Huswärd eller en sådan Götman i
 hvarsta måhl sig förbryter / som ingen högre har öfwer
 sig uti dess Embetes förvaltsande / än Högha Öfwer-
 heren.

12.

13 **Si alla Actiöner, som Högha Em-**
 bund Mannen helf eller någon annan i dess ställe / skal
 utföra / bör förutn wara uti Hoff-Rådterne / och Gene-
 ral-Råds-Rådterne / eller och i full Kongl. Maj:ts ställe
 påskedd nödigt / där till af förordna någon anseelig
 Commission.

13. Kongl.

(9) **En**

13.

Kongl. Maj:ts will Högha Embudz
 Mannen uti detta des Embete till hjälp hafwa förord-
 nat en Högha Embudz-Mann / hwilken icke assensat uti
 de måhl / som Högha Embudz Mannen helf kommer
 af utföra / utan och uti alle andra des Embetes hyskor /
 skal gå honom tillhanda både med uppfattande af bref /
 öfne ordres, Deductioner och mera sådant / som Hög-
 sta Embudz Mannen å Embetes wägnar honom wara
 betänkt på sådane råd och förslag / som han menar wara tjenlige
 til Kongl. Maj:ts tjänste befärdande. Öfver Högha
 Embudz Mannen huf eller främmande / at han intet
 kan förutn sin tjenst / då bör han i alla fördringar
 förtröda dess ställe med lika menighet / som han helf
 wore tillstådes. Skulle det och hända / at Högha Em-
 bund Mannen ej wore i tillstånd af förtröda des ställe /
 då fördras Högha Embudz Embetet på lika sätt / af
 den / som sådant hwar gång af Kongl. Maj:ts worder
 anbefallt.

14.

15 **Ör det öfrige drager Kongl. Maj:ts**
 uti dess Högha Embudz Mann det nödiga förtröende / at
 han /

136

✠ (10) ✠

han/ uti alla måhl/ lærer söka at bewaka Kongl. Maj:ts
høga interesse, samt dess tregna undersätares wälfärd/
och nog se där på/ at ingen onäpft må få giöra emot
det förtra/ eller stada och förolämpa de senare: Förblif-
wandes Kongl. Maj:ts dess Högsta Ombudz Man med
ynnest och nåde alltid bewägen. Datum ut supra.

CAROLUS.



EK: 2

YURTTAŞ SÖZCÜLÜĞÜ KANUN TASARISI TASLAĞI

Amaç

Madde 1- Bu Kanunun amacı, idarenin, mevzuata saygılı ve uygun hareket etmesini, yetkisini amacına uygun kullanmasını temin etmek, icrai karakter taşımayan öneriler ile kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için tavsiyelerde bulunmak üzere Yurttaş Sözcülüğünün teşkilini sağlamaktır.

Kapsam

Madde 2- Bu Kanun, Yurttaş Sözcüsünün görevi, nitelikleri, seçimi ve özlük hakları ile Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtının kuruluş, personel, çalışma esas ve usullerine ilişkin ilkeleri düzenler.

Teşkilât

Madde 3- Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtı, Yurttaş Sözcüsü, Yurttaş Sözcüsü yardımcıları, Yurttaş Sözcülüğü uzmanları ve diğer personelden oluşur.

Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtı, merkezi Ankara'da bulunan bir kamu tüzel kişisidir.

Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtı, Yurttaş Sözcüsü tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Yurttaş Sözcüsü gerekli gördüğü yerlerde büro kurabilir.

Nitelikleri

Madde 4- Yurttaş Sözcüsü seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türk vatandaşı olmak,
- b) Seçimin yapıldığı tarihte en az kırkbeş yaşını tamamlamış ve altmışbeş yaşını bitirmemiş olmak,
- c) Hukuk fakültelerinden veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yabancı hukuk fakültelerinden mezun olmak,
- d) Kamu hakiannndan yasaklı olmamak,
- e) Yurttaş Sözcülüğü görevini yapmasına engel olabilecek hastalık, vücut sakatlığı veya akıl hastalığı ile özürlü bulunmamak,
- f) Taksirli suçlar hariç olmak üzere, ağır hapis veya üç aydan fazla hapis veya affa uğramış olsa bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, basit ve nitelikli zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı bir suçtan veya kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak.

Seçimi

Madde 5- Yurttaş Sözcüsü seçilmek üzere; görevdeki Yurttaş Sözcüsünün süresi dolmadan üç ay önce, Yurttaş Sözcülüğü Makamının başka nedenlerle boşalmasından itibaren bir ay içinde, Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri veya dışarıdan, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca birinci sınıf adlî ve idarî yargı hakim ve savcılarından, Yükseköğretim Kurulunca profesörlerden, Türkiye Barolar Birliğince en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapmış olanlardan gösterilecek üçer aday Türkiye Büyük Millet Meclisi Yurttaş

Sözcülüğü İle İlişkiler Komisyonuna bildirilir. Komisyon yapacağı gizli oylama neticesinde en çok oy alan üçünü, adayların Komisyona bildirildiği tarihten itibaren bir ay içinde öncelikle ve ivedilikle görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunar.

Yukarıdaki fıkrada belirtilen sürelerde aday önermeyen kurum bu yetkisinden vazgeçmiş sayılır. Bu süreleri bir defaya mahsus olarak uzatmaya Türkiye Büyük Millet Meclisi Yurttaş Sözcülüğü ile İlişkiler Komisyonu yetkilidir.

Yurttaş Sözcüsü, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Beşer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa, ikinci oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında üçüncü oylama yapılır. Bu oylamada en çok oy alan aday Yurttaş Sözcüsü seçilir.

Yurttaş Sözcüsünün 3 üncü maddede sayılan nitelikleri taşımadığı veya seçildikten sonra kaybettiği anlaşılırsa, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yurttaş Sözcülüğü İle İlişkiler Komisyonunun başvurusu üzerine, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile görevden alınır.

Andiçme

Madde 6- Yurttaş Sözcüsü görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde aşağıdaki şekilde andiçer:

"Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlığı ve bağımsızlığı ile milletin bölünmez bütünlüğüne bağlı kalarak, görevimi Anayasaya göre adalet, haklılık, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak sadece vicdanımın emri doğrultusunda yürüteceğime namusum üzerine andiçerim."

Görevi

Madde 7- Yurttaş Sözcüsü, idarenin kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki her türlü işlemleri ile eylem ve davranışlarını incelemeye ve araştırmaya yetkilidir. Yurttaş Sözcüsüne başvurudan önce idari müracaat yolları tüketilmiş olmalı veya tüketilmiş sayılmalıdır.

Yasama işlemleri, yargısal işlemler ve silahlı kuvvetler, Yurttaş Sözcüsünün görev alanı dışındadır.

Görev süresi

Madde 8-Yurttaş Sözcüsünün görev süresi yedi yıldır. Görev süresi dolmadan ayrılan Yurttaş Sözcüsünün yerine yeni bir Yurttaş Sözcüsü seçilir. Yeni seçilen Yurttaş Sözcüsünün görev süresi de yedi yıldır. Bir kimse, ikinci kez Yurttaş Sözcüsü seçilemez.

Bağımsızlığı

Madde 9- Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, görevini yerine getirirken, Yurttaş Sözcüsüne emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Yurttaş Sözcüsünün görevini yerine getirirken yapmış olduğu eylem ve işlemlerden, raporunda yer alan hususlardan dolayı hakkında cezaî, malî ve hukukî hiçbir sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu sebeple herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.

Ücreti

Madde 10- Yurttaş Sözcüsüne, Başbakanlık Müsteşarının zam, tazminat ve ikramiye dahil aldığı aylık kadar ücret ödenir.

Vekalet

Madde 11- Yurттаş Sözcüsü, izinli olduğu veya başka bir nedenle görevi başında bulunmadığı zamanlarda, kendisine vekalet etmek üzere, yardımcılarında birini görevlendirir.

Yurттаş Sözcülüğü Makamının boşalması veya Yurттаş Sözcüsünün, yerine vekalet edecek kişiyi görevlendiremediğı hâllerde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yurттаş Sözcülüğü İle İlişkiler Komisyonu, Yurттаş Sözcüsü yardımcılarında birini Yurттаş Sözcüsüne vekalet etmek üzere görevlendirir.

Kişisel suç

Madde 12- Yurттаş Sözcüsünün işlediğı kişisel bir suç nedeniyle ceza soruşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının izin vermesine bağlıdır. Ancak, ağır cezayı gerektiren suçüstü hâllerinin hazırlık ve ilk soruşturması genel hükümlere tâbidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanınca izin verildiğı takdirde Yurттаş Sözcüsü hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcı Vekili tarafından yapılır.

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısınca dava açıldığı takdirde açılan dava Yargıtay Ceza Genel Kurulunda görülür.

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca soruşturma sırasında hâkim kararı alınması gereken hâllerde, Yargıtayın görevli ceza dairesinden talepte bulunulur.

Yurттаş Sözcüsü, Yargıtay Ceza Genel Kurulunca verilen kararın tefhimi veya tebliğı tarihinden itibaren onbeş gün içinde kararın yeniden incelenmesini isteyebilir. Yeniden inceleme üzerine verilen kararlar kesindir.

Yurттаş Sözcüsü yardımcıları

Madde 13- Yurттаş Sözcüsü, ihtiyaca göre yardımcılarını kendisi belirler ve atamalarını yapar. Yurттаş Sözcüsü yardımcılarının sayısı on'u geçemez. Yurттаş Sözcüsü yardımcılığına atanabilmek için;

Otuzbeş yaşını bitirmiş olmak,

En az dört yıllık fakülte veya yüksek okul mezunu olmak,

c) 4 üncü maddenin (a), (d), (e) ve (f) bentlerinde sayılan şartları taşımak, gerekir.

Yurттаş Sözcüsü yardımcılarının ücreti

Madde 14- Yurттаş Sözcüsü yardımcılara, Başbakanlık Müsteşar Yardımcılarının zam, tazminat ve ikramiye dahil aldıkları aylık kadar ücret ödenir.

Yurттаş Sözcülüğü uzmanları ve Yurттаş Sözcülüğü teşkilatındaki diğer personel

Madde 15- Yurттаş Sözcülüğü uzmanlığına en az dört yıl süreli yüksek öğrenimi bitirmiş ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde belirtilen şartları taşıyanlar arasından atama yapılır.

Yurттаş Sözcülüğü uzmanlarının ücreti, Başbakanlık uzmanlarının, Yurттаş Sözcülüğü Teşkilatındaki diğer personelin ücreti, Başbakanlıkta emsal durumundaki personelin zam, tazminat, ikramiye ve her türlü ödemeler dahil almakta oldukları ücret esas alınarak Yurттаş Sözcüsü tarafından belirlenir.

Yurттаş Sözcüsü tarafından ihtiyaç duyulması hâlinde Yurттаş Sözcülüğü uzmanlığı pozisyonlarına 16 ncı maddede belirlenen usul dışında birinci fıkrada belirtilen şartları taşımak kaydıyla alanında uzman kişilerden ağıktan da personel atanabilir.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

Madde 16- Genel ve katma bütçeli dairelerle döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, belediyeler ve özel idarelerde, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarında ve bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar kurumlarının, hâkim ve savcılar, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun izni ve kendilerinin muvafakati ile Yurttaş Sözcülüğü uzmanlığı ya da diğer Yurttaş Sözcülüğü personel pozisyonlarında sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtının bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıksız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır. Terfileri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır.

Sözleşmesi herhangi bir şekilde sona eren Yurttaş Sözcülüğü personeli kendi kurumunda durumuna ve kariyerine uygun bir kadroya atanır.

Birinci fıkrada belirtilen kurumlarda görevli personel; aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî ve sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla geçici olarak da Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtında görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılacak görevlendirme, altı ayı geçemez. Buna göre görevlendirilenlere, Yurttaş Sözcüsünün brüt aylık gelir toplamının yüzde onuna kadar ödeme yapmaya Yurttaş Sözcüsü yetkilidir.

Yurttaş Sözcüsü yardımcılarının ve uzmanlarının görevle ilgili suçları

Madde 17- Yurttaş Sözcüsü yardımcılarının ve uzmanlarının görevlerini yerine getirirken işledikleri bir suç nedeniyle ceza soruşturması yapılabilmesi Yurttaş Sözcüsünün izin vermesine bağlıdır. Yurttaş Sözcüsünce izin verildiği takdirde, bunlar hakkındaki soruşturma suçun işlendiği yer il Cumhuriyet başsavcısı veya yetkili kılacağı Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır.

Bunlar hakkındaki dava, genel hükümlere göre yetkili ve görevli mahkemede görülür.

Yasaklar

Madde 18- Yurttaş Sözcüsü, Yurttaş Sözcüsü yardımcıları, Yurttaş Sözcülüğü uzmanları ve Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatındaki diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar.

Yurttaş Sözcüsü, Yurttaş Sözcüsü yardımcıları, Yurttaş Sözcülüğü uzmanları ve Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatındaki diğer personel, Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatındaki görevleri süresince resmî ve özel hiç bir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kâr amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hükmün dışındadır.

Emeklilik

Madde 19- Yurttaş Sözcüsü, Yurttaş Sözcüsü yardımcıları, Yurttaş Sözcülüğü uzmanları ve Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatındaki diğer personel hakkında 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır. Bunların Emekli Sandığı Kanununa tâbi olmaksızın geçirdikleri hizmet süreleri bu Kanun kapsamında geçmiş gibi değerlendirilir.

Yurttaş Sözcüsü hakkında Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 inci maddesinin birinci fıkrası hükmü uygulanmaz.

Personel işlemleri

Madde 20- Yurttaş Sözcülüğü uzmanlığı ile Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatındaki diğer personele ilişkin pozisyonlar Yurttaş Sözcülüğü kararnamesiyle tespit edilir. Bu pozisyonlarda her türlü değişikliği yapmaya Yurttaş Sözcüsü yetkilidir.

Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtında görev yapan personel hakkında bu Kanunda ve ilgili Yönetmeliğinde hüküm bulunmayan hâllerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.

Bütçe

Madde 21- Yurttaş Sözcüsü, her yıl için yapacağı işlerin masraflarına karşılık olmak üzere verilmesi gereken ödenek tutarını, Yurttaş Sözcülüğü İle İlişkiler Komisyonu Başkanlığına sunar.

Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtı bütçesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesi içinde yer alır ve bu bütçe ile birlikte Plân ve Bütçe Komisyonunda incelendikten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanır.

Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtının ita amiri Yurttaş Sözcüsüdür. Yurttaş Sözcüsü ita amirliği yetkisini kısmen veya tamamen yardımcılarında birine devredebilir.

Başvuru

Madde 22- Yurttaş Sözcüsüne herkes başvurabilir.

Yurttaş Sözcüsü, yazılı başvuru üzerine veya kendiliğinden, idarenin kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki her türlü işlemleri ile eylem ve davranışlarını araştırır ve inceler.

Yurttaş Sözcüsüne yapılan yazılı başvuruda, başvuru sahibinin adı-soyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerekir.

Yurttaş Sözcüsüne yapılan yazılı başvurulardan;

- a) Belli bir konuyu içermeyenler,
- b) Yargı mercilerinin önünde bulunan konulara ilişkin olanlar,
- c) Başvuru sahibinin adı-soyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresini içermeyenler,
- d) Daha önce incelenen başvurularla, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvurular, incelenmez.

Yurttaş Sözcüsüne başvuru hâlinde herhangi bir ücret alınmaz.

Yurttaş Sözcüsüne, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

Yurttaş Sözcüsüne, idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylemlerde öğrenme tarihinden itibaren bir yıl içinde başvurulabilir. Yurttaş Sözcüsüne başvuru tarihi, dilekçenin valilik veya kaymakamlıklara verildiği veya dilekçenin Yurttaş Sözcülüğünde kayda alındığı tarihtir. Başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvuruları kabul edip etmemeye veya herhangi bir konuda kendiliğinden inceleme yapmaya ve öneride bulunmaya Yurttaş Sözcüsü yetkilidir.

Yurttaş Sözcüsüne yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

İnceleme

Madde 23- Yurttaş Sözcüsü, yazılı başvuru üzerine yapacağı incelemesini en geç altı ay içerisinde sonuçlandırmak zorundadır.

Yurttaş Sözcüsünün, kendiliğinden araştırmaya giriştiği konularda birinci fıkrada yazılı süre sınırı uygulanmaz.

Yurttaş Sözcüsü inceleme sonucunu ve varsa önerilerini ilgililere bildirir. İlgili kamu kurum ve kuruluşları, bu önerilerin sonucu hakkında Yurttaş Sözcüsüne bilgi verirler.

Bilgi ve belge istenmesi

Madde 24- Tüm kamu kurum ve kuruluşları, Yurttaş Sözcüsünün istediği bilgi ve belgeleri bu isteğin kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde vermek zorundadır. Bu süre içerisinde istenen bilgi ve belgeleri vermeyen idare, başvuruda ileri sürülen hususları kabul etmiş sayılır. Ancak, istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Başbakan veya ilgili bakan gerekçesini bildirmek suretiyle istenen bilgi ve belgelerin açıklanmaması ve rapora geçirilmemesini Yurttaş Sözcüsünden isteyebilir. Yurttaş Sözcüsünün bu isteğe aykırı davranışları karşısında bu Kanunun 12 nci maddesi hükmü uygulanır.

Başvuru süresinin yeniden işlemeye başlaması

Madde 25- Yurttaş Sözcüsünün başvuruyu reddetmesi hâlinde durmuş olan dava süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Yurttaş Sözcüsünün yaptığı inceleme ve araştırma sonucundaki tavsiyesi başvuruda bulunana ve ilgili idareye bildirilir. İdarenin tavsiye sonucunda başvuruya konu olan işlem doğrultusunda tesis ettiği işlemin başvuruda bulunana tebliğinden itibaren duran dava açma süresi yeniden işlemeye başlar.

İlgili idarenin Yurttaş Sözcüsünün tavsiyesi üzerine otuz gün içerisinde herhangi bir işlem tesis etmemesi veya eylemde bulunmaması hâlinde duran dava açma süresi kendiliğinden işlemeye başlar.

Yurttaş Sözcüsü raporları

Madde 26- Yurttaş Sözcüsü her takvim yılı sonunda bir rapor hazırlar ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Yurttaş Sözcülüğü İle İlişkiler Komisyonuna sunar. Bu rapor, Yurttaş Sözcüsünün bir yıl içerisinde yerine getirdiği tüm faaliyetler ile Yurttaş Sözcüsünün önerilerini içerir.

Yurttaş Sözcüsünün Türkiye Büyük Millet Meclisi Yurttaş Sözcülüğü İle İlişkiler Komisyonuna sunduğu rapor, bu Komisyonun bir takdim yazısı ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna gönderilir ve her yıl şubat ayı içerisinde Yurttaş Sözcüsü tarafından Genel Kurulda okunur. Yurttaş Sözcüsünün yıllık raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda okunduktan sonra Resmi Gazete'de yayımlanmak ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu televizyon kanallarında Yurttaş Sözcüsü tarafından açıklanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

Yurttaş Sözcüsü yıllık raporun dışında incelediği veya araştırdığı somut olaylar veya yönetime ilişkin sorunlar hakkında da raporlar hazırlayabilir. Bu raporlar herhangi bir süre kaydına tâbi olmadığı gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulması ve kamuoyuna açıklanması Yurttaş Sözcüsünün yetkisindedir. Yurttaş Sözcüsü istediği takdirde bu raporlar da Resmi Gazete'de yayımlanır.

İhdas edilen kadrolar

Madde 27- Birinci derece, bir adet Yurttaş Sözcüsü, on adet Yurttaş Sözcüsü yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir.

Açıklama yapma yetkisi

Madde 28- Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtı çalışmaları hakkında açıklama yapmaya Yurttaş Sözcüsü yetkilidir.

Yurttaş Sözcüsü bu yetkisini yardımcılarına da devredebilir.

Uygulanmayacak hükümler

Madde 29- Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtı hakkında 832 sayılı Sayıştay Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu hükümleri uygulanmaz.

Madde 30- Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 20 nci maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki 17 nci bent ile iki fıkra eklenmiştir.

"17. Yurttaş Sözcülüğü İle İlişkiler Komisyonu"

"17 nci bentte belirtilen Komisyon, Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasi partilerin verecekleri ikişer üyenin katılımıyla kurulur. Komisyon, kendi üyeleri arasından bir başkan, bir başkan vekili ve bir Komisyon sözcüsü seçer.

17 nci bentte belirtilen Komisyon, Yurttaş Sözcülüğü Kanunu ile kendisine verilen görevleri yapar."

Madde 31- Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 21 nci maddesinin dördüncü fıkrasındaki "Plân ve Bütçe Komisyonu" ibaresinden sonra gelmek üzere "Yurttaş Sözcülüğü İle İlişkiler Komisyonu" ibaresi eklenmiştir.

Yönetmelik

Madde 32- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtınca hazırlanır ve çıkartılır. Bu yönetmelikler. Resmî Gazete'de yayımlanır.

Madde 33- 26/05/1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 59 uncu maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"İlgili ya da "geçen ve eski yıllar borçları" tertiplerinden ödenemeyen ilama bağlı borçlar ile Yurttaş Sözcüsünün önerileri Maliye Bakanlığı bütçesi ile katma bütçelerde yer alan ilama bağlı borçlar ile Yurttaş Sözcüsünün önerileri tertiplerinden ödenir. Bu tertiplerdeki ödenekleri, yetmemesi halinde, artırmaya Maliye Bakanı yetkilidir."

Geçici Madde 1- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde 5 inci maddede belirtilen mercilerce tespit edilen adaylar Türkiye Büyük Millet Meclisi Yurttaş Sözcülüğü ile ilişkiler Komisyonuna bildirilir ve bu Komisyon tarafından belirlenen üç aday arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca 5 inci maddede öngörülen usule uyulmak suretiyle seçim yapılır.

Geçici Madde 2- Bu Kanun, mahalli idarelerin işlem, eylem ve davranışları hakkında, Kanunun 22 nci maddesinin (a) bendinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl sonra uygulanır.

Yürürlük

Madde 34- Bu Kanunun;

22 nci maddesi Kanunun yayımı tarihinden altı ay sonra,

Diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 35- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

GENEL GEREKÇE

Kamu yönetiminin Dünyada ve Ülkemizdeki değişim ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılanması gereksinimi her geçen gün artarak devam etmektedir. Belirtilen nedenle, kamu hizmeti ile ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, idari teşkilâtın küçük ama etkili ve işlevsel olması ve halkın yakınmalarını en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir. Bu saptamalardan hareket eden Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı "Amaçlar, İlkeler ve Politikalar" başlığı altında;

"Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması" izlenecek politikalar arasında sayılmış, 1998 yılı Programında da "Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanarak mevzuatı oluşturulacaktır." denilmiştir.

Ombudsman bir kurum olarak ilk kez İsveç'te ortaya çıkmıştır. Ombudsman daha sonra İskandinav ülkelerinden Finlandiya, Danimarka ve Norveç'te oluşturularak hayata geçirilmiştir. Günümüzde Ombudsmanın aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya, Hindistan, Nijerya'nın da bulunduğu kırk'ın üzerinde devlette, ülke, bölge, kent ve sektör bazında uygulandığı bilinmektedir. Ayrıca Avrupa Birliği de, Avrupa Birliği bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere Ombudsman kurumunu oluşturmuştur.

İsveç dilinde Ombudman kelimesi, delege, avukat, vekil veya diğer bir kişi veya kişiler tarafından kendi adlarına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılmaktadır. Ombudsman, kurum olarak ise parlamento tarafından, parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak; arabulucu, kamu hakemi, kamu denetçisi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri, kamu sözcüsü, yurttaş sözcüsü gibi tanımlamalar kullanılmaktadır.

Anayasanın 125 inci maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu, yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı bulunduğu hükmü yer almıştır.

Anayasamızın belirtilen hükmü ile idarenin denetiminin yargı yoluyla yapılacağı öngörülmüş olup, yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı Anayasanın 9 uncu maddesinde belirtilmiştir. İdarenin iç denetiminin ise teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirildiği bilinmektedir. Bunların dışında Ombudsman veya benzer bir kurum Anayasamızda veya yasalarımızda düzenlenmemiştir.

Adaleti aramak ve sağlamakla görevli yargının bu zor ve zahmetli görevi süratli yapması beklenemez. Aksi takdirde adil olmayan yargı kararlarıyla karşılaşılması kaçınılmazdır. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde de hızlı yargılamadan değil, makul sürede yargılamadan söz edilmek suretiyle bu durum teyit edilmiştir. Bu nedenle günümüzde kapsamı giderek genişleyen idare-birey ilişkilerinden kaynaklanan yakınmalara Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan ifade ile etkili ve hızlı çözümler getiren, yönetimin işlem ve eylemlerini hukuka uygunlukla birlikte yerindelik yönünden de araştıran, inceleyen ve sakıncalı bulunduğu hususların giderilmesi için önerilerde bulunan bir kuruma Ülkemizde de ihtiyaç duyulduğu açıktır.

Belirtilen ihtiyacı gidermek amacıyla ilk uygulandığı ülkedeki ismi ile Dünyada yaygınlaşan Ombudsman kurumunun görev ve işlevine uygun olan "Yurttaş Sözcüsü" teriminin kullanılması suretiyle teşkilâtlandırılması yoluna gidilmiştir.

Yurttaş Sözcüsünün görev ve yetkileri belirlenir, Yurttaş Sözcülüğü teşkilâtlandırılırken Anayasanın yargı bağımsızlığına ve idarenin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmeğe özen gösterilmiş, aslında idarenin içinde olmakla beraber idareden bağımsız hareket edebilme yeteneğine sahip bir Yurttaş Sözcüsü ve Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Belirtilen nedenlerle hazırlanan bu Tasarı ile Türkiye'de Ülke düzeyinde faaliyet göstermesi öngörülen bir Yurttaş Sözcüsünün, seçimi, nitelikleri, görevi, bağımsızlığı, özlük hakları, çalışmasına ilişkin usul ve ilkeler ile Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtına dair hususlarda düzenleme yapılmıştır.

MADDE GEREKÇELERİ

Madde 1- İdarenin eylem ve işlemlerini tesis ederken mevzuata uygun hareket edip etmediğini sağlamak ve saptamalarını icrai karakter taşımayan önerilerle idareye bildirmek amacıyla Yurttaş Sözcülüğünün oluşumunu sağlamanın bu Kanunun amacı olduğu belirtilmektedir.

Madde 2- Kanunun, Yurttaş Sözcüsü ve Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtının oluşumunu düzenleyen hükümler içerdiği vurgulanmıştır.

Madde 3- Yurttaş Sözcüsünün, Ülke düzeyinde görev yapacak tek bir kişi olduğu, tüzel kişiliğe sahip bulunduğu, merkezi Ankara'da bulunan Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtının gerek duyulduğunda Ülkenin başka yerlerinde de büro kurabileceği hususlarına maddede yer verilmiştir.

Madde 4- Yurttaş Sözcüsünün üstleneceği önemli ve etkili göreve uygun olarak gerekli donanım ve deneyime sahip olması göz önünde bulundurulmuş, bu nedenle kırkbeş yaşından küçük altmışbeş yaşından büyük olmayacağı vurgulanarak ve Dünyadaki uygulamalarda dikkate alınarak Yurttaş Sözcüsünün hukuk öğrenimi görmüş olması zorunlu sayılmış, ayrıca Yurttaş Sözcüsünde aranılacak diğer nitelikler maddede belirtilmiştir.

Madde 5- Yurttaş Sözcüsü, idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk ve yerindelik yönünden araştırarak, inceleyecek ve önerilerde bulunacaktır. Bu görev ve işlevin

yerine getirilmesi ancak iyi bir hukuk eğitimi ile mümkündür. Belirtilen sebeple seçkin bir hukukçu önerme yetkisi ve yeteneğine sahip kurumlara aday önerme yetkisi verilmiş, kamu adına yapılan görevi yerine getirecek kişiyi seçme yetkisi ise Ülkemizin en önemli seçilmiş organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisine bırakılmıştır. Maddede ayrıca Yurttaş Sözcüsünün göreve getiriliş biçimine paralel olarak görevden alınma şekli de düzenlenmiştir.

Madde 6- Kamu adına görev yapacak olan Yurttaş Sözcüsünün kendisini seçen Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerek görevine başlaması öngörülmüştür.

Madde 7- Yurttaş Sözcüsü, Anayasamıza göre bağımsız yargınının yerine getirdiği göreve alternatif görev yapan biri değildir. Yargı yolunun dışında idarenin eylem, işlem ve davranışlarını araştırıp incelemek ve önerilerde bulunmakla görevlidir. Yurttaş Sözcüsünün bu görevi yaparken, idarenin kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlerine karşı yapılan yakınmaları ele alması gerekmektedir. Zira idarenin kesin ve yürütülmesi zorunlu olmayan nitelikteki eylem ve işlemlerini kendisinin de her zaman ele alması, kaldırması, değiştirmesi ve düzeltmesi mümkündür. Belirtilen nedenle madde, idareye zikredilen olanakları verecek biçimde düzenlenmiş, ayrıca Yurttaş Sözcüsünün, araştırma ve inceleme yapamayacağı başka bir ifadeyle bu Kanun kapsamı dışında bulunan alanlar maddede belirtilmiştir.

Madde 8- Yurttaş Sözcüsünün görev süresinin yedi yıl olduğu ve bu görevin bir kez yapılabileceği maddede öngörülmüştür.

Madde 9- Yurttaş Sözcüsünün, idarenin içinde olmakla beraber idareye karşı bağımsız olarak görev yapmasını sağlamak amacıyla düzenleme getirilmiştir.

Madde 10- Yurttaş Sözcüsünün ücreti belirlenmiştir.

Madde 11- Yurttaş Sözcüsüne vekalet etme hususu, günlük ve rutin durumlar ile Makamın boşalması veya vekalet edecek kişinin belirtilmediği durumlar ayrı ayrı dikkate alınarak düzenleme getirilmiştir.

Madde 12- Yurttaş Sözcüsünün, işlediği kişisel bir suç nedeniyle yaptığı görev dikkate alınarak özel bir yargılama yöntemi izlenmesi maddede benimsenmiştir.

Madde 13- Yurttaş Sözcüsünün, bu görevini yerine getirirken ihtiyaç duyacağı yardımcılarını atama yetkisine sahip olduğu ve bunların nitelikleri maddede belirtilmiştir.

Madde 14- Yurttaş Sözcüsü yardımcılarına ödenecek ücret belirlenmiştir.

Madde 15- Yurttaş Sözcüsünün, çok geniş bir görev ve faaliyet alanı bulunan idarenin eylem ve işlemlerine karşı yapılan yakınmaları hukuka uygunluk ve yerindelik yönünden incelerken, uzman personelden yararlanması kaçınılmazdır. Madde, bu hususu ve uzmanlar ile diğer personelin malî haklarına ilişkin ölçütleri düzenlemektedir.

Madde 16- Bireylerin idareden yakınmalarını en aza indirmek biçiminde ifade edilecek bir işlev görmesi gereken Yurttaş Sözcüsünün bu görevini yerine getirirken şişkin kadrolu bir teşkilât yerine, araştırdığı, incelediği konuyu bilen uzmanlarla çalışması, bu yönü ile de idareye

örnek olması gerekmektedir. Madde, Yurttaş Sözcüsünün belirtilen olanaktan yararlanabilmesi için düzenlenmiştir.

Madde 17- Yurttaş Sözcüsü yardımcılarının ve uzmanlarının görevle ilgili suçları nedeniyle izlenecek olan özel bir yargılama yöntemi maddede belirtilmiştir.

Madde 18- İdarenin dışında ancak idareye karşı bağımsız olarak görev yapacak olan Yurttaş Sözcüsü, yardımcıları ve bu yapıda görev yapan uzmanları kapsayan yasaklara maddede yer verilmiştir.

Madde 19- Yurttaş Sözcüsü, Yurttaş Sözcüsü yardımcıları ve Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtında görev yapanların emeklilik yönünden tâbi oldukları mevzuat belirtilmiş, ayrıca Kanunun 4 üncü maddesine göre bir kimsenin altmışdört yaşında da Yurttaş Sözcüsü seçilmesi mümkün bulunduğundan bu ve benzeri durumda seçilenler için Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 inci maddesinin birinci fıkrasında öngörülen altmışbeş yaş sınırının uygulanmayacağı vurgulanmak suretiyle bu suretle seçilen bir kişinin 7 yıllık hizmet süresini tamamlayabilmesi olanağı sağlanmıştır.

Madde 20- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği Anayasanın 128 inci maddesinde öngörülmüş olup, Anayasa Mahkemesinin de örneğin 13.12.1995 gün ve E. 1995/11, K. 1995/63 sayılı Kararında olduğu gibi, belirtilen hükme aykırı yasal düzenlemeleri Anayasanın 128 ve 7 nci maddelerine aykırı bularak iptal ettiği bilinmektedir. Ancak, idarenin içinde olmakla beraber idareden bağımsız hareket edebilme yeteneğine sahip olması gereken Yurttaş Sözcüsünün bağımsız görev yapmasını teminen personel işlemlerini kendisinin yapması zorunluluk arz etmektedir. Madde bu amaçla düzenlenmiştir.

Madde 21- İdareye karşı bağımsız olarak görev yapacak olan Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtının bütçesinin de kendisini seçen Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesi içerisinde yer alması ilkesi benimsenmiştir.

Madde 22- Yurttaş Sözcüsüne başvurunun sadece vatandaşlara mahsus olmadığı, herkesin başvuruda bulunabileceği belirtilmiş, idarenin gereksiz başvurularla tıkanmaması, yargı yetkisinin sınırı dikkate alınarak incelenmeyecek başvuruların neler olduğu sayılmış, ayrıca idari istikrarın korunması amacıyla başvuruda bulunabilmek bir yıllık süreye bağlanmış, ancak amacın idarenin hukuka uygun ve daha iyi işlemlerini sağlamak olduğu gözardı edilmeyerek Yurttaş Sözcüsünün, her hangi bir süre ile bağlı olmaksızın veya başvuru bulunup bulunmadığına bakmaksızın kendiliğinden de inceleme yapma ve öneride bulunma yetkisine sahip olduğu maddede vurgulanmıştır.

Madde 23- İdarenin uzun bir süre işlem veya eylem yapamaz durumda kalmaması, başka bir ifadeyle tereddüt içinde bulunmaması için Yurttaş Sözcüsünün, başvuruları altı ay içinde sonuçlandırması öngörülmüştür.

Madde 24- Yurttaş Sözcüsünün, görevini gereği gibi yapabilmesi için istediği bilgi ve belgelerin tam ve doğru olarak zamanında gönderilmesi zorunludur. Maddede bu zorunluluk vurgulanmış aykırı davranışın müeyyidesi gösterilmiştir. Maddede ayrıca gizli bilgi ve belge

kavramına sığınılmayacağı, daha açık bir ifade ile Yurttaş Sözcüsünden hiç bir şeyin gizlenemeyeceği belirtilmiş, ancak bu hususlar vurgulanarak açıklanmamasının istenilebileceği tasrih edilmiş olup bu isteğe uymayan Yurttaş Sözcüsünün suç işlemiş sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Madde 25- İlgililerin Yurttaş Sözcüsüne başvurmaları, işlemeye başlamış bulunan dava açma süresini durduracaktır. Maddede duran sürenin ne zaman tekrar işlemeye başlayacağı ayrıntılı biçimde düzenlenmek suretiyle anayasal teminat altında bulunan hak arama hürriyeti korunmuştur.

Madde 26- Yurttaş Sözcüsünün hazırlayacağı raporlar ile bunların sunuş ve açıklanma biçimleri maddede düzenlenmiştir.

Madde 27- Bu Kanunla ihdas edilen kadrolara ilişkindir.

Madde 28- Yurttaş Sözcüsünün idarenin daha iyi faaliyet göstermesini teminen kamuoyu oluşturması gerekebilir. Bu nedenle açıklamada bulunma yetkisinin Yurttaş Sözcüsüne ait olduğu ve yetkisini devredebileceği hükme bağlanmıştır.

Madde 29- Yurttaş Sözcüsünün ve Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtının bağımsız görev yapabilmesi için uygulanmaması gereken kanunlar maddede belirtilmiştir.

Madde 30- Yurttaş Sözcüsünün, Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilmesi burada andiçerek göreve başlaması ve raporlarını bu Organa sunması nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde yapılması gereken düzenlemelere maddede yer verilmiştir.

Madde 31- Yurttaş Sözcüsünün seçimi, vekaleti ve raporları gibi konularda görev yapmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bir Komisyon kurulması öngörülmüştür.

Madde 32- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliklerin Yurttaş Sözcülüğü Teşkilâtınca çıkartılacağı belirtilmiştir.

Madde 33- Yurttaş Sözcüsünün önerilerinin yerine getirilmesinde kamu yönetiminin parasal sorunlarla karşılaşmaması için, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 59 uncu maddesinde değişiklik yapılarak Maliye Bakanlığınca ilgili idareye para aktanılması sağlanmaktadır.

Geçici Madde 1- İlk Yurttaş Sözcüsünün seçimi düzenlenmiştir.

Geçici Madde 2- Ombudsman adı ile İskandinav ülkelerinde başlayan ve günümüzde Avrupa başta olmak üzere başarı ile uygulanan kurum "Yurttaş Sözcüsü" adı ile bu Tasarıda oluşturulmuştur. Bu yeni oluşumun Türkiye'de de başarılı olabilmesi için öncelikle merkezi idareye uygulanması ve belirli bir deneyim kazanıldıktan sonra mahalli idarelere de uygulanması amaçlanmıştır.

Madde 34- Yürürlükle ilgilidir.

Madde 35- Yürütmeye ilgilidir.

EK: 3

TÜRKİYE HALK DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU TASARISI

BİRİNCİ BÖLÜM Genel Hükümler

Amaç

Madde 1- Bu Kanunun amacı, idarenin insan hak ve özgürlüklerine saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun olarak görev yapmasını, kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli yürütülmesini sağlamak için icraî nitelik taşımayan önerilerde bulunmak üzere Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

Madde 2- Bu Kanun, Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler, Kuruma başvuru ve yapılacak işlemler ile Türkiye Halk Başdenetçisi ve Türkiye halk denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personeline ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

Madde 3- Bu Kanunda geçen:

- a) Kurum: Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunu,
- b) Başdenetçi: Türkiye Halk Başdenetçisini,
- c) Denetçi: Türkiye halk denetçisini,
- d) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,
- e) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,
- f) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunu,
- g) Uzman: Türkiye halk denetçiliği uzmanını,
- h) Uzman Yardımcısı: Türkiye halk denetçiliği uzman yardımcısını, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

Madde 4- Kurum, merkezi Ankara'da bulunan bir kamu tüzel kişisidir.

Kurum, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelden oluşur.

Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçi, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Görev

Madde 5- Kurum, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, her türlü idarî işlem, eylem, tutum ve davranışları; insan hak ve özgürlüklerine saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile yerindelik yönlerinden incelemek ve araştırmakla görevlidir.

- a) Yasama organının sadece yasama faaliyetleri,
 - b) Yargı organlarının sadece yargılama faaliyetleri,
 - c) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sadece askerî nitelikteki faaliyetleri ile,
 - d) Mahallî idareler,
- Kurumun görev alanı dışındadır.

Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu ile mahallî idareler halk denetçisi arasındaki görev uyumsuzluklarını kesin olarak çözmeye Başdenetçi yetkilidir.

Başdenetçinin nitelikleri

Madde 6- Başdenetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türk vatandaşı olmak,
- b) Seçimin yapıldığı tarihte kırkbeş yaşını tamamlamış ve altmışbeş yaşını bitirmemiş olmak,
- c) Türkiye'deki hukuk fakültelerinden veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yabancı hukuk fakültelerinden mezun olmak,
- d) Hukuk alanında en az yirmi yıl çalışmış olmak,
- e) Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- f) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,
- g) Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak,
- h) Taksirli suçlar hariç olmak üzere, ağır hapis veya üç aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsa bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, basit ve nitelikli zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı bir suçtan veya kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından hükümlü bulunmamak.

Denetçilerin nitelikleri

Madde 7- Denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Otuzbeş yaşını bitirmiş olmak,
- b) En az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
- c) En az on yıl çalışmış olmak,
- d) 6 ncı maddenin (a), (e), (f), (g) ve (h) bentlerinde sayılan şartları taşımak.

Adaylık ve seçim

Madde 8- Başdenetçinin veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden üç ay önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Komisyona bildirilir.

İlân edilen başvuru süresi içinde, 6 ve 7 nci maddelerde yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Komisyona başvuruda bulunurlar. Ayrıca 6 ve 7 nci maddede öngörülen nitelikleri taşıyanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam

sayısının en az onda biri tarafından doğrudan doğruya Genel Kurula Başdenetçi veya denetçi adayı olarak önerilebilirler.

Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren bir ay içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren bir ay içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerini yapar.

Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. İlk turda bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının en az salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde ikinci oylamada en çok oyu almış bulunan iki aday arasında yapılacak oylamalarda, üye tam sayısının en az üçte birinin oyunu almış bulunan aday seçilmiş sayılır. Seçim gizli oyla yapılır.

Seçim, Kurumun Komisyona başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç üç ay içinde sonuçlandırılır.

Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından Komisyona bildirilmesi hâlinde de uygulanır.

Bağımsızlık

Madde 9- Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevlerini yerine getirirken emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Andiçme

Madde 10- Başdenetçi ve denetçiler, görevlerine başlarken Genel Kurulda aşağıdaki şekilde and içerirler:

"Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlığı ve bağımsızlığı ile vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğine, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, hakkaniyete, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılâplarına ve lâik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getireceğime büyük Türk Milleti huzurunda, namusum ve şerefim üzerine and ederim."

Görev süresi

Madde 11- Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri yedi yıldır.

İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de yedi yıldır.

Bir dönem Başdenetçi olarak görev yapan bir kimse tekrar Başdenetçi veya denetçi olarak seçilemez.

Bir dönem denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha denetçi veya Başdenetçi olarak seçilebilir.

Başdenetçi veya denetçiliğe kamu kurum veya kuruluşları mensupları arasından seçilenler görevleri süresince ücretsiz izinli sayılırlar; bunların kamu kurum veya kuruluşlarındaki kadroları ile ilgileri kesilmez. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır; başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde mümtazen terfi etmiş sayılırlar.

Vekâlet

Madde 12- Başdenetçi, izinli olduğu veya başka bir nedenle görevi başında bulunmadığında, kendisine vekâlet etmek üzere denetçilerden birini görevlendirir.

Türkiye Halk Başdenetçiliği Makamının boşaldığı veya Başdenetçi; yerine vekâlet edecek kişiyi görevlendiremediği hallerde, denetçilerden en yaşlısı Başdenetçiye vekâlet eder.

Görevden alınma

Madde 13- Başdenetçinin veya denetçilerin 6 ve 7 nci maddelerde sayılan nitelikleri taşımadıkları veya seçildikten sonra kaybettikleri anlaşılırsa, Komisyonun Başkanlığa başvurusu üzerine, Başdenetçi veya ilgili denetçi, 8 inci maddede seçim için öngörülen çoğunlukla Genel Kurul tarafından görevden alınır.

Başdenetçinin ve denetçilerin malî ve sosyal hakları

Madde 14- Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarı; halk denetçilerine Başbakanlık müsteşar yardımcılara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usulü

Madde 15- Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler.

Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

Yapılan başvurulardan;

- a) Belli bir konuyu içermeyenler,
- b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar,
- c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,

d) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvurular ile daha önce sonuçlandırılan başvurular, incelenmez.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren üç ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

Kurum, başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvuruları kabul edip etmemeye veya bireysel işlemler hariç olmak üzere, kendiliğinden inceleme yapmaya ve öneride bulunmaya yetkilidir.

Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

Madde 16- Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, özel kanunlardaki yasaklamalara bakılmaksızın bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren bir ay içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine fiilin niteliğine uyan disiplin soruşturması açılabilir.

Ancak istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Başbakan veya ilgili bakan gerekçesini bildirmek suretiyle istenen bilgi ve belgelerin açıklanmaması ve rapora geçirilmemesini Başdenetçiden ister. Başdenetçinin bu isteğe aykırı davranışları karşısında bu Kanunun 28 inci maddesindeki usul uygulanır.

İnceleme ve araştırma

Madde 17- Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.

Kurumun, kendiliğinden inceleme ve araştırma yaptığı konularda birinci fıkrada yazılı süre sınırı uygulanmaz.

Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. İlgili merci öneriler doğrultusunda tesis ettiği işlemi; önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini en geç bir ay içinde Kuruma bildirir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

Madde 18- Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurumun raporları

Madde 19- Kurum her takvim yılı sonunda bir rapor hazırlar ve Komisyona sunar. Bu rapor Kurumun bir yıl içinde yerine getirdiği tüm faaliyetler ile önerilerini kapsar.

Kurumun Komisyona sunduğu rapor, bir takdim yazısı ile birlikte Genel Kurula gönderilir. Kurumun yıllık raporu veya özeti her yıl Şubat ayında Genel Kurulda Başdenetçi tarafından okunduktan sonra rapor, Resmî Gazetede yayımlanmak ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu radyo ve televizyon kanallarında Başdenetçi tarafından açıklanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporun dışında da kamuoyuna duyurur.

Açıklama yapma yetkisi

Madde 20- Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir.

Başdenetçi bu yetkisini denetçilere de devredebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personele İlişkin Hükümler

Uzman yardımcılığı

Madde 21- Uzman yardımcılığına atanabilmek için, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda sayılan genel şartlara ek olarak aşağıdaki nitelikler aranır;

- En az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
- Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak,
- Sınavın yapıldığı yılın Ocak ayının ilk gününde otuz yaşını doldurmamış olmak.

Lisansüstü öğrenim yapmış olmak veya yabancı dil bilgisi, tercih sebebidir.

Uzmanlık

Madde 22- 21 inci maddeye göre uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak uzmanlık sınavına girme hakkını kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, "Türkiye Halk Denetçiliği uzmanı" unvanını alır ve ayrıca bir üst dereceye yükseltirler. Sınavda başarılı olamayanlar, Kurumda uygun kadro olmaması hâlinde Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

Uzman yardımcılığına giriş ve uzmanlık sınavının şekli, uzman ile uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin usul ve ilkeler yönetmelikle belirlenir.

Personelin statüsü ve atama

Madde 23- Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda ekli listede yer alanlar hakkında Devlet Memurları Kanunu uygulanır. Bu personel Başdenetçi tarafından atanır.

Uzman ve teknik personelin malî hakları

Madde 24- Kurumda çalışan uzman, uzman yardımcısı, çözümleyici ve programcılara, Başbakanlıkta emsal ünvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

Fazla çalışma ücreti

Madde 25- Bu Kanuna ekli listede yer alanlara, Başbakanlıkta emsal ünvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretini geçmemek üzere, Başdenetçi tarafından belirlenecek miktarda fazla çalışma ücreti ödenir.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

Madde 26- Genel ve katma bütçeli daireler ile döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, belediyeler veya özel idarelerde, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar, kurumlarının izni; hâkim ve savcılar, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun izni ve kendilerinin kabulü ile uzmanlık kadrosunda görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi üç ayı geçemez. Ancak ihtiyaç halinde bu süre üç ay daha uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır. Yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır.

Birinci fıkrada belirtilen kurumlardan görevlendirilen personele, aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî ve sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenir. Bu şekilde görevlendirilenlere, (10.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktar üzerinden aylık ek ödeme yapılır. Ek ödeme damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. Ek ödemenin ödenmesinde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Yasaklar

Madde 27- Başdenetçi, denetçi, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

Başdenetçi, denetçi, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, demeklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık, bu hükmün dışındadır.

Yukarıdaki yasaklara aykırı hareket edenler hakkında yapılacak disiplin işlemleri, bir yönetmelikle düzenlenir.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza kovuşturması usulü Madde 28-

Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının izin vermesine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Danıştayın ilgili dairesidir.

Başdenetçi veya denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcivekili tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uygulanır.

Ağır cezayı gerektiren suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Personel hakkında ceza kovuşturması usulü

Madde 29- Uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personelin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza kovuşturması yapılabilmesi, Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

Uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki hazırlık soruşturması, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uygulanır.

Ağır cezayı gerektiren suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Emeklilik

Madde 30- Başdenetçi, denetçiler, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır.

Başdenetçi ve denetçiler hakkında Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun yaş sınırı ile ilgili hükümleri uygulanmaz.

Bütçe ve harcama

Madde 31- Başdenetçi, her yıl için yapacağı işlerin masraflarına karşılık olmak üzere verilmesi gereken ödenek tutarını Başkanlığa sunar.

Kurumun bütçesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesi içinde yer alır.

Kurumun bütçe ve harcama esas ve usulleri 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbidir.

Kadrolar

Madde 32- Bu Kanuna ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (III) sayılı cetvele, Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Bölümü olarak eklenmiştir.

Yönetmelik

Madde 33- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler Kurum tarafından hazırlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

Geçici Madde 1- İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu kurulur.

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunca Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süresi başlatılır ve 8 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

Geçici Madde 2- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkarılır.

Yürürlük

Madde 34- Bu Kanunun 15 inci maddesi, yayımı tarihinden dokuz ay sonra; diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 35- Bu Kanunun Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi, diğer hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

GENEL GEREKÇE

Kamu yönetiminin dünyada ve Ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı, her geçen gün artarak devam etmektedir. Bu nedenle, kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir.

Bu saptamalardan hareket eden Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi" çerçevesinde "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması" öngörülmüştür.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında da yine "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" çerçevesinde "Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi" kurulması öngörülmüş, "Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamasına önem" verileceği belirtilmiştir.

Osmanlı Devletinde idarî yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, "Kadıül-Kudat" adıyla özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmişti. Bu kişiler padişah da dahil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır.

İsveç Kralı 12. Charles, Osmanlı Devletinde bulunduğu 18. Yüzyılın başlarında bu Kurumu incelemiş ve ülkesine döndüğünde "ombudsman" adıyla oluşturmuştur. Diğer Avrupa ülkeleri de bu uygulamadan esinlenerek "ombudsman" kurumunu kurmuşlardır.

Günümüzde bu kurum, aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya ve Hindistan'ın da bulunduğu yüzü aşkın devlette ülke, bölge, kent veya sektör itibarıyla hizmet vermektedir. Ayrıca Avrupa Birliği de, Avrupa Birliği bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere "ombudsman" kurumunu oluşturmuştur.

İsveç dilinde "ombudsman" kelimesi, vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlamında kullanılmaktadır. Kurum olarak "ombudsman", bugün parlamento tarafından, parlamento adına idareyi denetlemek için seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir. "Ombudsman" kelimesinin Türkçe karşılığı olarak; "halk denetçisi", "kamu denetçisi", "kamu hakemi", "arabulucu", "halk avukatı", "yurttaş sözcüsü" gibi kelimeler kullanılmaktadır.

Anayasanın 125 inci maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu, yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı bulunduğu hükmü yer almıştır. Anayasanın 9 uncu maddesinde yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir.

İdarenin iç denetimi ise, teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirilmektedir.

Ancak, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında öngörüldüğü gibi, günümüzde kapsamı giderek genişleyen idare-birey (vatandaş) ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarını hukuka uygunlukla birlikte yerindelik, başka bir deyişle ihtiyaca uygunluk yönünden de inceleyen ve sorunun çözümü için önerilerde bulunan bir kuruma Ülkemizde de ihtiyaç duyulmaktadır.

24/7/2003 tarihli ve 25178 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar"da bu konuya ilişkin tasarının 2004 yılında yürürlüğe konulması öngörülmüştür.

Belirtilen ihtiyacı karşılamak üzere, dünyada yaygınlaşan ombudsman kurumunun, görev ve işlevine uygun olarak ve Kamu Yönetimi Temel Kanununda yer aldığı şekliyle "halk denetçisi" teriminin kullanılması suretiyle teşkilâtlandırılması uygun olacaktır.

Bu amaçla bir Halk Başdenetçisi ve en çok on halk denetçisi ile halk denetçiliği uzmanları, uzman yardımcıları ve diğer personelden oluşan Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu kurulmaktadır. Bu çerçeve içinde Halk Başdenetçisi ile halk denetçilerinin görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Anayasanın yargı bağımsızlığına ve idarî eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmesine özen gösterilmiştir. Bunların yanında, sadece önerilerde bulunacak olan Kurumun saygın bir şekilde kurulması ve dolayısıyla idarenin mümkün olduğu kadar Kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması, böylece idarî yargının yükünün de azaltılması sağlanmak istenilmiştir.

Açıklanan nedenlerle hazırlanan Tasarı, Türkiye'de Halk Denetçiliği Kurumunun oluşturulması ve Ülke düzeyinde faaliyet göstermesi öngörülen Halk Başdenetçisi ve halk denetçilerinin görevleri, nitelikleri, seçimleri, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, Kuruma yapılacak başvurular ve Kurum personeli ile ilgili konuları düzenlemektedir.

MADDE GEREKÇELERİ

Madde 1- İdarenin insan hak ve özgürlüklerine saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun, düzenli ve verimli bir şekilde çalışmasını, böylece kamu hizmetinin daha iyi görülmesini ve mevzuata uygunluğunu sağlamak için kamu yönetimine önerilerde bulunmak üzere Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunun oluşturulması, bu sayede idarî yargı yoluna başvurulmaksızın uyumsuzluğun giderilmesi bu Kanunun amacı olarak ifade edilmiştir.

Madde 2- Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usulleri ile Başdenetçi ve denetçilerin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personeline ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu düzenleme yapılırken Kurumun özelliğine göre kamu personeline ilişkin hükümlerden farklı hükümler getirilmiştir.

Madde 3- Maddede, Kanunda geçen bazı tanımlara yer verilmiştir.

Madde 4- Kurumun; tarafsızlığı, bağımsızlığı, emir ve talimat almaması, her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkının bulunması gibi yerine getireceği görevlere ve bu görevler dolayısıyla tanınan farklı yetkilere göre kamu tüzel kişiliğine sahip olması uygun görülmüştür.

Kurumun, Türkiye'nin bugünkü şartları ve nüfusuna göre bir Başdenetçi, en fazla on denetçiden oluşması düşünülmüştür.

Kurum; Başdenetçi, denetçiler, uzmanlar, uzman yardımcıları ile diğer personelden oluşacaktır.

Başdenetçi gelen iş yoğunluğuna göre uygun gördüğü yerlerde büro açabilecektir.

Madde 5- Kurumun, idarî işlem ve eylemleri sadece hukuka uygunluk yönünden denetleyen idarî yargıdan farklı olarak, idarî işlem, eylem, tutum ve davranışları, aynı zamanda yerindelik yönünden de incelemek ve araştırmakla görevli olduğu vurgulanmıştır. Bu sayede idarenin faaliyet alanının idarî yargıdan daha geniş bir bölümü (Örneğin: tutum ve davranışlarda olduğu gibi) yargı dışı denetim altına alınmıştır. Ayrıca idarî yargıda denetim dışı bırakılmış olan yerindelik (ihtiyaca uygunluk) denetimi de sağlanmak istenmiştir. Denetçilerin önerileri ve yargı dışı bu denetim sayesinde kamu hizmetlerinde verimliliğin ve hakkaniyete uygunluğun sağlanmasına çalışılmıştır.

Anayasanın ve özel kanunların;

- Yasama organına verdiği bizatihi yasama görev ve yetkileri ile ilgili faaliyetleri dışında kalan,

- Yargı organlarına verdiği bizatihi yargısal görev ve yetkileri ile ilgili faaliyetleri dışında kalan,

- Türk Silâhlı Kuvvetlerine verdiği bizatihi askerî nitelikteki görev ve yetkileri ile ilgili faaliyetleri dışında kalan işlem, eylem, tutum ve davranışlar Kurumun denetimine tâbi olacaktır.

15/7/2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 42 nci maddesiyle mahallî idareler için ayrı bir halk denetçiliği öngörüldüğünden mahallî idareler kapsam dışı bırakılmıştır. Bununla birlikte Kurum ile mahallî idareler halk denetçisi arasında görev ve yetki uyuşmazlığı çıktığında, bunu kesin olarak çözümlemeye Başdenetçi yetkilidir.

Madde 6- Maddenin (a), (e), (f) ve (h) bentleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa paralel olarak düzenlenmiştir.

Yaş belirlemede ve hukuk fakültesi mezunu olma şartının aranmasında dünyadaki diğer emsal kanunlar örnek alınmıştır.

Kurum, idarî nitelikteki uyuşmazlıklarla ilgili olarak çalışacağından, Başdenetçinin hukuk alanında bilgili ve tecrübeli olması zorunlu görülmüştür.

Maddenin (g) bendinde, siyasî parti ile ilişik kesme yönünden başvuru tarihi esas alınarak, daha önce siyaset alanında hizmetleri bulunan kişilerin adaylıklarının önlenmemesi istenmiş, ayrıca aday olan kişinin seçilme ihtimaline binaen, adaylığa başvuru tarihinden itibaren, tarafsızlığı gereği siyasî partilerle ilişkisinin kesilmesi öngörülmüştür.

Madde 7- 6 ncı maddenin (a), (e), (f), (g) ve (h) bentlerine atıf yapılarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa paralellik sağlanmıştır.

Yaş belirlenmesinde dünyadaki diğer emsal kanunlar göz önünde bulundurulmuştur.

Başvuru konularının çeşitliliği göz önüne alınarak, her alandaki fakülte mezunlarının başvurabilmesi sağlanmak istenmiştir.
Meslekî bilgi ve tecrübe ihtiyacı göz önünde tutularak en az on yıl çalışmış olma şartı aranmıştır.

Madde 8- Başdenetçi ve denetçilerin görevlerinin önemi düşünülerek seçimin belli sürede sonuçlandırılması amacıyla süre belirlenmesi yapılmıştır.

Üçüncü fıkra ile Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde yetkili olan Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin de aday göstermesi imkânı sağlanmak istenmiştir.

Dördüncü fıkra ile aday gösterme işlemine süre sınırı getirilerek, tikanıklığın önlenmesi istenmiştir.

Altıncı fıkra, Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için Kurumun niteliği, özelliği ve seçilecek Başdenetçi ve denetçilerin idare nezdindeki etkinliğinin sağlanması amacıyla nitelikli çoğunluk aranması öngörülmüştür.
Beşinci, yedinci ve sekizinci fıkralar ile seçim sürecinin uzamaması, makamın boş kalmaması ve yürütülen faaliyetin aksamaması amaçlanmıştır.

Madde 9- Yeni ihdas edilen Kurumun, tarafsızlığının ve saygınlığının sağlanması amacıyla Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirmeleri için bağımsız hareket etmeleri yönünde düzenleme yapılmıştır.

Madde 10- Başdenetçi ve denetçilerin, bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını kendilerine hatırlatmak, vatandaşların da Kuruma olan güven ve saygılarını kuvvetlendirmek üzere, kendilerini seçen merci olan Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerek görevlerine başlamaları öngörülmüştür.

Madde 11- Başdenetçi ve denetçilerin yedi yıllık bir süre için seçilmesi; görev süresinin kendisini seçen Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev süresinden uzun olması, siyasî eğilimlere paralel bir görüntü vermemesi ve ihtisaslaşmayı sağlamak amacıyla yönelik düzenleme yapılmıştır.

İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi nedenlerle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi ve denetçilerin yerine seçilen Başdenetçi ve denetçilerin görev süresinin de yedi yıl olduğu, tartışmalara meydan vermemek için açıkça belirtilmiştir.

Başdenetçinin, tekrar seçilebilmek endişesi taşımaksızın, bağımsız ve tarafsız bir şekilde görevini yerine getirmesini sağlamak amacıyla üçüncü fıkra düzenlenmiştir.

Dördüncü fıkra ile tecrübe ve güven kazanmış denetçilerin istedikleri takdirde yeniden seçilebilmesi imkânı getirilmiştir.

Beşinci fıkra ile yeni kurulan Kuruma saygın ve tecrübeli kişilerin aday aday olabilmelerini sağlamak ve seçildikten sonra da meslekî kaygı taşımamalarını temin etmek üzere özlük hakları güvence altına alınmak istenilmiştir.

Madde 12- Başdenetçinin izinli olduğu veya başka bir nedenle görevinin başında olmadığı zaman kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirleyeceği, Türkiye Halk Başdenetçiliği

Makamının boşaldığı veya Başdenetçinin yerine vekâlet edecek denetçiyi görevlendiremediği zaman, en yaşlı denetçinin Başdenetçiye vekâlet edeceği belirtilmiştir.

Madde 13- Başdenetçinin veya denetçilerin 6 ve 7 nci maddelerde sayılan nitelikleri taşımadıkları veya seçildikten sonra kaybettikleri anlaşılırsa Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun Meclis Başkanlığına başvurusu üzerine, Başdenetçinin veya ilgili denetçinin kendilerini seçen Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevden almasını sağlamak üzere Başdenetçi ve denetçiler güvence altına alınmak istenmiştir.

Madde 14- Başdenetçinin ve denetçilerin malî ve sosyal hakları, en yüksek Devlet memurunun maaşına endekslenerek malî ve sosyal yönden bağımsız hale getirilmeleri amaçlanmıştır.

Madde 15- Birinci fıkra ile, Türk veya yabancı uyruklu gerçek kişiler yanında özel hukuk tüzel kişilerinin de kendilerini temsile yetkili organları vasıtasıyla Kuruma başvuru imkânı sağlanmıştır. Dolayısıyla kendini ilgilendiren bir konuda idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına muhatap olan bir derneğin de Kuruma başvurabilmesi imkânı getirilmiştir.

İkinci fıkra ile Kuruma başvuruya ciddiyet kazandırmak ve gereksiz başvuruların önlenmesi amacı güdülmüştür. Başvuran kişinin kimliğini ortaya koyan bilgilerin Kuruma her halükârda ulaşması ve gösterilmesi, başvurunun incelenebilmesi için gereklidir.

Üçüncü fıkra ile, yapılan başvurular üzerine usulî inceleme yapılmakta ve başvurular bu yönden bir taramaya tâbi tutulmaktadır. Bu inceleme ile usulüne uygun olarak yapılmamış başvuruların uzun süre Kurum kaydında kalması önlenerek, İdarî Yargılama Usulü Kanunundaki "ilk incelemeye" paralellik sağlanmıştır.

Dördüncü fıkra, illerde valilikler ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da Kuruma başvurulabileceği; beşinci fıkra başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağı; altıncı fıkra da Kuruma başvuru süresi ile başvuru tarihinin esas alınacağı tarih hükme bağlanmıştır.

Yedinci fıkra ile başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvuruların değerlendirilmesinde Kuruma takdir hakkı tanınmış ve konunun önemi ve diğer hususlar göz önünde bulundurularak, süre geçmiş olmasına rağmen bazı başvuruların değerlendirilmesi imkânı getirilmiştir. Ayrıca, Başdenetçiye; bireysel işlemler hariç olmak üzere, toplumun genelini ilgilendiren konularda kendiliğinden (re'sen tahkik) inceleme yapmak ve önerilerde bulunmak yetkisi tanınmıştır. Bu husus düzenlenirken diğer ülkelerin mevzuatı da göz önünde bulundurulmuştur.

Sekizinci fıkra ile dünyadaki yaygın uygulamalar, Kurumun idarî yargının alternatifi olarak algılanmaması, hem Kuruma hem de yargı mercilerine başvurunun "hak" olduğu ve birine başvurunun diğerini engelleyecek bir süreç oluşturmaması gerektirdiği göz önünde bulundurularak, dava açma süresinin durması uygun görülmüştür.

Madde 16- Başdenetçinin ve denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için ilgili merciden istedikleri bilgi veya belgelerin tam ve doğru olarak zamanında gönderilmesi zorunluluğu vurgulanmış, aykırı davranışlar hakkında yapılacak işlem gösterilmiştir. Ayrıca gizli bilgi ve belge kavramına sığdırılmaması için Başdenetçi ve denetçilerden hiçbir şeyin gizlenmeyeceği benimsenmiş, ancak istenen bilgi ve belgeler, Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleri ile birlikte yabancı

devletlere de ilişkin ise, Başbakan veya ilgili bakanın gerekçesini bildirmek suretiyle bu bilgi ve belgelerin açıklanmamasını ve rapora geçirilmemesini Başdenetçiden isteyeceği belirtilmiştir.

Madde 17- Kişilerin hak arama talebinin sağlıklı yürütülebilmesini ve kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla; Kurumun, kendisine yapılan başvuruları en geç üç ay içinde sonuçlandırması gerektiği, ancak kendiliğinden inceleme ve araştırma yaptığı konularda süre sınırının olmadığı, yapılan inceleme ve araştırma sonucunun ve varsa önerilerinin Kurum tarafından ilgili mercie ve başvurana bildirileceği, şayet ilgili merci bu öneriler doğrultusunda yeni bir işlem tesis etmiş ise bu işlemi; önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini en geç bir ay içinde Kuruma bildirmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Madde 18- Başvurunun Kurum tarafından reddedildiği veya yerinde görülerek kabul edildiği takdirde ilgili merciin Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmemesi veya eylemde bulunmaması hâlinde 15 inci maddenin son fıkrasına göre duran dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı öngörülmüştür.

Madde 19- Kurumun hazırlayacağı yıllık raporun kapsamı belirtilmiş, bu raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna sunulması, Resmî Gazetede yayımlanması ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu radyo ve televizyon kanallarında açıklanması suretiyle bu Kanun kapsamına giren kuruluşlar için müeyyide teşkil edecek şekilde kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla duyurulması öngörülmüş, ayrıca bir an önce açıklanmasında fayda görülen hususların yıllık raporun sunuluş zamanı beklenmeksizin müeyyide teşkil etmek üzere kamuoyuna duyurulması amaçlanmıştır.

Madde 20- Başdenetçi ve denetçilerin çalışmalarında başarılı olmaları kamuoyunun desteğine bağlı olduğundan, Kurumun çalışmaları hakkında açıklamalar yapılması ile ilgili hükümler getirilmiştir.

Madde 21- İdarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına ilişkin başvuruları araştırıp incelemek ve önerilerde bulunmakla görevli Kurumun bu önemli görevini uzman personelle yerine getirebileceği açıktır. Bu amaçla, uzmanlığın ilk adımı olan uzman yardımcılığına atanabilmek için aranan şartlar düzenlenmiştir.

Madde 22- 21 inci maddeye göre uzman yardımcısı olanların "Türkiye Halk Denetçiliği uzmanı" olabilme şartları belirtilmiştir. Ayrıca uzman yardımcılığına giriş ve uzmanlık sınavının şekli, uzman ile uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin usûl ve ilkelerin yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.

Madde 23- Kurumda görev yapacak personele uygulanacak hükümler ile bunların ne suretle atanacağı gösterilmiştir.

Madde 24- Kurumda çalışan uzman, uzman yardımcısı, çözümleyici ve programcılara, Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Madde 25- Ekli listede yer alanlara Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretini geçmemek üzere Başdenetçi tarafından belirlenecek miktarda fazla çalışma ücreti ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Madde 26- Bireylerin, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarından dolayı yakınmalarını araştırıp incelemek ve çözüm önerilerinde bulunmakla görevli Kurumun, bu

görevini yerine getirirken araştırma ve inceleme konularını bilen uzmanlarla çalışması gerekmektedir. Kadro şişkinliğine yol açmamak için başvurulardaki şikâyet konulanna göre kamu kurum ve kuruluşlarındaki uzman personelin geçici bir süreyle Kurumda çalıştırılmasına olanak sağlanmıştır.

Madde 27- Kurumda çalışanların görevlerini bağımsız olarak yerine getirebilmeleri için uyacakları yasaklar ile yapmayacakları işler düzenlenmiştir.

Madde 28- Başdenetçinin ve denetçilerin yaptıkları görevin niteliği ve önemi dikkate alınarak, görevleri sebebiyle işledikleri öne sürülen suçlardan dolayı uygulanacak kovuşturma ve yargılama usulüne ilişkin özel hükümler düzenlenmiştir.

Madde 29- Kurumda görevli uzman, uzman yardımcısı ve diğer personelin görevleri sebebiyle işledikleri öne sürülen suçlardan dolayı uygulanacak kovuşturma ve yargılama usulü gösterilmiştir.

Madde 30- Kurumda görev yapanların, emeklilik yönünden Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tâbi oldukları belirtilmiştir. Bununla birlikte, Başdenetçi ve denetçiler için Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun yaş sınırına ilişkin hükmünün uygulanmayacağı öngörülerek, bu kişilerin görevlerine altmış beş yaşından sonra da devam etmelerine imkân sağlanmıştır.

Madde 31- Kurum bütçesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesi içinde yer alması düzenlenmiş, ayrıca Kurumun bütçe ve harcama esas ve usullerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbi olduğu belirtilmiştir.

Madde 32- Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunda görev yapacaklara ait kadroların ihdası ile ilgili hüküm getirilmiştir.

Madde 33- Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliklerin Kurum tarafından hazırlanacağı ve Resmî Gazetede yayımlanacağı düzenlenmiştir.

Geçici Madde 1- Başdenetçinin ve en az beş denetçinin seçimiyle Kurumun kurulacağı öngörülmüş ve bunların seçimine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Geçici Madde 2- Kanunun uygulamasına ilişkin yönetmeliklerin, ilk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçim süreci de dikkate alınarak Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkartılması öngörülmüştür.

Madde 34- Yürürlük maddesidir. Başdenetçinin ve denetçilerin seçilerek göreve başlaması ve Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunun oluşturulabilmesi, ayrıca yapılacak başvuruların kabul edilebilmesi için belirli bir hazırlık dönemine ihtiyaç duyulduğundan, 15 inci maddenin yayımı tarihinden dokuz ay sonra, diğer maddelerin ise yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır.

Madde 35- Yürütme maddesidir. Başdenetçinin ve denetçilerin seçimi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılacağından Kanunun buna ilişkin hükümlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi, diğer hükümlerinin ise Bakanlar Kurulu tarafından yürütüleceği öngörülmüştür.

EK: 4

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU TASARISI

BİRİNCİ BÖLÜM Genel Hükümler

Amaç

MADDE 1- (1) Bu Kanunun amacı; idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

MADDE 2- (1) Bu Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeleri, Kuruma başvuru ve yapılacak işlemler ile Kamu Başdenetçisi, kamu denetçileri ve Genel Sekreterin niteliklerine, seçimlerine, atanmalarına, özlük haklarına ve Kurum personeline ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3- (1) Bu Kanunda geçen:

- a) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,
 - b) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,
 - c) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,
 - d) Denetçi: Kamu denetçisini,
 - e) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,
 - f) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,
 - g) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,
 - h) İdare: Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerini, özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerini, düzenleyici ve denetleyici kurumları, sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, idare adına hareket ederek kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,
- ifade eder.

(2) Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden kurulu Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibi, Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibidir.

İKİNCİ BÖLÜM Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

MADDE 4- (1) Bu Kanunda yazılı görevleri yerine getirmek amacıyla kamu tüzelkişiliğine sahip, merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Başdenetçilik

MADDE 5- (1) Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden oluşur.

(2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçivekili

MADDE 6- (1) Başdenetçivekili, Başdenetçi tarafından denetçiler arasından seçilir.

(2) Başdenetçivekili, Başdenetçinin yokluğunda ona vekâlet eder.

Genel Sekreterlik

MADDE 7- (1) Genel Sekreterlik, Genel Sekreter ve yeteri kadar idarî personelden oluşur.

(2) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(3) Genel Sekreter, Kurumun tahakkuk memurluğunu yapar; gerekli hesapların ve demirbaş kayıtlarının tutulmasını sağlar; Başdenetçinin verdiği diğer görevleri yerine getirir. Genel Sekreter, idarî işlerin teşkilâtlandırılmasından, kayıt ve dosyaların tutulmasından, idarî personelin çalışmasından sorumludur.

(4) Genel Sekreterin görevleri ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.

Çalışma ilkeleri

MADDE 8- (1) Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler, bir yönetmelikle belirlenir.

Görev

MADDE 9- (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek ve önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

- a) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
 - b) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
 - c) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sadece askerî nitelikteki faaliyetleri,
- Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10- (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türk vatandaşı olmak,
- b) Seçimin yapıldığı tarihte otuzbeş yaşını doldurmuş olmak,
- c) Hukuk veya hukuk bilgisine programlarında yeterince yer veren siyasal bilimler, idarî bilimler, iktisat ve maliye alanlarında en az dört yıllık yükseköğrenim yapmış veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak,
- d) Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak,
- e) Kamu haklarından yasaklı olmamak,

f) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,

g) Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak,

h) Taksirli suçlar hariç olmak üzere, üç aydan fazla hapis veya Devlet güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, millî savunmaya, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, kaçakçılık veya ihaleye fesat karıştırma suçlarından hükümlü bulunmamak.

Adaylık ve seçim

MADDE 11- (1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Komisyona bildirilir.

(2) Komisyon tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Komisyona başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Ayrıca 10 uncu maddede öngörülen nitelikleri taşıyanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az onda biri tarafından doğrudan doğruya Genel Kurula Başdenetçi veya denetçi aday olarak önerilebilirler.

(5) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

(6) Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. İlk turda bu çoğunluk sağlanamazsa ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde ikinci oylamada en çok oyu almış bulunan iki aday arasında yapılacak oylamalarda, üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu almış bulunan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamaya katılacak olan adayların aldığı oya eşit sayıda oy alanlar da seçime katılırlar. Seçim gizli oyla yapılır.

(7) Seçim, Kurumun Komisyona başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(8) Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından Komisyona bildirilmesi hâlinde de uygulanır.

Bağımsızlık

MADDE 12- (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Andiçme

MADDE 13- (1) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerine başlarken Genel Kurulda aşağıdaki şekilde and içeryer:

"Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlığı ve bağımsızlığı ile vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğine, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, hakkaniyete, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılâplarına ve lâik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel

hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getireceğime büyük Türk Milleti huzurunda, namusum ve şerefim üzerine and içerim."

Görev süresi

MADDE 14- (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de beş yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe atananların görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisi iken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe atananlar, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları halinde ilgili bakan veya atamaya yetkili diğer makamlar tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra atananlar için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır.

Görevden alınma

MADDE 15- (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıkları veya seçildikten sonra kaybettikleri anlaşılırsa, Komisyonun Başkanlığa başvurusu üzerine, Başdenetçi veya ilgili denetçi, üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla Genel Kurul tarafından görevden alınır.

Başdenetçi ve denetçiler ile Genel Sekreterin malî ve sosyal hakları

MADDE 16- (1) Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcılara; Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usulü

MADDE 17- (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

- a) Belli bir konuyu içermeyenler,
- b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar,
- c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,
- d) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

(4) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(5) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(6) Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Kurum, başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvuruları kabul edip etmemeye yetkilidir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(7) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18- (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, fiilin niteliğine uyan disiplin soruşturması açabilir.

(2) Ancak; Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19- (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) Bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (500), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (1000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

İnceleme ve araştırma

MADDE 20- (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir.

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21- (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurumun raporları

MADDE 22- (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, beşyüz kelimeyi aşmayacak biçimde özetlediği raporu, Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu radyo ve televizyon kanallarında Başdenetçi tarafından açıklanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23- (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir.

(2) Başdenetçi bu yetkisini Başdenetçivekiline de devredebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personele İlişkin Hükümler

Uzman yardımcılığı

MADDE 24- (1) Uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

- a) En az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
- b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak,
- c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz yaşını doldurmamış olmak.

(2) Lisansüstü öğrenim yapmış olmak veya yabancı dil bilmek tercih sebebidir.

Uzmanlık

MADDE 25- (1) 24 üncü maddeye göre uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak uzmanlık sınavına girme hakkını kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, kamu denetçiliği uzmanı unvanını alır ve ayrıca bir üst dereceye yükseltirler. Sınavda başarılı olamayanlar, Kurumda uygun kadro olmaması halinde Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Uzman yardımcılığına giriş ve uzmanlık sınavının şekli, uzman ile uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin usul ve ilkeler yönetmelikle belirlenir.

Personelin atanması

MADDE 26- (1) Personel, Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanması, naklen veya memuriyet sınavını kazananlar arasından yapılır.

Personelin malî ve sosyal hakları

MADDE 27- (1) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter hariç olmak üzere ekli listede yer alanlara Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 28- (1) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, sosyal güvenlik kurumlarında,

mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar, kurumlarının izni; hâkim ve savcılar, kendilerinin muvafakati ile uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi altı ayı geçemez. Ancak ihtiyaç halinde bu süre üç ay daha uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır. Yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır.

BEŞİNCİ BÖLÜM **Çeşitli Hükümler**

Kurumda çalışanların statüsü ve fazla çalışma ücreti

MADDE 29- (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda ekli listede yer alanlar hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Ekli listede yer alanlar ile 28 inci madde uyarınca Kurumda görevlendirilenlere, Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretini geçmemek üzere, Başdenetçi tarafından belirlenecek miktarda fazla çalışma ücreti ödenir.

Yasaklar

MADDE 30- (1) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 31- (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 32- (1) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personelin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi, Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki hazırlık soruşturması, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Emeklilik

MADDE 33- (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkında Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası hükmü uygulanmaz.

Bütçe ve harcama

MADDE 34- (1) Kurumun bütçesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesi içinde yer alır.

(2) Başdenetçi, her yıl için yapacağı işlerin masraflarına karşılık olmak üzere verilmesi gereken ödenek tutarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar.

(3) Kurumun bütçe ve harcama esas ve usulleri 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbidir.

Kadrolar

MADDE 35- (1) Bu Kanuna ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (III) sayılı cetvele, Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

Yönetmelik

MADDE 36- (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kurum tarafından hazırlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

GEÇİCİ MADDE 1- (1) İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Komisyon tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

GEÇİCİ MADDE 2- (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkarılır.

GEÇİCİ MADDE 3- (1) İlk Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli listede yer alan kamu denetçiliği uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 24 ve 25 inci maddelerdeki şartlar aranmaksızın, kamu veya özel kuruluşlardan uzman atanabilir.

(2) Şu kadar ki, uzman olarak atanacakların 24 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan niteliklere ve mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

GEÇİCİ MADDE 4- (1) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri hakkında, yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra uygulanır.

Yürürlük

MADDE 37- (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi, yayımı tarihinden dokuz ay sonra; diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 38- (1) Bu Kanunun Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi, diğer hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

KURUMU: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
TEŞKİLAT: MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN

<u>Sınıfı</u>	<u>Unvanı</u>	<u>Derecesi</u>	<u>Serbest Kadro Adedi</u>	<u>Tutulan Kadro Adedi</u>	<u>Toplam</u>
GİH	Kamu Başdenetçisi	1	1		1
GİH	Kamu Denetçisi	1	10		10
GİH	Genel Sekreter	1	1		1
GİH	Şube Müdürü	1	1		1
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	7	34		34
GİH	Kamu Denetçiliği Uzman Yrd.	9	17		17
GİH	Şef	3	2		2
GİH	Memur	7	1		1
GİH	Memur	8	2		2
GİH	Memur	9	2		2
GİH	Memur	10	2		2
GİH	Programcı	2	1		1
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşt.	7	4		4
GİH	Kütüphaneci	7	1		1
GİH	Bilgisayar İşletmeni	7	4		4
GİH	Çözümleyici	2	1		1
GİH	Sekreter	7	2		2
GİH	Sekreter	8	1		1
GİH	Sekreter	9	1		1
GİH	Santral Memuru	9	1		1
GİH	Mutemet	7	1		1
GİH	Şoför	10	4		4
THS	Teknisyen	8	1		1
YHS	Hizmetli	10	2		2
YHS	Hizmetli	11	2		2
THS	Dağıtıcı	11	1		1
	TOPLAM		100		100

GENEL GEREKÇE

Kamu yönetiminin dünyada ve ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı, her geçen gün artarak devam etmektedir. Bu nedenle, kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir.

Bu saptamalardan hareket eden Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi" çerçevesinde "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması" öngörülmüştür.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında da yine "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" çerçevesinde "Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi" kurulması öngörülmüş, "Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamına önem" verileceği belirtilmiştir.

Osmanlı Devletinde idarî yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, "Kadıül-Kudat" adıyla özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmişti. Bu kişiler, padişah da dahil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır.

İsveç Kralı 12. Charles, Osmanlı Devletinde bulunduğu 18. Yüzyılın başlarında bu Kurumu incelemiş ve ülkesine döndüğünde "ombudsman" adıyla oluşturmuştur. Diğer Avrupa ülkeleri de bu uygulamadan esinlenerek "ombudsman" kurumunu kurmuşlardır.

Günümüzde bu kurum, aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya ve Hindistan'ın da bulunduğu yüzü aşkın devlette ülke, bölge, kent veya sektör itibarıyla hizmet vermektedir. Ayrıca Avrupa Birliği de, Avrupa Birliği bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere "ombudsman" kurumunu oluşturmuştur.

İsveç dilinde "ombudsman" kelimesi, vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlamında kullanılmaktadır. Kurum olarak "ombudsman", bugün parlamento tarafından, parlamento adına idareyi denetlemek için seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir. "Ombudsman" kelimesinin Türkçe karşılığı olarak; "halk denetçisi", "kamu denetçisi", "kamu hakemi", "arabulucu", "halk avukatı", "yurttaş sözcüsü" gibi ifadeler kullanılmaktadır.

Anayasanın 125 inci maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu, yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı bulunduğu hükmü yer almıştır. Anayasanın 9 uncu maddesinde yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir.

İdarenin iç denetimi ise, teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirilmektedir.

Ancak, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında öngörüldüğü gibi, günümüzde kapsamı giderek genişleyen idare-birey (vatandaş) ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma ülkemizde de ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu amaçla hazırlanan Tasarı ile; Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmaktadır. Kurumda ayrıca, denetçiler, uzmanlar, uzman yardımcıları ve diğer personel de bulunmaktadır. Bu çerçevede Başdenetçi ile denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Anayasanın yargı bağımsızlığına ve idarî eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmesine özen gösterilmiştir. Bunların yanında, sadece önerilerde bulunacak olan Kurumun saygın bir şekilde kurulması ve dolayısıyla idarenin mümkün olduğu kadar Kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması, böylece idarî yargının yükünün de azaltılması sağlanmak istenilmiştir.

Tasarıyla, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması ve ülke düzeyinde faaliyet göstermesi öngörülmekte; ayrıca, Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreterin görevleri, nitelikleri, seçimleri, atanmaları, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, Kuruma yapılacak başvurular ve Kurum personeli ile ilgili konular düzenlenmektedir.

MADDE GEREKÇELERİ

Madde 1- İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması bu Kanunun amacı olarak ifade edilmiştir.

Madde 2- Kanunda, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usulleri ile Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreterin niteliklerine, seçimlerine, atanmalarına, özlük haklarına ve Kurum personeline ilişkin hükümlere yer verildiği belirtilmiştir.

Madde 3- Maddede, Kanunda geçen bazı tanımlara yer verilmiştir. Ayrıca, Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Katibinin kimler olacağı hükme bağlanmıştır.

Madde 4- Tarafsızlığı, bağımsızlığı, emir ve talimat almaması, her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkının bulunması gibi yerine getireceği görevler ve bu görevler dolayısıyla tanınan yetkiler dikkate alınarak Kurumun kamu tüzel kişiliğine sahip olması öngörülmüş, ayrıca, Kurumun, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşacağı hükme bağlanmıştır.

Kurumda bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelin görev yapacağı belirtilmiştir.

Kuruma, gelen iş yoğunluğuna göre uygun gördüğü yerlerde büro açabilmesi imkânı da tanınmıştır.

Madde 5- Başdenetçiliğin, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden oluşacağı, Kurumun Başdenetçi tarafından yönetileceği ve temsil edileceği hükme bağlanmıştır.

Madde 6- İzinli olduğu veya başka bir nedenle görevinin başında olmadığı zaman Başdenetçiye vekâlet edecek Başdenetçivekilinin, Başdenetçi tarafından denetçiler arasından seçileceği öngörülmüştür.

Madde 7- Genel Sekreterliğin oluşumu ile Genel Sekreterin atanması ve görevlerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Madde 8- Denetçilerin aralarındaki işbirliğini sağlamanın ve uyumlu çalışmasını gözetmenin Başdenetçinin görevi olduğu; denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına görev yapmaya ve önerilerde bulunmaya yetkili oldukları; denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkelerin yönetmelikle düzenleneceği açıklanmıştır.

Madde 9- Kurumun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek ve önerilerde bulunmakla görevli olduğu vurgulanmıştır.

Ancak, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sadece askerî nitelikteki faaliyetlerinin Kurumun görev alanının dışında olduğu belirtilmiştir.

Madde 10- Başdenetçi veya denetçi seçileceklerde aranacak nitelikler gösterilmiştir.

Yaş belirlemede dünyadaki diğer emsal kanunlar göz önünde bulundurulmuştur.

Başvuru konularının çeşitliliği göz önüne alınarak, Başdenetçi ve denetçilerin hukuk veya hukuk bilgisine programlarında yeterince yer veren siyasal bilimler, idarî bilimler, iktisat ve maliye alanlarında en az dört yıllık yükseköğrenim yapmış veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumları mezunları arasından seçilmesi öngörülmüştür.

Meslekî bilgi ve tecrübe ihtiyacı göz önünde tutularak en az on yıl çalışmış olma şartı aranmıştır.

Maddenin (g) bendinde, siyasî parti ile ilişik kesme yönünden başvuru tarihi esas alınarak, daha önce siyaset alanında hizmetleri bulunan kişilerin adaylıklarının önlenmemesi istenmiş, ayrıca aday olan kişinin seçilme ihtimaline binaen, adaylığa başvuru tarihinden itibaren, tarafsızlığı gereği siyasî partilerle ilişkisinin kesilmesi öngörülmüştür.

Madde 11- Görevlerinin önemi düşünülerek Başdenetçi ve denetçilerin seçiminin belli sürede sonuçlandırılması amacıyla adaylık ve seçimde uygulanacak hükümler gösterilmiştir.

Maddede, Başdenetçi ve denetçi aday aday olmak isteyenlerin doğrudan başvurusunun yanı sıra Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin de aday göstermesi öngörülmüş; seçimde nitelikli çoğunluk aranmıştır.

Madde 12- Kurumun, tarafsızlığının ve saygınlığının sağlanması amacıyla Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirmeleri için bağımsız hareket etmeleri yönünde düzenleme yapılmıştır.

Madde 13- Başdenetçi ve denetçilerin, bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını kendilerine hatırlatmak, vatandaşların da Kuruma olan güven ve saygılarını kuvvetlendirmek üzere, kendilerini seçen merci olan Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerek görevlerine başlamaları öngörülmüştür.

Madde 14- Başdenetçi ve denetçilerin beş yıllık bir süre için seçilmesi öngörülmüştür.

İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi nedenlerle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi ve denetçilerin yerine seçilen Başdenetçi ve denetçilerin görev süresinin de beş yıl olduğu, tartışmalara meydan vermemek için açıkça belirtilmiştir.

Üçüncü fıkra ile, tecrübe ve güven kazanmış Başdenetçi ve denetçilerin istedikleri takdirde yeniden seçilebilmesi imkânı getirilmiştir.

Dördüncü fıkra ile, Kuruma saygın ve tecrübeli kişilerin aday adayı olabilmelerini sağlamak ve seçildikten sonra da meslekî kaygı taşımamalarını temin etmek üzere özlük hakları güvence altına alınmıştır.

Madde 15- Başdenetçi veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıkları veya seçildikten sonra kaybettikleri anlaşılırsa, Komisyonun Başkanlığa başvurusu üzerine, Başdenetçi veya ilgili denetçinin kendilerini seçen Türkiye Büyük Millet Meclisince görevden alınabileceği hükme bağlanmak suretiyle Başdenetçiye ve denetçilere güvence sağlanmıştır.

Madde 16- Başdenetçinin malî ve sosyal hakları, en yüksek Devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarının, denetçilerin malî ve sosyal hakları Başbakanlık müsteşar yardımcılarının maaşına endekslenmiştir. Genel Sekretere ise, Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Madde 17- Birinci fıkra ile, gerçek kişiler yanında tüzel kişilere de kendilerini temsile yetkili organları vasıtasıyla Kuruma başvuru imkânı sağlanmıştır. Yabancıların başvuru haklarını kullanabilmeleri ise karşılıklılık esasına bağlanmıştır.

İkinci fıkra ile, Kuruma başvuruya ciddiyet kazandırmak ve gereksiz başvuruların önlenmesi amacıyla başvuran kişinin kimliğini ortaya koyan bilgilerin Kuruma her halükârda ulaşması, başvurunun incelenebilmesi için şart koşulmuştur.

Üçüncü fıkra ile incelenmeyecek başvurular düzenlenmiştir.

Dördüncü fıkra ile, illerde valilikler ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da Kuruma başvurulabileceği; beşinci fıkra ile başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağı öngörülmüştür.

Altıncı fıkra ile, Kuruma başvuru süresi ile başvuru tarihi olarak esas alınacak tarih hükme bağlanmıştır. Ayrıca, başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvuruların değerlendirilmesinde Kuruma takdir hakkı tanınmıştır.

Yedinci fıkra ile, dünyadaki yaygın uygulamalar, Kurumun idarî yargının alternatifi olarak algılanmaması, hem Kuruma hem de yargı mercilerine başvurunun "hak" olduğu ve birine başvurunun diğerini engelleyecek bir süreç oluşturmaması gerektirdiği göz önünde bulundurularak; Kuruma başvurunun dava açma süresini durduracağı kabul edilmiştir.

Madde 18- Başdenetçinin ve denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için ilgili merciden istedikleri bilgi veya belgelerin tam ve doğru olarak zamanında gönderilmesi zorunluluğu vurgulanmış, aykırı davranışlar hakkında yapılacak işlem gösterilmiştir. Ancak istenen bilgi ve belgelerin, Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgelerden olması halinde, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği belirtilmiştir.

Madde 19- Başdenetçinin ve denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için bilirkişi görevlendirebilecekleri ve tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilecekleri hükme bağlanmış, ayrıca görevlendirilen bilirkişilere ödenecek ücret gösterilmiştir. Bunların yanında uzmanlara da tanık ya da ilgili kişileri dinleme imkânı tanınmıştır.

Madde 20- Kişilerin hak arama talebinin sağlıklı yürütülebilmesini ve kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla; Kurumun, kendisine yapılan başvuruları en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerektiği; yapılan inceleme ve araştırma sonucunun ve varsa önerilerinin Kurum tarafından ilgili mercie ve başvurana bildirileceği, şayet ilgili merci bu öneriler doğrultusunda yeni bir işlem tesis etmiş ise bu işlemi; önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini en geç otuz gün içinde Kuruma bildirmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Madde 21- Başvuru, Kurum tarafından reddedildiğinde veya yerinde görülerek kabul edildiğinde, ilgili merciin Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmemesi veya eylemde bulunmaması hâlinde, 17 nci maddenin yedinci fıkrasına göre duran dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı öngörülmüştür.

Maddenin üçüncü fıkrasında, Kurumun inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması durumunda da durmuş olan dava açma süresinin, bu sürenin sonunda kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmiştir.

Madde 22- Maddenin birinci fıkrasında, Kurumun, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacağı, Komisyonun, beşyüz kelimeyi aşmayacak biçimde özetlediği raporu, Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa göndereceği düzenlenmiştir.

Maddenin ikinci fıkrasında ise, Kurumun yıllık raporu ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu radyo ve televizyon kanallarında Başdenetçi tarafından açıklanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacağı düzenlenmiş, üçüncü fıkrada da Kurumun açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabileceği öngörülmüştür.

Madde 23- Başdenetçi ve denetçilerin çalışmalarında başarılı olmaları kamuoyunun desteğine bağlı olduğundan, Kurumun çalışmaları hakkında açıklama yapılması yetkisiyle ilgili hükümler getirilmiştir.

Madde 24- İdarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına ilişkin başvuruları araştırıp incelemek ve önerilerde bulunmakla görevli Kurumun, bu önemli görevini uzman personelle yerine getirebileceği açıktır. Bu amaçla, uzmanlığın ilk adımı olan uzman yardımcılığına atanabilmek için aranan şartlar düzenlenmiştir.

Madde 25- 24 üncü maddeye göre uzman yardımcılığına atananların kamu denetçiliği uzmanı olabilme şartları belirtilmiştir. Ayrıca uzman yardımcılığına giriş ve uzmanlık sınavının şekli, uzman ile uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin usul ve ilkelerin yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.

Madde 26- Birinci fıkrada personelin kim tarafından atanacağı gösterilmiştir.

İkinci fıkrada ise, uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanmasının, naklen veya memuriyet sınavını kazananlar arasından yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Madde 27- Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter hariç olmak üzere Kanuna ekli listede yer alanlara Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Madde 28- Bireylerin, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarından dolayı şikâyetlerini araştırıp incelemek ve çözüm önerilerinde bulunmakla görevli Kurumun, bu görevini yerine getirirken araştırma ve inceleme konularını bilen uzmanlarla çalışması gerekmektedir. Kadro şişkinliğine yol açmamak için başvurulardaki şikâyet konularına göre kamu kurum ve kuruluşlarındaki uzman personelin geçici bir süreyle Kurumda çalıştırılmasına imkân sağlanmıştır.

Madde 29- Maddenin birinci fıkrasında, bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kanuna ekli listede yer alanlar hakkında Devlet Memurları Kanununun uygulanacağı ve Kanuna ekli listede yer alanlar ile 28 inci madde uyarınca Kurumda görevlendirilenlere, Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretini geçmemek üzere Başdenetçi tarafından belirlenecek miktarda fazla çalışma ücreti ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Madde 30- Kurumda çalışanların görevlerini bağımsız olarak yerine getirmeleri için uyacakları yasaklar ile yapamayacakları işler düzenlenmiştir.

Madde 31- Başdenetçi ve denetçilerin yaptıkları görevin niteliği ve önemi dikkate alınarak, görevleri sebebiyle işledikleri öne sürülen suçlardan dolayı uygulanacak soruşturma ve kovuşturma usulüne ilişkin özel hükümler düzenlenmiştir.

Madde 32- Kurumda görevli Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcısı ve diğer personelin görevleri sebebiyle işledikleri öne sürülen suçlardan dolayı uygulanacak soruşturma ve kovuşturma usulü gösterilmiştir.

Madde 33- Kurumda görev yapanların, emeklilik yönünden Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tâbi oldukları belirtilmiştir. Ayrıca Kanunun 10 uncu maddesinde Başdenetçi veya denetçi seçilmek için otuz beş yaşını tamamlamak dışında bir yaş kaydı aranmadığından, bu görevlere seçilenler için Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrasında öngörülen altmışbeş yaş sınırının uygulanmayacağı vurgulanarak, görevlerine altmışbeş yaşından sonra da devam etmelerine olanak sağlanmıştır.

Madde 34- Kurum bütçesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesi içinde yer alması düzenlenmiş, ayrıca Kurumun bütçe ve harcama esas ve usullerinin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbi olduğu belirtilmiştir.

Madde 35- Kurumda görev yapacaklara ait kadroların ihdası ile ilgili hüküm getirilmiştir.

Madde 36- Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliklerin Kurum tarafından hazırlanacağı ve Resmî Gazetede yayımlanacağı düzenlenmiştir.

Geçici Madde 1- İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimiyle Kurumun kurulacağı öngörülmüş ve bunların seçimine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Geçici Madde 2- Bu Kanunun uygulamasına ilişkin yönetmeliklerin, ilk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçim süreci de dikkate alınarak Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkartılması öngörülmüştür.

Geçici Madde 3- İlk Başdenetçi ve denetçilerin seçilerek, Kurumun oluşmasının ardından, 24 ve 25 inci maddelerdeki şartlar aranmaksızın, bir defaya mahsus olmak ve Kanuna ekli listede yer alan kamu denetçiliği uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, Başdenetçi tarafından, kamu veya özel kuruluşlardan, uzman atanabileceği; uzman olarak atanacakların da 24 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan niteliklerin yanında ayrıca mesleklerinde en az beş yıllık bir deneyime sahip olmaları gerektiği düzenlenmiştir.

Geçici Madde 4- Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemizde de başarılı olabilmesi için öncelikle merkezî idareye, belirli bir tecrübe kazanıldıktan sonra da mahallî idarelere uygulanması amaçlanmıştır.

Madde 37- Yürürlük maddesidir. Başdenetçinin ve denetçilerin seçilerek göreve başlaması ve Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulabilmesi, ayrıca yapılacak başvuruların kabul edilebilmesi için belirli bir hazırlık dönemine ihtiyaç duyulduğundan, 17 nci maddenin yayımı tarihinden dokuz ay sonra, diğer maddelerin ise yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır.

Madde 38- Yürütme maddesidir. Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılacağından, Kanunun buna ilişkin hükümlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi, diğer hükümlerinin ise Bakanlar Kurulu tarafından yürütüleceği öngörülmüştür.

EK: 5

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU(*)

(T.C. Resmi Gazete Sayı ve Tarihi: 26318/13.10.2006)

Kanun No. 5548

Kabul Tarihi : 28/9/2006

(*) 5522 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanlığı tarafından veto edilmesinden sonra TBMM tarafından kabul edilmiş son halidir.

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç

MADDE 1- (1) Bu Kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

MADDE 2- (1) Bu Kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usûllerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3- (1) Bu Kanunda geçen;

- a) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,
- b) Kurul: Kamu Denetçiliği Kurulunu,
- c) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,
- ç) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,
- d) Denetçi: Kamu denetçisini,
- e) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,
- f) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,
- g) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,

ğ) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,

ifade eder.

(2) Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibi, Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibidir.

İKİNCİ BÖLÜM

Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

MADDE 4- (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Başdenetçilik

MADDE 5- (1) Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden oluşur.

(2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçivekili

MADDE 6- (1) Başdenetçivekili, Başdenetçi tarafından denetçiler arasından seçilir.

(2) Başdenetçivekili, Başdenetçinin yokluğunda ona vekâlet eder.

Kamu Denetçiliği Kurulu, görevleri, toplantı ve karar yeter sayısı

MADDE 7- (1) Kurul; Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşur.

(2) Kurulun görevleri:

a) Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak.

b) Yıllık raporu hazırlamak.

c) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

ç) Raporları kamuoyuna duyurmak.

(3) Kurula Başdenetçi, Başdenetçinin yokluğunda ise Başdenetçivekili başkanlık eder.

(4) Kurul, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alır.

Çalışma ilkeleri

MADDE 8- (1) Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçiler, Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerde bulunurlar.

(3) Kurulca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenir.

Görev

MADDE 9- (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10- (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

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

Adaylık ve seçim

MADDE 11- (1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday aday olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

(5) Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. 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 gidilir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(6) Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(7) Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından Başkanlığa bildirilmesi hâlinde de uygulanır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.

Bağımsızlık

MADDE 12- (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Andiçme

MADDE 13- (1) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerine başlarken Genel Kurulda aşağıdaki şekilde andiçerler:

"Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlığı ve bağımsızlığı ile vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğine, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, hakkaniyete, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getireceğime büyük Türk Milleti huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim."

Görev süresi

MADDE 14- (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de beş yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisi iken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları halinde ilgili bakan veya atamaya yetkili diğer makamlar tarafından mütesseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır.

Görevden alınma ve görevin sona ermesi

MADDE 15- (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

Başdenetçi ve denetçilerin malî ve sosyal hakları

MADDE 16- (1) Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcılara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Başvuru ve usûlü

MADDE 17- (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

- a) Belli bir konuyu içermeyenler,
- b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar,
- c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,
- ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

(4) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(5) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(6) Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(7) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18- (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar.

(2) Ancak; Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19- (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) Bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (500), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (1000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

İnceleme ve araştırma

MADDE 20- (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

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

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21- (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kurulun raporları

MADDE 22- (1) Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür.

(2) Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurul; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23- (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir. Başdenetçi bu yetkisini Başdenetçivekiline devredebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personele İlişkin Hükümler

Genel Sekreter

MADDE 24- (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Genel Sekreter, Kurumun harcama yetkilisidir. Malî iş ve hizmetler malî hizmetler birimi eliyle yürütülür.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzman yardımcılığı

MADDE 25- (1) Uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

a) En az dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz beş yaşını doldurmamış olmak.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanlığı

MADDE 26- (1) 25 inci maddeye göre uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri halinde kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usûller yönetmelikle düzenlenir.

Personelin atanması

MADDE 27- (1) Personel, Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Uzman ve uzman yardımcısı dışındaki personelin atanması, naklen veya Kamu Personeli Seçme Sınavını kazananlar arasından yapılır.

Personelin malî ve sosyal hakları

MADDE 28- (1) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter hariç olmak üzere Kurum personeline Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(2) Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi

MADDE 29- (1) Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar (hâkimler ve savcılar hariç), kurumlarının izni ile uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi altı ayı geçemez. Ancak ihtiyaç halinde bu süre üç ay daha uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır. Yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Kurumun gelirleri

MADDE 30- (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenek.
- Diğer gelirler.

Kurumda çalışanların statüsü ve fazla çalışma ücreti

MADDE 31- (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Kurum personeline ve 29 uncu madde uyarınca Kurumda görevlendirilenlere, Başbakanlıkta emsal unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışan personele ödenen fazla çalışma ücretini geçmemek üzere, Başdenetçi tarafından belirlenecek miktarda fazla çalışma ücreti ödenir.

Yasaklar

MADDE 32- (1) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 33- (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü

MADDE 34- (1) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi, Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki hazırlık soruşturması, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Emeklilik

MADDE 35- (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkında Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ncı maddesinin birinci fıkrası hükmü uygulanmaz.

Bütçe ve harcama

MADDE 36- (1) Kurumun bütçe ve harcama esas ve usûlleri 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbidir.

(2) 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin "B) Özel Bütçeli Diğer İdareler" bölümüne "29) Kamu Denetçiliği Kurumu" ibaresi eklenmiştir.

Kadrolar

MADDE 37- (1) Ekli (1) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (III) sayılı cetvele, Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

MADDE 38- (1) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36 ncı maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) bendinin değişik (11) numaralı fıkrasına, "Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettiş Yardımcıları" ibaresinden sonra gelmek üzere "Kamu

Denetçiliği Kurumu Uzman Yardımcıları" ibaresi ve "Kaymakamlığa" ibaresinden sonra gelmek üzere "Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanlığına" ibaresi eklenmiştir.

Yönetmelik

MADDE 39- (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kurul tarafından hazırlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

GEÇİCİ MADDE 1- (1) İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır.

GEÇİCİ MADDE 2- (1) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkarılır.

GEÇİCİ MADDE 3- (1) İlk Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli (1) sayılı listede yer alan Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, uzman olarak kamu kurum ve kuruluşlarından atama yapılabilir.

(2) Şu kadar ki, uzman olarak atanacakların Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımaları ve 25 inci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan niteliklere ve mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

GEÇİCİ MADDE 4- (1) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, Kanun bütünüyle yürürlüğe girdikten bir yıl sonra uygulanır.

Yürürlük

MADDE 40- (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi 1 Temmuz 2007, diğer maddeleri 1 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 41- (1) Bu Kanunun Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi, diğer hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

KURUMU: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
TEŞKİLAT: MERKEZ

İHDAS EDİLEN KADROLARIN

<u>Sınıfı</u>	<u>Unvanı</u>	<u>Derecesi</u>	<u>Serbest Kadro Adedi</u>	<u>Tutulan Kadro Adedi</u>	<u>Toplam</u>
GİH	Kamu Başdenetçisi	1		1	1
GİH	Kamu Denetçisi	1		10	10
GİH	Genel Sekreter	1		1	1
GİH	Hukuk Müşaviri	1		1	1
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	1		4	4
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	2		3	3
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	3		3	3
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	4		3	3
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	5		3	3
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı	7		17	17
GİH	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzman Yrd.	9		16	16
GİH	Mali Hizmetler Uzmanı	4		1	1
GİH	Şube Müdürü	1		1	1
GİH	Şef	3		2	2
GİH	Memur	7		1	1
GİH	Memur	8		2	2
GİH	Memur	9		2	2
GİH	Memur	10		2	2
GİH	Programcı	2		1	1
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	7		4	4
GİH	Kütüphaneci	7		1	1
GİH	Bilgisayar İşletmeni	7		4	4
GİH	Çözümleyici	2		1	1
GİH	Sekreter	7		2	2
GİH	Sekreter	8		1	1
GİH	Sekreter	9		1	1
GİH	Santral Memuru	9		1	1
GİH	Mutemet	7		1	1
GİH	Şoför	10		4	4
THS	Teknisyen	8		1	1
YHS	Hizmetli	10		2	2
YHS	Hizmetli	11		2	2
THS	Dağıtıcı	11		1	1
TOPLAM			100		100

EK: 6

5521 SAYILI KANUNUN CUMHURBAŞKANLIĞI TARAFINDAN GERİ GÖNDERİLME GEREKÇESİ

T.C.
Cumhurbaşkanlığı
Sayı: B.01.0.KKB.01-18/A-7-2006-483

01/07/2006

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

İLGİ: 16.6.2006 günlü, A.01.0.GNS.0.10.00.02-17760/45829 sayılı yazınız.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 15.06.2006 gününde kabul edilen 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" incelenmiştir.

1- 5521 sayılı Yasa ile, gerçek ve tüzel kişilerin, "idare"nin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarıyla ilgili yakınmalarını, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve "idare"ye önerilerde bulunmak, bir başka deyişle "idare"yi denetlemek üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmaktadır.

Yasa'da Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir Kurum olarak düzenlenmiştir.

Kurum'da bir Başdenetçi, en çok on denetçi bulunacak; Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilip temsil edilecektir.

Kurum, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı ile ilişkilendirildiği için, Yasa'da,

- Kurum'un, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olduğu belirtilmekte, (m.4)
 - Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alma yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na verilmekte, (m.11, 15)
 - Başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda andiçerek göreve başlayacakları belirtilmekte, (m.13)
 - Kurul'un, her yıl sonunda etkinlikleri ve önerileri içeren bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan bir Karma Komisyona sunması öngörülmekte, (m.22)
 - Kurumun geliri, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten oluşturulmakta, (m.30)
 - Başdenetçi ve denetçilerin göreve bağlı suça ilişkin ceza soruşturma ve kovuşturması Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın iznine bağlanmakta, (m.33)
 - Yasa'nın Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili kurallarının yürütmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmektedir. (m.41)
- Yasa koyucunun, kuşkusuz, hukukun evrensel ilkelerine ve Anayasa'ya uygun olmak koşuluyla her konuda yasal düzenleme yapma yetkisi vardır.

Bu nedenle, her şeyden önce anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına elverişli olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın başlangıcında ve 6. maddesinde, Ulus istencinin mutlak üstünlüğü ve egemenliğin kayıtsız koşulsuz Türk Ulusu'nun olduğu belirtilmiş; Türk Ulusu'nun egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu ilkelere göre, yetkili organları eliyle kullanacağı kabul edilmiştir.

Devlet organları Türk Ulusu adına egemenliği kullanırken karmaşa yaratılmaması ve düzenin bozulmaması için, tüm çağdaş parlamenter demokrasilerde olduğu gibi, erkler ayrılığı ilkesi benimsenmiş; erkler ayrılığının, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü olduğu vurgulanmış; egemenliği kullanan Devlet organları arasında üstünlük bulunmadığı, üstünlüğün Anayasa ve yasalarda olduğu belirtilmiştir.

Anayasamıza göre, egemenliği Türk Ulusu adına kullanacak üç erk, yasama, yürütme ve yargıdır. Bu erklerden her biri Ulus egemenliğini kendi görev alanı ile sınırlı biçimde kullanacaktır. Nitekim, Anayasa'nın 7, 8 ve 9. maddelerinde yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetki alanı net olarak belirlenmiştir.

Anayasa'nın,

- 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Ulusu adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği,
- 8. maddesinde, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca, Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği,
- 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Ulusu adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı, belirtilmiştir.

Anayasa koyucu, erklerin, özellikle yasama ve yürütme erklerinin, Anayasa'da yer verilen işbirliği ve denetime ilişkin kurallar dışında, görev ve yetki yönünden kesin ayrılıklarını benimsemiştir.

Bu husus, Anayasa'nın 8. madde gerekçesinde şöyle anlatılmaktadır:

"1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ilâ 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir."

Yürütme organı, siyasal niteliği ile hükümeti, teknik niteliği ile de "idare"yi kapsamaktadır. Yürütmenin siyasal kanadı olan hükümet, izlenecek genel politikayı belirlemekte ve bununla ilgili kararlar almakta; teknik kanadı olan "idare" ise, bu kararları somutlaştırmakta, teknik ve günlük gereksinimleri giderecek biçimde görev yapmaktadır.

Anayasa'nın üçüncü kısmında "Cumhuriyetin Temel Organları" düzenlenmekte; bu kısmın birinci bölümünde "Yasama"ya, ikinci bölümünde de "Yürütme"ye ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir.

Yasama bölümünde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluşu, görev ve yetkileri, etkinlikleri, bilgi edinme ve denetim yolları, seçimler ve milletvekillerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Yürütme bölümünde ise, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve "idare"ye ilişkin kurallara yer verilmiştir. "İdare", yukarıdaki açıklamalara uygun biçimde Anayasa'nın yürütme bölümünde yer almıştır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, anayasal sistem, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, "idare"nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermemektedir.

Öte yandan, yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları Anayasa'nın "Yasama" bölümünün 98-100. maddelerinde düzenlenmektedir. Bunun

dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasa'ya göre olanaklı değildir.

Ayrıca, Anayasa'nın 87. maddesinde, "idare"nin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılması Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında sayılmamıştır.

Üstelik, Anayasa'nın "Yargı" bölümünde bulunan 125. maddesinde, "idare"nin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulmuştur.

"İdare"nin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleri ile olanaklıdır.

Yapılan açıklamalar karşısında, bugünkü anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına olanak vermediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Bu nedenle, 5521 sayılı Yasa'nın 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddeleri erkekler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmemektedir.

2- 5521 sayılı Yasa'nın 9. maddesinde,

"(1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

- a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,
- b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,
- ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır."

denilerek, maddenin (1). fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevlerine yer verilmiş, (2). fıkrasında da, Kurum'un görev alanı dışında tutulan işlem, eylem ve etkinlikler düzenlenmiştir.

Maddenin (1). fıkrasına göre, "idare"nin her türlü eylem ve işlemi ile tutum ve davranışına ilişkin yakınmalar Kurum'un görev alanına girmektedir.

Anayasa incelendiğinde, Merkezi yönetim ve yerinden yönetim örgütlerinden oluşan "idare"nin yürütme erki içinde, onun siyasal olmayan, kamu görevinin yürütülmesi için örgütlenen bölümünü oluşturduğu görülmektedir.

Dolayısıyla, yasama ve yargı erklerinin işlem, eylem ve etkinlikleri, hem "idare" kapsamında olmadığından, hem de anayasal sistem izin vermediğinden Kurum'un görev kapsamına girmemektedir.

Ayrıca, Anayasa'nın 105, 125 ve 159. maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev kapsamına alınması anayasal kuralların özüne ters düşmektedir. Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumu, Devlet'in ve yürütmenin başı sıfatı, işlem, emir ve kararlarının Yasa kapsamına alınmasına engel oluşturmaktadır.

Anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların, yasa kapsamında imiş izlenimi verilip istisna olarak düzenlenmesi, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmamakta, dolayısıyla Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşmektedir.

3- 5521 sayılı Yasa'nın,

- 11. maddesinde,

"(1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

(5) Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. 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 gidilir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(6) Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(7) Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından Başkanlığa bildirilmesi halinde de uygulanır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya ar verme sırasında işlemez.",

- 15. maddesinde,

"(1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.",

- Geçici 1. maddesinde,

"(1) İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.",

düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yasa'nın 11 ve geçici 1. maddelerinde, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca seçilmesi öngörülmüş; 15. maddesinde de, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca görevden alınabileceği belirtilmiştir.

Kurumun asli ve sürekli görevlerini yerine getirecek Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca seçilmesi konusunun, Anayasa'nın 87. maddesi yönünden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın değişik 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerinin,

- Yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak,
- Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek,
- Bakanlar Kurulu'na belli konularda yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi vermek,
- Bütçe ve kesinhesap yasa tasarılarını görüşmek ve kabul etmek,
- Para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek,
- Uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak,
- Üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek,
- Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek, olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri 87. maddede tek tek sayılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu görev ve yetkilerin dışına çıkması olanaklı görülmemektedir.

Nitekim, 87. maddenin gerekçesinde, "Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanma ve görevleri yerine getirme şeklindeki hükümlerin genel nitelikteki görevleri düzenleyen bu maddeye alınması uygun görülmüştür. Zira bu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür." denilerek, tüm görev ve yetkilerin bu maddede düzenlendiği belirtilmiştir.

Anayasa'nın bu maddesinde ve diğer maddelerinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne kamu görevlilerini seçme ya da atama görev ve yetkisi veren açık bir kural bulunmamaktadır.

Bu durumda, Anayasa'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında sayılmayan kamu görevlisini seçme ya da atama yetkisinin yasa ile verilmesinin uygun olup olmadığının tartışılması gerekmektedir.

01.11.1990 günlü, 3677 sayılı "Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun"un kimi maddelerinin iptali istemiyle açılan dava sonunda verilen Anayasa Mahkemesi'nin, 11.07.1991 günlü, E.1990/39, K.1991/21 sayılı kararı bu konuya ışık tutacak niteliktedir.

Söz konusu kararda, Sayıştay Yasası'nın Başkan ve üyelerin seçimine ilişkin 5. ve 6. maddeleri Anayasa'nın 87. maddesi yönünden incelenirken;

"...Anayasa'nın T.B.M.M.'nin görev ve yetkilerini belirleyen 87. maddesi ile Sayıştay'ın görev ve yetkilerini düzenleyen 160. maddesinde Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimleri ile ilgili herhangi bir hüküm getirilmemiştir. Anayasa'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görevleri arasında sayılmayan bir konunun bir yasa ile Meclis'e verilmesinin Anayasa'ya uygun olup olmaya-acağı öncelikle belirlenmelidir.

aa) Anayasa'nın 160. maddesinde, Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme yapacağı öngörülmüştür. T.B.M.M. ile Sayıştay arasındaki bu ilişki, Sayıştay'ın kuruluşunu, üyelerinin seçimini, denetiminin kapsamını ve böylece hukuksal yapısını belirler.

Anayasa, Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi konusunda açık bir kural koymamıştır. Ancak, bu konuda yasa ile yapılacak düzenlemenin de Sayıştay'a ilişkin Anayasa'nın 160. maddesi ile T.B.M.M.'nin görev ve yetkilerini sayan 87. maddesinin özüne ve sözüne uygun olması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan anayasal bir organın Başkan ve üyelerinin seçimi Anayasa'da gösterilmemiş ise de, bu seçimlerin T.B.M.M. Genel Kurulunca yapılması anayasal sistemin, diğer bir anlatımla, T.B.M.M. ile Sayıştay arasındaki doğal ilişkinin sonucudur..."

yargısına varılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararında; Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerinin Anayasa'nın 87. maddesinde tek tek sayıldığı, bu görev ve yetkiler arasında yasama dışındaki organlara üye seçme görev ve yetkisinin bulunmadığı, böyle bir görev ve yetkinin yasa ile verilmesinin de ancak, o organla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin olması durumunda Anayasa'ya uygun görülebileceği kabul edilmiştir.

Nitekim, Yüksek Mahkeme, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile üye seçme yetkisi verilen kurum arasında, anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin bulunmaması durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne o kuruma üye seçme yetkisi veren yasa kuralını iptal etmektedir. Bu bağlamda, 4756 sayılı Yasa'nın, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu"na Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce üye seçilmesine ilişkin kuralları, Anayasa Mahkemesi'nin 21.09.2004 günlü, E.2002/100, K.2004/109 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

Anayasa'da kamu denetçiliği konusuna ve bu denetimi yapacak organa ilişkin özel bir düzenlemenin bulunmaması ve Anayasa'nın 87. maddesinde ya da diğer maddelerinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başdenetçi ve denetçilerini seçmek görevinin verilmemiş olması nedeniyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile adı geçen Kurum arasında, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda değinilen kararında söz edildiği gibi, anayasal sistemden kaynaklanan doğal ve zorunlu bir ilişki bulunmadığı açıktır.

Gerçi, 5521 sayılı Yasa'da, Kurum ile Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında çok sıkı bir bağ kurulmuştur, ama, bu bağın "anayasal sistemden kaynaklanan" bir bağ olmadığı kuşkusuzdur.

Bu nedenlerle, 5521 sayılı Yasa'nın 11, 15 ve geçici 1. maddeleri, Anayasa'nın 87. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

Ayrıca, Yasa'nın 13. maddesinde, Başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda andiçerek göreve başlayacakları belirtilmiştir ki; seçimleri Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce yapılması Anayasa'ya uygun düşmeyen Başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu yerine işin önemine uygun bir başka kurul önünde yemin etmeleri daha uygun olacaktır.

4- 5521 sayılı Yasa'nın 26. maddesinin (2). fıkrasında,

"(2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir."

denilerek, uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin ilke ve yöntemlerin yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür.

Anayasa'nın 128. maddesinde,

- Devlet'in, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği,

- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği, belirtilmiştir.

Bir kamu tüzel kişisi olarak oluşturulmak istenen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, Yasa'da yer verilen kuruluş amacı ve görevleri incelendiğinde, genel idare esaslarına göre kamu hizmeti gören bir Kurum, bu Kurum'da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının da, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlileri olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Bu durumda, Kurum'da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışma ilke ve yöntemlerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, bu konuların yönetmeliğe bırakılması Anayasa'nın 128. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

Öte yandan, Anayasa'nın 6. maddesinde, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı; 7. maddesinde de, yasama yetkisinin Türk Ulusu adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen bir konunun, yasada genel ilkeleri konulmadan, sınırı ve çerçevesi çizilmeden yönetmeliğe bırakılması, Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı düşmektedir.

Nitekim, 14.07.2004 günlü, 5225 sayılı "Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu"nun, Kültür ve Turizm Bakanlığı denetim elemanlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma ilke ve yöntemlerinin yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin kuralı, Anayasa Mahkemesi'nin 08.12.2004 günlü, E.2004/84, K.2004/124 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Yayımlanması yukarıda açıklanan gerekçelerle uygun görülmeyen 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", 3, 4, 9, 11, 13, 15, 22, 26, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın değişik 89 ve 104. maddeleri uyarınca ilişikte geri gönderilmiştir.

Ahmet Necdet SEZER
Cumhurbaşkanı

EK: 7**ANAYASA MAHKEMESİ'NİN 27.10.2006 TARİHLİ KARARI**

(T.C. Resmi Gazete Sayı ve Tarihi: 26333/01.11.2006)

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2006/140
Karar Sayısı : 2006/33 (Yürürlüğü Durdurma)
Karar Günü : 27.10.2006

YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNDE BULUNANLAR:

- 1 - Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER
- 2 - Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Haluk KOÇ ve Oya ARASLI ile birlikte 123 milletvekili

YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN KONUSU : 28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun, 3., 4., 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, 9., 11., 13., 15., 22., 26. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, 30., 33., 41. ve Geçici 1. maddelerinin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 9., 11., 87., 98., 99., 100., 105., 125., 128., 130., 131., 133. ve 159. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptalleri ile bu kuralların uygulanması sonucu doğabilecek sakıncaların önlenebilmesi için yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN İNCELENMESİ

Yürürlüğün durdurulması istemini de içeren dava dilekçesi ve ekleri, bu konudaki inceleme raporları, iptali istenilen kurallar ile dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun;

A) Geçici 1. maddesinin, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek ESAS HAKKINDA KARAR VERİLİNCEYE KADAR YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA,

B) 3., 4., 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, 9., 11., 13., 15., 22., 26. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, 30., 33. ve 41. maddelerinin yürürlüklerinin durdurulması isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına,

27.10.2006 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Tülay TUĞCU

Başkanvekili
Haşim KILIÇ

Üye
Sacit ADALI

Üye
Fulya
KANTARCIOĞLU

Üye
Ahmet AKYALÇIN

Üye
Mehmet ERTEN

Üye
A. Necmi ÖZLER

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Şevket APALAK

Üye
Serruh KALELİ

Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

EK: 8**ANAYASA MAHKEMESİ'NİN 25.12.2008 TARİHLİ KARARI**

(T.C. Resmi Gazete Sayı ve Tarihi: 27097 (6. Mükerrer)/31.12.2008)

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:**Esas Sayısı : 2006/140****Karar Sayısı : 2008/31 (Yürürlüğü Durdurma)****Karar Günü : 25.12.2008****YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNDE BULUNANLAR:****1- Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER****2- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Haluk KOÇ ve Oya ARASLI ile birlikte 123 milletvekili****YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN KONUSU:** 28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün, Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 87. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.**YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN İNCELENMESİ**

Yürürlüğün durdurulması istemini de içeren dava dilekçeleri ve ekleri, bu konudaki esas inceleme raporu ile ekleri, iptali istenilen kurallar, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümü, 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararla iptal edildiğinden, bu Kanun'un, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA, 25.12.2008 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Haşim KILIÇBaşkanvekili
Osman Alifeyyaz
PAKSÜTÜye
Sacit ADALIÜye
Fulya
KANTARCIOĞLUÜye
Ahmet AKYALÇINÜye
Mehmet ERTENÜye
A. Necmi ÖZLERÜye
Serdar ÖZGÜLDÜRÜye
Şevket APALAKÜye
Serruh KALELİÜye
Zehra Ayla PERKTAŞ

EK: 9

ANAYASA MAHKEMESİ'NİN 25.12.2008 TARİHLİ İPTAL KARARI

(T.C. Resmi Gazete Sayı ve Tarihi: 27190/04.04.2009)

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2006/140

Karar Sayısı : 2008/185

Karar Günü : 25.12.2008

İPTAL DAVASINI AÇANLAR :

1- Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER

2- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Haluk KOÇ, Oya ARASLI ile birlikte 123 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU : 28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun;

1- Tümünün,

Anayasa'da öngörülen örgütlenme ilkelerine, erkler ayrılığı ilkesi ile 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması,

2- Tümünün Anayasa'ya aykırı bulunmaması durumunda;

a) 3. maddesinin,

b) 4. maddesinin,

c) 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının,

ç) 9. maddesinin,

d) 11. maddesinin,

e) 13. maddesinin,

f) 15. maddesinin,

g) 22. maddesinin,

ğ) 26. maddesinin ikinci fıkrasının,

h) 30. maddesinin,

ı) 33. maddesinin,

i) 41. maddesinin,

j) Geçici 1. maddesinin,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 9., 11., 87. ve 128. maddelerine, aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

I- İPTAL ve YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMLERİNİN GEREKÇESİ

A- Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

“III- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ:

1- 5548 sayılı Yasa'nın 1. maddesi ile, gerçek ve tüzel kişilerin, “idare”nin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarıyla ilgili yakınmalarını, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve “idare”ye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmaktadır.

Görüldüğü gibi, Yasa'nın amacı, Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla idarenin denetlenmesidir.

Yasa'nın 4. maddesinde, Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzelkişiliğini haiz, özel bütçeli, merkezi Ankara'da bulunan bir Kurum olarak düzenlenmiştir.

Kurum'da bir Başdenetçi, en çok on denetçi bulunacak; Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilip temsil edilecektir.

Kurum, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı ile ilişkilendirildiği için, Yasa'nın, - 4. maddesinde, Kurum'un, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olduğu belirtilmekte,

- 11 ve 15. maddelerinde, Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alma yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na verilmekte,

- 13. maddesinde, Başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda andiçerek göreve başlayacakları belirtilmekte,

- 22. maddesinde, Kurul'un, her yıl sonunda etkinlikleri ve önerileri içeren bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan bir Karma Komisyona sunması öngörülmekte,

- 30. maddesinde, Kurumun geliri, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten oluşturulmakta,

- 33. maddesinde, Başdenetçi ve denetçilerin göreve bağlı suça ilişkin ceza soruşturma ve kovuşturması Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın iznine bağlanmakta,

- 41. maddesinde, Yasa'nın Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili kurallarının yürütme görev ve yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmektedir.

Yasa koyucunun, kuşkusuz, hukukun evrensel ilkelerine ve Anayasa'ya uygun olmak koşuluyla her konuda yasal düzenleme yapma yetkisi vardır.

Bu nedenle, her şeyden önce anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına elverişli olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın Başlangıç bölümünde ve 6. maddesinde, Ulus istencinin mutlak üstünlüğü ve egemenliğin kayıtsız koşulsuz Türk Ulusu'nun olduğu; Türk Ulusu'nun egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu ilkelere göre, yetkili organları eliyle kullanacağı; hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı belirtilmiştir.

Devlet organları Türk Ulusu adına egemenliği kullanırken karmaşa yaratılmaması ve düzenin bozulmaması için, tüm çağdaş parlamenter demokrasilerde olduğu gibi, erkler ayrılığı ilkesi benimsenmiş; erkler ayrılığının, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü olduğu vurgulanmış; egemenliği kullanan Devlet organları arasında üstünlük bulunmadığı, üstünlüğün Anayasa ve Anayasa'ya uygun olmak koşuluyla yasalarda olduğu belirtilmiştir.

Anayasamıza göre, egemenliği Türk Ulusu adına kullanacak üç erk, yasama, yürütme ve yargıdır. Bu erklerden her biri Ulus egemenliğini kendi görev alanı ile sınırlı biçimde kullanacaktır. Nitekim, Anayasa'nın 7, 8 ve 9. maddelerinde yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetki alanı net olarak belirlenmiştir.

Anayasa'nın,

- 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Ulusu adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği,

- 8. maddesinde, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca, Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği,

- 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Ulusu adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı, belirtilmiştir.

Anayasa koyucu, erklerin, özellikle yasama ve yürütme erklerinin, Anayasa'da yer verilen işbirliği ve denetime ilişkin kurallar dışında, görev ve yetki yönünden kesin ayrılıklarını benimsemiştir.

Bu konu, Anayasa'nın 8. madde gerekçesinde şöyle anlatılmaktadır:

"1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ilâ 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev

olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.”

Yürütme organı, siyasal niteliği ile hükümeti, teknik niteliği ile de “idare”yi kapsamaktadır. Yürütmenin siyasal kanadı olan hükümet, izlenecek genel politikayı belirlemekte ve bununla ilgili kararlar almakta; teknik kanadı olan “idare” ise, bu kararları somutlaştırmakta, teknik ve günlük gereksinimleri giderecek biçimde görev yapmaktadır.

Anayasa’nın üçüncü kısmında, “Cumhuriyetin Temel Organları” düzenlenmekte; bu kısmın birinci bölümünde “Yasama”ya, ikinci bölümünde de “Yürütme”ye ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir.

Yasama bölümünde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kuruluşu, görev ve yetkileri, etkinlikleri, bilgi edinme ve denetim yolları, seçimler ve milletvekillerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Yürütme bölümünde ise, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve “idare”ye ilişkin kurallara yer verilmiştir. “İdare”, yukarıdaki açıklamalara uygun biçimde Anayasa’nın yürütme bölümünde yer almıştır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, anayasal sistem, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı, “idare”nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermemektedir.

Öte yandan, yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları Anayasa’nın “Yasama” bölümünün 98-100. maddelerinde düzenlenmektedir. Bunun dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasa’ya göre olanaklı değildir.

Ayrıca, Anayasa’nın 87. maddesinde, “idare”nin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılması Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri arasında sayılmamıştır.

Üstelik, Anayasa’nın “Yargı” bölümünde bulunan 125. maddesinde, “idare”nin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulmuştur.

“İdare”nin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleri ile olanaklıdır.

Yasama Organı’na bağlı, idarenin işleyişini denetleyecek bir kurum öngörülmesi anayasal sistemde değişiklik gerektirmektedir ki, bunun yasayla yapılamayacağı açıktır.

Yukarıda yer verilen açıklamalar karşısında, bugünkü anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına olanak vermediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Bu nedenle, 5548 sayılı Yasa’nın tümü, erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmemekte; Anayasa’nın 6, 7 ve 8. maddelerine aykırı içerik taşımaktadır.

2- 5548 sayılı Yasa’nın tümünün Anayasa’ya aykırı bulunmaması durumu gözetilerek kimi maddelerinin Anayasa’ya uygunluk yönünden incelenmesinde yarar görülmektedir.

a- Yasa’nın 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddeleri, yukarıda 1. bölümde açıklanan gerekçelerle yine Anayasa’nın erkler ayrılığı ilkesine, Anayasa ile düzenlenen örgütlenme ilkelerine, Anayasa’nın 6, 7 ve 8. maddelerine aykırı kurallar içermektedir.

b- Yasa’nın 9. maddesinde,

“(1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

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

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.”

denilerek, maddenin (1). fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görevlerine yer verilmiş, (2). fıkrasında da, Kurum’un görev alanı dışında tutulan işlem, eylem ve etkinlikler düzenlenmiştir.

Maddenin (1). fıkrasına göre, “idare”nin her türlü eylem ve işlemi ile tutum ve davranışına ilişkin yakınmalar Kurum’un görev alanına girmektedir.

Anayasa incelendiğinde, merkezi yönetim ve yerinden yönetim örgütlerinden oluşan “idare”nin, yürütme erki içinde, onun siyasal olmayan, kamu görevinin yürütülmesi için örgütlenen bölümünü oluşturduğu görülmektedir.

Dolayısıyla, yasama ve yargı erklerinin işlem, eylem ve etkinlikleri, hem “idare” kapsamında olmadığından, hem de anayasal sistem izin vermediğinden Kurum’un görev kapsamına girmemektedir.

Ayrıca, Anayasa’nın 105, 125 ve 159. maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görev kapsamına alınması anayasal kuralların özüne ters düşmektedir. Cumhurbaşkanı’nın anayasal konumu, Devlet’in ve yürütmenin başı sıfatı, işlem, emir ve kararlarının Yasa kapsamına alınmasına engel oluşturmaktadır.

Anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların, yasa kapsamında izlenimi verecek biçimde istisna olarak düzenlenmesi, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmamakta, dolayısıyla Anayasa’nın 2. maddesine aykırı düşmektedir.

c- 5548 sayılı Yasa’nın,

-11. maddesinde,

“(1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

(5) Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir, ikinci 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 gidilir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(6) Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(7) Bu madde hükmü, denetçi sayısının ondan az olması ve denetçi sayısının yetmediğinin Başdenetçi tarafından Başkanlığa bildirilmesi hâlinde de uygulanır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.”,

- 15. maddesinde,

“(1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.”,

- Geçici 1. maddesinde,

“(1) İlk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır.”,

düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yasa'nın 11 ve geçici 1. maddelerinde, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na seçilmesi öngörülmüş; 15. maddesinde de, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na görevden alınabileceği belirtilmiştir.

Kurumun asli ve sürekli görevlerini yerine getirecek Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na seçilmesi konusunun, Anayasa'nın 87. maddesi yönünden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın değişik 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerinin,

- Yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak,
- Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek,
- Bakanlar Kurulu'na belli konularda yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi vermek,
- Bütçe ve kesinhesap yasa tasarılarını görüşmek ve kabul etmek,
- Para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek,
- Uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak,
- Üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar

vermek,

- Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek,

olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri 87. maddede tek tek sayılmıştır. Anayasa'da öngörülen bu görev ve yetkilerin dışına çıkılarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yasayla görev ve yetki verilmesi olanaklı görülmemektedir.

Nitekim, 87. maddenin gerekçesinde, “Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanma ve görevleri yerine getirme şeklindeki hükümlerin genel nitelikteki görevleri düzenleyen bu maddeye alınması uygun görülmüştür. Zira bu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür.” denilerek, tüm görev ve yetkilerin bu maddede düzenlendiği belirtilmiştir.

Bu durumda, Anayasa'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında sayılmayan kamu görevlisini seçme ya da atama yetkisinin yasa ile verilmesinin uygun olup olmadığının tartışılması gerekmektedir.

01.11.1990 günlü, 3677 sayılı “Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun”un kimi maddelerinin iptali istemiyle açılan dava sonunda verilen Anayasa Mahkemesi'nin, 11.07.1991 günlü, E. 1990/39, K. 1991/21 sayılı kararı bu konuya ışık tutacak niteliktedir.

Söz konusu kararda, Sayıştay Yasası'nın Başkan ve üyelerin seçimine ilişkin 5. ve 6. maddeleri Anayasa'nın 87. maddesi yönünden incelenirken;

“...Anayasa'nın T.B.M.M.'nin görev ve yetkilerini belirleyen 87. maddesi ile Sayıştay'ın görev ve yetkilerini düzenleyen 160. maddesinde Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimleri ile ilgili herhangi bir hüküm getirilmemiştir. Anayasa'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görevleri arasında sayılmayan bir konunun bir yasa ile Meclis'e verilmesinin Anayasa'ya uygun olup olmayacağı öncelikle belirlenmelidir.

aa) Anayasa'nın 160. maddesinde, Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme yapacağı öngörülmüştür. T.B.M.M. ile Sayıştay arasındaki bu ilişki, Sayıştay'ın kuruluşunu, üyelerinin seçimini, denetiminin kapsamını ve böylece hukuksal yapısını belirler.

Anayasa Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi konusunda açık bir kural koymamıştır. Ancak, bu konuda yasa ile yapılacak düzenlemenin de Sayıştay'a ilişkin Anayasa'nın 160. maddesi ile T.B.M.M.'nin görev ve yetkilerini sayan 87. maddesinin özüne ve sözüne uygun olması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan anayasal bir organın Başkan ve üyelerinin seçimi Anayasa'da gösterilmemiş ise de, bu seçimlerin T.B.M.M.Genel Kurulu'na

yapılması anayasal sistemin, diğer bir anlatımla, T.B.M.M. ile Sayıştay arasındaki doğal ilişkinin sonucudur...”

yargısına varılmıştır.

Anayasa Mahkemesi’nin bu kararında; Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkilerinin Anayasa’nın 87. maddesinde tek tek sayıldığı, bu görev ve yetkiler arasında yasama dışındaki organlara üye seçme görev ve yetkisinin bulunmadığı, böyle bir görev ve yetkinin yasa ile verilmesinin de ancak, o organla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin olması durumunda Anayasa’ya uygun görülebileceği kabul edilmiştir.

Nitekim, Yüksek Mahkeme, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile üye seçme yetkisi verilen kurum arasında, anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin bulunmaması durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne o kuruma üye seçme yetkisi veren yasa kuralını iptal etmektedir. Bu bağlamda, 4756 sayılı Yasa’nın, “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu”na Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce üye seçilmesine ilişkin kuralları, Anayasa Mahkemesi’nin 21.09.2004 günlü, E.2002/100, K.2004/109 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

Anayasa’da kamu denetçiliği konusuna ve bu denetimi yapacak organa ilişkin özel bir düzenlemenin bulunmaması ve Anayasa’nın 87. maddesinde ya da diğer maddelerinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Başdenetçi ve denetçilerini seçmek görevinin verilmemiş olması nedeniyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile adı geçen Kurum arasında, Anayasa Mahkemesi’nin yukarıda değinilen kararında söz edildiği gibi, anayasal sistemden kaynaklanan doğal ve zorunlu bir ilişki bulunmadığı açıktır.

Gerçi, 5548 sayılı Yasa’da, Kurum ile Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında çok sıkı bir bağ kurulmuştur, ama, bu bağın “anayasal sistemden kaynaklanan” bir bağ olmadığı yukarıda 1. bölümde açıklanmıştır.

Bu nedenlerle, 5548 sayılı Yasa’nın 11., 15 ve geçici 1. maddeleri, Anayasa’nın 87. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

Ayrıca, Yasa’nın 13. maddesinde, Başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’nda andiçerek göreve başlayacakları belirtilmiştir ki; seçimlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce yapılması Anayasa’ya uygun düşmeyen ve Anayasa’da öngörülmemiş bir Kurum’u oluşturan Başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’nda yemin etmelerini de Anayasa ile bağdaştırmak olanaksızdır.

d- 5548 sayılı Yasa’nın 26. maddesinin (2). fıkrasında,

“(2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usûller yönetmelikle düzenlenir.”,

denilerek, uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin ilke ve yöntemlerin bir yönetsel işlemle düzenlenmesi öngörülmüştür.

Anayasa’nın 128. maddesinde,

- Devlet’in, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği,

- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği, belirtilmiştir.

Bir kamu tüzelkişisi olarak oluşturulmak istenen Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, Yasa’da yer verilen kuruluş amacı ve görevleri incelendiğinde, genel idare esaslarına göre kamu hizmeti gören bir Kurum, bu Kurum’da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının da, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlileri olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Bu durumda, Kurum’da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışma ilke ve yöntemlerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, bu konuların yönetmeliğe bırakılması Anayasa’nın 128. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

Öte yandan, Anayasa’nın 6. maddesinde, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı; 7. maddesinde de, yasama yetkisinin

Türk Ulusu adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen bir konunun, yasada genel ilkeleri konulmadan, sınırı ve çerçevesi çizilmeden yönetmeliğe bırakılması, Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı düşmektedir.

Nitekim, 14.07.2004 günlü, 5225 sayılı "Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu"nun, Kültür ve Turizm Bakanlığı denetim elemanlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma ilke ve yöntemlerinin yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin kuralı, Anayasa Mahkemesi'nin 08.12.2004 günlü, E.2004/84, K.2004/124 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

V- SONUÇ:

1- Yukarıda açıklanan gerekçelerle, 28.09.2006 günlü, 5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu"nun,

- Tümüyle, Anayasa'da öngörülen örgütlenme ilkelerine, Anayasa'nın erkler ayrılığı ilkesi ile 6., 7. ve 8. maddelerine,
- Bunun uygun bulunmaması durumunda,
- 3., 4., 11., 13., 15., 22., 30., 33., geçici 1. ve 41. maddelerinin, yine Anayasa'da öngörülen örgütlenme ilkelerine, Anayasa'nın erkler ayrılığı ilkesi ile 6., 7. ve 8. maddelerine,
- 9. maddesinin, Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine,
- 11., 15. ve geçici 1. maddelerinin, Anayasa'nın 87. maddesine,
- 26. maddesinin 2. fıkrasının, Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine, aykırı olduklarından iptallerine,

2- Uygulanması durumunda doğacak giderilmesi güç ya da olanaksız hukuksal sonuçlar gözönünde bulundurularak yürürlüklerinin durdurulmasına, karar verilmesini arz ederim."

B- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Haluk KOÇ, Oya ARASLI ile birlikte 123 milletvekilinin dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

“.”III. GEREKÇE

1) 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 4 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasındaki "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı" İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun iptali istenen ibareyi de içeren "Kuruluş" başlıklı 4 üncü maddesinin birinci fıkrası ile, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

Anayasa Mahkemesinin 12.04.1990 gün ve E.1990/4, K.1990/6 sayılı kararında, "Anayasaya uygunluk denetimi yapılırken, Anayasanın konuyla ilgili tüm hükümlerinden yararlanmak zarureti vardır. Çünkü, her yasa gibi Anayasa da bir bütündür ve tek bir kuralın yeterince açıklık getirmediği durumlarda bütün metnin göz önünde tutulması, başka bir anlatımla, sözün de açıklık olmayınca özüne gidilmesi ve bunun için de kuralların tümünün incelenmesi, öz yönünden yorum yapılırken ileriye dönük ve gerçekçi bir yolun izlenmesi gerekir" denilmiştir (R.G. 12.04.1990, Sa.26).

Bu çerçevede Anayasanın konuyla ilgili tüm hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, böyle bir düzenlemenin Anayasal sistemiz ile bağdaşmayacağı görülecektir. Şöyle ki:

Egemenliğin kullanılışı yönünden 1924 Anayasası ile 1961 ve 1982 Anayasaları arasında fark vardır. 1924 Anayasasına göre millet adına egemenlik hakkını yalnız TBMM kullanabildiği halde, 1961 ve 1982 Anayasalarına göre millet, egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanılır. Böylece meclis, egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkmış, Anayasada belirtilen yetkili organlardan biri durumuna gelmiştir. Bu durum, Türkiye cumhuriyeti Anayasasında, hukuk devletinin şekli şartlarından olan kuvvetler ayrımı sisteminin benimsenmesinin bir sonucudur.

Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 9 uncu maddelerinde <<kuvvetler ayrılığı>> ilkesi somutlaştırılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti, erkler ayrılığı ilkesini temel alan, laik, demokratik, sosyal bir hukuk devletidir. Devletin temel yapısını oluşturan bu niteliklerin değiştirilemeyecek olması, Türkiye'nin evrensel değerlere bağlılığının ve çağdaş dünyayla bütünleşme kararlılığının göstergesidir.

Anayasamıza göre, egemenliği Türk Ulusu adına kullanacak üç erk, yasama, yürütme ve yargıdır. Bu erklerden her biri Ulus egemenliğini kendi görev alanı ile sınırlı biçimde kullanacaktır. Nitekim Anayasanın,

- 7 nci maddesinde, yasama yetkisinin Türk Ulusu adına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği,
- 8 inci maddesinde, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’na, Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği,
- 9 uncu maddesinde, yargı yetkisinin Türk Ulusu adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı,

belirtilmiştir.

Yürütme organı, siyasal niteliği ile hükümeti, teknik niteliği ile de “idare” yi kapsamaktadır. Yürütmenin siyasal kanadı olan hükümet, izlenecek genel politikayı belirlemekte ve bununla ilgili kararlar almakta; teknik kanadı olan “idare” ise, bu kararları somutlaştırmakta, teknik ve günlük gereksinimleri giderecek biçimde görev yapmaktadır.

Anayasanın üçüncü kısmında “Cumhuriyetin Temel Organları” düzenlenmekte; bu kısmın birinci bölümünde “Yasama” ya, ikinci bölümünde de “Yürütme” ye ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir.

Yasama bölümünde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kuruluşu, görev ve yetkileri, etkinlikleri, bilgi edinme ve denetim yolları, seçimler ve milletvekillerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Yürütme bölümünde ise, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve “idare” ye ilişkin kurallara yer verilmiştir. “İdare”, yukarıdaki açıklamalara uygun biçimde Anayasanın yürütme bölümünde yer almıştır.

Yasanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları Anayasanın “Yasama” bölümünün 98 – 100 üncü maddelerinde düzenlenmektedir. Bunun dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasaya göre olanaklı değildir.

Ayrıca, Anayasanın 87 nci maddesinde “idare” nin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılması Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri arasında gösterilmemiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi ile adı geçen Kurum arasında, Anayasal sistemden kaynaklanan doğal ve zorunlu bir ilişki bulunmadığı açıktır. Bu nedenle aşağıda (3) numaralı başlık altında etraflıca belirtilen nedenlerle iptali istenen düzenleme, Anayasanın 87 nci maddesiyle bağdaşmamaktadır.

Öte yandan, Anayasanın “Yargı” bölümünde bulunan 125 inci maddesinde, “idare” nin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulmuştur.

“İdare” nin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleri ile olanaklıdır.

Anayasanın 8 inci madde gerekçesinde;

“1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.”

denilmiştir.

Bunun anlamı Anayasa koyucunun, erklerin, özellikle yasama ve yürütme erklerinin, Anayasada yer verilen işbirliği ve denetime ilişkin kurallar dışında, görev ve yetki yönünden kesin ayrılıklarını benimsemiş olmasıdır.

Anayasanın konuyla ilgili tüm hükümlerinin birlikte değerlendirildiği bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere; Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı, “idare” nin eylem, işlem, tutum

ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir Kurumun kurulması <<kuvvetler ayrılığı>> ilkesiyle bağdaşmadığından Anayasal sisteme aykırı düşmektedir.

Diğer taraftan, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 176 ncı maddesi “Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten kısmı (başlangıç kısmı) Anayasa metnine dahildir.” kuralını öngörmüştür. Başlangıç kısmının dördüncü paragrafında Devlet organları, yasama, yürütme, yargı organları arasındaki ilişkinin üstünlük sıralaması olmayıp belli Devlet yetki ve görevinin kullanılmasından ibaret, bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve iş birliği olduğu, üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda olduğu görüşünü benimsemiş olması nedeniyle Anayasada gösterilen organların işlev, ödev ve sorumluluklarını dışlayarak kendi alanı dışında diğer organın yetkisini üstlenerek idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri, idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarını, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleyecek, araştırarak ve idareye önerilerde bulunacak Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlanmasını öngören iptali istenen ibarenin, bu nedenle de başlangıç bölümüne aykırı olduğu sonucuna varılmalıdır.

Hukuk devleti, bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasaya uyan devlettir. Anayasanın egemenliği ve bağlayıcılığı yanında yasakoyucunun uymak zorunda bulunduğu ilkeler (kuvvetler ayrılığı) ve “evrensel hukuk kuralları” da vardır. Kamusal yetkilerin kaynağı, dayanağı ve sınırı olan Anayasaya aykırı bir yasa kuralı, doğal olarak hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmaz. Bu nedenle, “kuvvetler ayrılığı” ilkesine aykırılık Anayasanın 2 nci maddesinde öngörülen hukuk devleti ilkesine de aykırılık oluşturur.

Bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Açıklanan nedenlerle, 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki Anayasanın ruhu ve lafzı, genel esasları ve kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmayan “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı” ibaresi Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

2) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 8 inci Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu 8 inci maddesinin iptali istenen üçüncü fıkrasında; Kamu Denetçiliği Kurulunca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususların, bu Kurul’un çıkaracağı bir yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmıştır. Yasa’da yönetmelikle yapılacak düzenlemeye ilişkin temel ilkeler belirlenmemiş olduğu için, söz konusu fıkra yürütmeye bırakılmış olan yönetmelikle düzenleme yetkisi, asli bir düzenleme yetkisidir.

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

Anayasanın çeşitli maddelerinde yer alan “kanunla düzenlenir” deyiminden neyin anlaşılması gerektiği hususuna Anayasa Mahkemesi, kararlarıyla açıklık getirmiştir. Örneğin, 18.06.1985 günlü, E.1985/3, K.1985/8 sayılı kararında, konuyu şöyle belirginleştirmiştir:

“Yasa koyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır.”.

Esasen Anayasanın 8 inci maddesinin, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir, hükmünün anlamı da budur (Anayasa Mahkemesinin 22.06.1988 tarih E.1987/18, K.1986/23, sayılı kararı, R.G. 26.11.1988, sa.2001).

İptali istenen kural, yürütmeye asli düzenleme yapmak imkanı tanıdığı için Anayasanın 8 inci maddesine, yasamaya ait olan asli düzenleme yetkisini yürütmeye devrettiği için

Anayasanın 7 nci maddesine, böyle bir yetki Anayasaya dayanmadığı için Anayasanın 6 ncı maddesine aykırı olan bir düzenlemedir.

Diğer taraftan, Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenleme Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerinde ifade edilen hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle de bağdaşmaz.

Açıklanan nedenlerle, 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu 8 inci maddesinin üçüncü fıkrası, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

3) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 9 uncu Maddesinin Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun iptali istenen 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında Denetçiliği Kurumu'nun görevlerine yer verilmiş, ikinci fıkrasında da, Kurum'un görev alanı dışında tutulan işlem, eylem ve etkinlikler düzenlenmiştir.

Bu Kanunun birinci fıkrasına göre, "idare" nin her türlü eylem ve işlemi ile tutum ve davranışına ilişkin yakınmalar Kurum'un görev alanına girmektedir.

Kurum'a tanınan böyle bir denetim yetkisinin Anayasal bir dayanağının bulunduğunu söylemek olanaksızdır. Başlangıç kısmında, 2 nci, 6 ncı, 7 nci ,8 inci ve 9 uncu maddelerinde kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş ve somutlaştırmış olan Anayasamız, TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87 nci maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığı ile yapılacak bir denetime yer vermemiştir.

Anayasanın 98-100 üncü maddelerinde yasamanın yürütmeyi nasıl denetleyebileceği gösterilmiştir. Bu maddelerde yer alan düzenlemeler de Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığı ile yapılacak bir denetimi içermemektedir.

Anayasanın 125 inci maddesinde ise idare üzerinde yalnız yargısal denetimden söz edilmiştir.

Bu görüntü, Kamu Denetçiliği Kurumuna verilen görevlerin Anayasadan kökenlenmediğini, bu nedenle de Anayasanın 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 87 nci, 98 inci, 99 uncu, 100 üncü ve 125 inci maddelerine aykırı düştüğünü ortaya koymaktadır.

Kurum'a verilen görevlerin, Kurum'un bağlı olduğu TBMM'ni, yürütmenin üstünde bir konuma getirdiği de yadsınamaz. Anayasamızın belirttiği kuvvetler ayrılığı ilkesi ise, kuvvetler arasında bir üstünlük sıralaması öngörmemektedir.

Bu nedenle Kurum, kendisine verilen görevler bakımından Anayasanın Başlangıç kısmı ile 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 9 uncu maddelerinde belirtilen kuvvetler ayrılığı ilkesi ile de çelişmektedir.

Böyle bir durumun hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ve dolayısıyla bu ilkelerin ifade edildiği Anayasanın 1 inci ve 11 inci maddeleriyle bağdaşmayacağı da ortadadır.

Diğer yandan birinci fıkra da Kurum'un görev alanı belirlenirken, Anayasanın 130 uncu ve 131 inci maddelerinde özerk kurumlar olarak düzenlediği üniversiteler ve Yükseköğretim Kurulu ile yine Anayasanın 133 üncü maddesinde özerk bir kurum olarak düzenlediği Radyo ve Televizyon Kurumu'nun da bu alan içinde bırakıldığı görülmektedir.

Halbuki söz konusu özerk kurumların denetimine ilişkin ilkeler Anayasanın 130 uncu, 131 inci ve 133 üncü maddelerinde yer almaktadır ve bu ilkeler arasında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapacağı denetim görünmemektedir. Bu nedenle, Kurum'a belirtilen özerk kurumlar üzerinde denetim yetkisi tanınması Anayasanın 130 uncu, 131 inci ve 133 üncü maddelerine aykırı düşmektedir.

Öte yandan, Anayasanın 105 inci, 125 inci ve 159 uncu maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev kapsamına alınması Anayasal kuralların özüne ters düşmektedir. Örneğin, Cumhurbaşkanının, Başbakan ile ilgili bakanın imzasıyla yapacağı işlemlerin Kamu Denetçiliği Kurumunun görev kapsamına alınabileceği izlenimi çok nettir. Eğer, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı görevler bundan istisnadır deniliyorsa bunun anlamı Cumhurbaşkanı'nın diğer görevlerinin, yani Başbakanın ve bakanın imzasıyla birlikte yapacağı görevlerinin Kurum'un görev alanı içinde olduğudur. Oysa, Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine, Anayasa Mahkemesi dahil, hiçbir yargı merciine başvurulamayacağı gibi, Cumhurbaşkanının,

Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanan işlemlerinden ve kararlarından da sadece Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

Kural koymak, değiştirmek, yürürlükten kaldırmak veya yasalar arasında ya da aynı yasanın kuralları arasında uyum sağlamak yasakoyucunun, genel düzenleme yetkisi içinde ise de, bu yetkilerini kullanırken Anayasayı hukukun genel ilkelerini gözetmek zorunda olduğu kuşkusuzdur.

Anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların, Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi kapsamında olduğu şeklinde yorum ve anlamaya yol açacak böyle bir düzenleme, hukuk devleti ilkesinin önemli unsurlarından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmamakta, dolayısıyla Anayasanın 2 nci maddesine aykırı düşmektedir. Ayrıca Anayasanın ruhuna ve sözü ne aykırı düzenlemeleri de hukuk devleti ilkesi ve bu ilkelerin ifade edildiği Anayasanın 2 nci maddesi ile bağdaştırmak olanaksızdır.

Açıklanan nedenlerle, 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 9 uncu maddesinin birinci fıkrası Anayasanın Başlangıcına, 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci, 87 nci, 98 inci, 99 uncu, 100 üncü, 105 inci, 125 inci, 130 uncu, 131 inci, 133 üncü ve 159 uncu maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

9 uncu maddenin ikinci fıkrasında ise nelerin Kurum'un görev alanı dışında bırakıldığı gösterilmiştir.

İkinci fıkraya bakıldığında (c) ve (ç) bentlerinde Anayasanın 125 inci ve 159 uncu maddesinde belirtilen ve yargı denetimi altına bile sokulmamış işlemlerin, Anayasanın 130 uncu, 131 inci ve 133 üncü maddelerinde düzenlenmiş özerk kurumların Kurum'un görev alanı dışına çıkartılmamış olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum Anayasanın 125 inci, 130 uncu, 131 inci, 133 üncü ve 159 uncu maddelerine aykırıdır.

Diğer taraftan fıkranın (a) bendinin lafzı, Cumhurbaşkanı'nın, Başbakan'ın ve ilgili bakanın imzası ile yaptığı işlemlerden dolayı da Kurum'ca denetlenebileceği yorumuna açıktır. Bu ise, Anayasanın 105 inci maddesiyle bağdaşmaz.

Anayasal sistemde, merkezi yönetim ve yerinden yönetim örgütlerinden oluşan "idare" nin yürütme erki içinde, onun siyasal olmayan, kamu görevinin yürütülmesi için örgütlenen bölümünü oluşturduğu görülmektedir. Bu nedenle, yasama ve yargı erklerinin işlem, eylem ve etkinlikleri, hem "idare" kapsamında olmadığından, hem de yukarıda belirtildiği gibi Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 9 uncu maddelerinde ifade edilen kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince yasamaya bağlı bir Kurumun yargı organını denetlemesi söz konusu olamayacağından, Kurum'un görev kapsamına girmeyecektir. Zaten doğası gereği Kurum'un görev kapsamı dışında kalan işlem, eylem ve etkinliklerin ikinci fıkranın (b) ve (c) bentlerinde belirtilmeleri ise, yasama tekniği açısından doğru değildir ve böylesi bir düzenleme hukuk devleti ilkesi ve bu ilkenin ifade edildiği Anayasanın 2 nci maddesi ile bağdaşmaz.

Diğer taraftan bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Açıklanan bu nedenlerle de Anayasanın 2 nci, 11 inci, 105 inci, 125 inci, 130 uncu, 131 inci, 133 üncü ve 159 uncu maddelerine aykırı olan ikinci fıkranın da iptal edilmesi gerekmektedir.

4) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 11 inci Maddesinin Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 11 inci maddesinde, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na seçilmesi hükme bağlanmıştır.

Kurumun asli ve sürekli görevlerini yerine getirecek Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na seçilmesini öngören bu düzenleme, Anayasanın 87 nci maddesine aykırı düşmektedir. Şöyle ki;

Anayasanın değişik 87 nci maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerinin,

- Yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak,
- Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek,

- Bakanlar Kurulu’na belli konularda yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi vermek,
 - Bütçe ve kesinhesap yasa tasarılarını görüşmek ve kabul etmek,
 - Para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek,
 - Uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak,
 - Üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek,
 - Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek,
- olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri Anayasanın 87 nci maddesinde tek tek sayılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin bu görev ve yetkilerin dışına çıkması bu maddeye uygun düşmeyecektir.

Nitekim, Anayasanın 87 nci maddesinin gerekçesinde, “Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanma ve görevleri yerine getirme şeklindeki hükümlerin genel nitelikteki görevleri düzenleyen bu maddeye alınması uygun görülmüştür. Zira bu, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Anayasada gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür.” denilerek, tüm görev ve yetkilerin bu maddede düzenlendiği belirtilmiştir.

Anayasanın bu maddesinde ve diğer maddelerinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne kamu görevlilerini seçme ya da atama görev ve yetkisi veren açık bir kural bulunmamaktadır. Ancak, 01.11.1990 günlü, 3677 sayılı “Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun” un kimi maddelerinin iptali istemiyle açılan dava sonunda verilen Anayasa Mahkemesinin, 11.07.1991 günlü, E.1990/39, K.1991/21 sayılı kararı bu konuya ışık tutacak niteliktedir.

Söz konusu kararda, Sayıştay Kanunu’nun Başkan ve üyelerin seçimine ilişkin 5 inci ve 6 ncı maddeleri Anayasanın 87 nci maddesi yönünden incelenirken;

“Anayasanın TBMM’nin görev ve yetkilerini belirleyen 87 nci maddesi ile Sayıştay’ın görev ve yetkilerini düzenleyen 160 ıncı maddesinde Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimleri ile ilgili herhangi bir hüküm getirilmemiştir. Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görevleri arasında sayılmayan bir konunun bir yasa ile Meclis’e verilmesinin Anayasaya uygun olup olmayacağı öncelikle belirlenmelidir.

aa) Anayasanın 160 ıncı maddesinde, Sayıştay’ın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme yapacağı öngörülmüştür. TBMM ile Sayıştay arasındaki bu ilişki, Sayıştay’ın kuruluşunu, üyelerinin seçimini, denetiminin kapsamını ve böylece hukuksal yapısını belirler.

Anayasa Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi konusunda açık bir kural koymamıştır. Ancak, bu konuda yasa ile yapılacak düzenlemenin de Sayıştay’a ilişkin Anayasanın 160 ıncı maddesi ile TBMM’nin görev ve yetkilerini sayan 87 nci maddesinin özüne ve sözüne uygun olması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Anayasal bir organın Başkan ve üyelerinin seçimi Anayasada gösterilmemiş ise de, bu seçimlerin T.B.M.M. Genel Kurulu’na yapılması Anayasal sistemin, diğer bir anlatımla, TBMM ile Sayıştay arasındaki doğal ilişkinin sonucudur”

denilmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararında; Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkilerinin Anayasanın 87 nci maddesinde tek tek sayıldığı, bu görev ve yetkiler arasında yasama dışındaki organlara üye seçme görev ve yetkisinin bulunmadığı, böyle bir görev ve yetkinin yasa ile verilmesinin de ancak, o organla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında Anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin olması durumunda Anayasaya uygun görülebileceği kabul edilmiştir.

Nitekim, 4756 sayılı Kanun’un, “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu” na Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce üye seçilmesine ilişkin kuralları, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile üye seçme yetkisi verilen kurum arasında, Anayasal sistemden kaynaklanan bir ilişkinin bulunmaması nedeniyle Anayasa Mahkemesinin 21.09.2004 günlü, E.2002/100, K.2004/109 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

Anayasada kamu denetçiliği konusuna ve bu denetimi yapacak organa ilişkin özel bir düzenlemenin bulunmaması ve Anayasanın 87 nci maddesinde ya da diğer maddelerinde,

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başdenetçi ve denetçilerini seçmek görevinin verilmemiş olduğu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi ile adı geçen Kurum arasında, Anayasa Mahkemesinin yukarıda değinilen kararında söz edildiği gibi, Anayasal sistemden kaynaklanan doğal ve zorunlu bir ilişki bulunmadığı açıktır.

Bu nedenle iptali istenen düzenleme, Anayasanın 87 nci maddesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer taraftan, bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Açıklanan nedenlerle, 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 11 inci maddesi Anayasanın 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

5) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 13 üncü Maddesinin Birinci Cümlesindeki "Genel Kurulda" İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 13 üncü maddesinin iptali istenen ibareyi de içeren birinci cümlesinde, başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda andiçerek göreve başlayacakları belirtilmektedir.

Başdenetçi ve denetçilerin seçimlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce yapılmasının, Anayasanın 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı düştüğü yukarıda Gerekçe kısmında (4) numaralı başlık altında etraflıca açıklanmıştır. Seçimleri Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce yapılması Anayasaya aykırı olan başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda andiçmeleri de aynı nedenlerle Anayasaya aykırıdır. Zira, Kamu Denetçiliği Kurumunun başdenetçi ve denetçilerinin Genel Kurul'da andiçmelerinin öngörülmesinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne böyle bir görev ve yetkinin verildiği anlamını taşıyacağı çok açıktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasanın 87 nci maddesinde tek tek sayılan görev ve yetkilerinin dışına çıkması ise bu maddeye uygun düşmeyecektir.

Diğer taraftan TBMM'de kimlerin yemin edeceği 81 inci ve 103 üncü maddesinde gösterilmiştir. Milletvekilleri ve Cumhurbaşkanı dışında, Anayasada herhangi bir kamu görevlisinin TBMM'nde yemin edeceğine ilişkin başkaca bir düzenleme yoktur.

Yasakoyucu bir hukuk devletinde yasa koyarken Anayasaya uygun hareket etmek durumundadır. İptali istenen ibare, hukuk devleti ilkesine, Anayasanın bağlayıcılığına ve dolayısıyla Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırıdır.

Bu durumda 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 13 üncü maddesinin birinci cümlesindeki "Genel Kurulda" ibaresi, gerek yukarıda, gerek Gerekçe kısmında (3) numaralı başlık altında açıklanan nedenlerle, Anayasanın 2 nci, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

6) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 15 inci Maddesinin Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun "Görevden alınma ve görevin sona ermesi" başlıklı 15 inci maddesinde, başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na görevden alınabileceği belirtilmiştir.

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 15 inci maddesi ile yapılan böyle bir düzenleme; Anayasanın ruhuna ve lafzına, genel esasları ile "kuvvetler ayrılığı" ilkesine ters düştüğünden ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasanın 87 nci maddesinde tek tek sayılan görev ve yetkilerinin dışına çıkması anlamını taşıdığından yukarıda Gerekçe kısmında (1) numaralı başlık altında açıklanan nedenlerle, Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

7) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 22 inci Maddesinin Birinci Fıkrasının İlk Cümlesindeki "Komisyona sunar" İbaresinin Bu Fıkranın İkinci ve Üçüncü Cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun "Kurulun raporları" başlıklı 22 nci maddesinin birinci fıkrasının iptali istenen ibareyi de içeren ilk cümlesinde, Kamu Denetçiliği Kurulu'nun her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacağı, bu fıkranın iptali istenen ikinci cümlesinde, Komisyonun bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek

Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa göndereceği ve raporun Genel Kurulda görüşüleceği hükme bağlanmıştır.

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde iptali istenen kurallarda belirtilen “Komisyon”, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon olarak tanımlanmıştır.

Görüşme yapmak “tartışmak, müzakere etmek”, Tartışmak ise “Bir konu üzerinde birbirine ters olan görüş ve inançları karşılıklı savunmak demektir (Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük, C.1, shf. 566, ve C. 2, shf. 1420, Ankara, 1988).

Kamu Denetçiliği Kurulu’nun raporunun Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden oluşan bir Komisyon’da tartışılmasının, bu Kurum’un Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı olması anlamını taşıyacağı açıktır.

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı” ibaresi Anayasanın ruhuna ve lafzına, genel esaslarına ve kuvvetler ayrılık ilkelerine aykırı düştüğünden Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu ve 11 inci maddelerine aykırı olduğu yukarıda Gerekçe kısmında (1) numaralı başlık altında etraflıca açıklanmıştır.

Diğer taraftan TBMM’nin görev ve yetkileri arasında da “Kurum’un raporlarını görüşmek” yer almadığından, söz konusu iptali istenen düzenlemeler Anayasanın 87 nci maddesine de aykırıdır.

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 22 nci maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesindeki “Komisyona sunar” ibaresi ile bu fıkranın ikinci ve üçüncü cümlesi de aynı nedenlerle Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

8) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 26 ncı Maddesinin İkinci Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 26 ncı maddesinin iptali istenen ikinci fıkrasında,

“(2) Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir.”

denilerek, uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin ilke ve yöntemlerin yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür.

Anayasanın “Egemenlik” başlığını taşıyan 6 ncı maddesinde; “Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz”, 7 nci maddesinde; Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez, denilmektedir. Anayasanın 128 inci maddesinde de,

– Devlet’in, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği,

– Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği, belirtilmiştir.

Bir kamu tüzel kişisi olarak oluşturulmak istenen Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, Yasa’da yer verilen kuruluş amacı ve görevleri incelendiğinde, genel idare esaslarına göre kamu hizmeti gören bir Kurum, bu Kurum’da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının da, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlileri olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Bu durumda, Kurum’da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışma ilke ve yöntemlerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, bu konuların yönetmeliğe bırakılması Anayasanın 128 inci maddesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesinin 11.06.2003 gün ve E.2001/346, K.2003/63 sayılı kararında,

“Anayasanın çeşitli maddelerinde yer alan kanunla düzenlemeden neyin anlaşılması gerektiği Anayasa Mahkemesinin bir çok kararında açıklanmıştır. Buna göre yasa ile düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına geleceğinden Anayasanın 7 nci maddesine aykırı düşer. Ancak, yasada temel esasların ve çerçevenin belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması Anayasaya aykırılık oluşturmaz. Esasen Anayasanın 8 inci maddesinde yer alan, “yürütme yetkisi ve görevi Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” hükmünün anlamı da budur”

denilmiştir. Diğer yandan Anayasamızda gösterilen ayırık haller dışında yürütmenin asli düzenleme yetkisi yoktur. Bu yetki yasamanındır ve devredilemez. İptali istenen kural ile; yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz ve bu nedenle asli bir düzenleme yetkisi verildiğinden böyle bir düzenleme Anayasanın 7 nci ve 8 inci maddelerine de aykırı düşmektedir.

Öte yandan, Anayasanın 6 ncı maddesinde, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı belirtildiğinden söz konusu kural Anayasanın 6 ncı maddesi ile de bağdaşmamaktadır.

Yine, bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Açıklanan nedenlerle, 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 26 ncı maddesinin ikinci fıkrası Anayasanın 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 nci ve 128 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

9) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 30 uncu Maddesinin (a) Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 30 uncu Maddesinin (a) fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenek Kamu Denetçiliği Kurumu’nun gelirleri arasında gösterilmiştir.

Kurumun başlıca gelirinin Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenek oluşturulmasının, bu Kurumunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olmasının bir göstergesi olacağı çok açıktır.

Bu nedenle, 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 30 uncu maddesinin (a) fıkrası, Anayasanın ruhuna ve lafzına, genel esasları ile “kuvvetler ayrılığı” ilkesine ters düştüğünden yukarıda Gerekçe kısmında (1) numaralı başlık altında etraflıca belirtilen nedenlerle Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

10) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 33 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının İlk Cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun başlıklı 33 üncü maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinde, başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlanmıştır.

Ceza soruşturması ve kovuşturması kamu davalarının temelini oluşturur. Bu nedenle, Kamu Denetçiliği Kurumu başdenetçi ve denetçilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlanmasının, bu Kurum’un Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı olması anlamını taşıyacağı açıktır.

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı” ibaresi Anayasanın ruhuna ve lafzına, genel esaslarına ve kuvvetler ayrılık ilkelerine aykırı düştüğünden Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğu yukarıda Gerekçe kısmında (1) numaralı başlık altında etraflıca açıklanmıştır.

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 33 üncü maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesi aynı nedenlerle Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

11) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 41 inci Maddesindeki “Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi,” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun iptali istenen ibareyi de içeren “41 inci maddesinde bu Kanunun Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yürüteceği öngörülmüştür.

Kurum’un başdenetçi ve denetçilerinin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerinin yukarıda Gerekçe kısmında (1) numaralı başlık altında açıklanan nedenlerle, Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğu açıklanmıştır.

Anayasaya aykırı olan söz konusu hükümleri yürütme görevinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilmesinin, hukuk devleti ilkesi ile Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkeleriyle bağdaştırılması mümkün olamayacağından 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 41 inci maddesindeki “Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi,” ibaresi, Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

12) 28.09.2006 Tarih ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Geçici Madde 1’in İkinci Fıkrasındaki “ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun geçici madde 1’in iptali istenen ibareyi de içeren ikinci fıkrasında, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru sürecinin başlatılacağı ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçimin sonuçlandırılacağı hükme bağlanmıştır.

28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 11 inci maddesinin Anayasanın 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğu yukarıda Gerekçe kısmında (4) numaralı başlık altında açıklanmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun başdenetçi ve denetçi seçimlerinin Anayasaya aykırı bir hükümde öngörülen usule göre sonuçlandırılması, hukuk devleti ilkesi ile Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkeleriyle bağdaştırılması mümkün değildir. 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Geçici Madde 1’inin ikinci fıkrasındaki “ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır” ibaresi yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasanın 2 nci, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

V. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

Anayasal düzenin en kısa sürede hukuka aykırı kurallardan arındırılması, hukuk devleti sayılmanın gereğidir. Anayasaya aykırılığın sürdürülmesinin, bir hukuk devletinde subjektif yararların üstünde, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyeceği kuşkusuzdur. Hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu ilkenin zedelenmesinin hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacağına duraksama bulunmamaktadır.

Arz ve izah olunan nedenlerle, söz konusu kural hakkında yürürlüğünün durdurulması da istenerek iptal davası açılmıştır.

V. SONUÇ VE İSTEM

Yukarıda açıklanan gerekçelerle 28.09.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun:

1) 4 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı” ibaresinin Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğundan,

2) Kurumu 8 inci maddesinin üçüncü fıkrası, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,

3) 9 uncu maddesinin;

a) Birinci fıkrasının Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci, 87 nci, 98 inci, 99 uncu, 100 üncü, 105 inci, 125 inci, 130 uncu, 131 inci, 133 üncü ve 159 uncu maddelerine aykırı olduğundan,

b) İkinci fıkrasının Anayasanın 2 nci, 11 inci, 105 inci, 125 inci, 130 uncu, 131 inci, 133 üncü ve 159 uncu maddelerine aykırı olduğundan,

4) 11 inci maddesinin Anayasanın 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğundan,

5) 13 üncü maddesinin birinci cümlesindeki “Genel Kurulda” ibaresinin Anayasanın 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğundan,

6) 15 inci maddesinin Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğundan,

7) 22 nci maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesindeki “Komisyona sunar” ibaresi ile bu fıkranın ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğundan,

8) 26 ncı maddesinin ikinci fıkrasının Anayasanın 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci ve 128 inci maddelerine aykırı olduğundan,

9) 30 uncu maddesinin (a) fıkrasının Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,

10) 33 üncü maddesinin birinci fıkrasının ilk cümlesinin Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 9 uncu, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğundan,

11) 41 inci maddesindeki “Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi,” ibaresinin Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,

12) Geçici Madde 1’inin ikinci fıkrasındaki “ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır” ibaresinin Anayasanın 2 nci, 11 inci ve 87 nci maddelerine aykırı olduğundan,

iptallerine ve uygulanmaları halinde giderilmesi olanaksız zarar ve durumlar doğacağı için, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz.”

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu şöyledir:

(.....)

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Dava dilekçelerinde, Anayasa’nın 2., 6., 7., 8., 9., 11., 87. ve 128. maddelerine dayanılmış, 123. madde ise ilgili görülmüştür.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü’nün 8. maddesi uyarınca, Tülay TUĞCU, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT’ün katılımlarıyla 27.10.2006 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantılarında, “dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine” oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- BİRLEŞTİRME KARARI

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun;

1- 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan “...Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı...” ibaresinin,

2- 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının,

3- 9. maddesinin,

4- 11. maddesinin,

5- 13. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan “...Genel Kurulda...” ibaresinin,

6- 15. maddesinin,

7- 22. maddesinin (1) numaralı fıkrasının, birinci tümcesinde yer alan “...Komisyona sunar...” ibaresi ile ikinci ve üçüncü tümcelerinin,

8- 26. maddesinin (2) numaralı fıkrasının,

9- 30. maddesinin (a) bendinin,
 10- 33. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci tümcesinin,
 11- 41. maddesinin (1) numaralı fıkrasının "...Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi,..." bölümünün,

12-Geçici 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan "...ve 11 inci maddede öngörülen usûle uyularak seçim sonuçlandırılır." bölümünün,

İptallerine karar verilmesi istemiyle açılan davanın, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle 2006/140 esas sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMESİNE, esasının kapatılmasına, esas incelemenin 2006/140 esas sayılı dosya üzerinden yürütülmesine, 27.10.2006 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN İNCELENMESİ

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu"nun;

A) Geçici 1. maddesinin, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek ESAS HAKKINDA KARAR VERİLİNCEYE KADAR YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA,

B) 1- 3. maddesinin,
 2- 4. maddesinin,
 3- 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının,
 4- 9. maddesinin,
 5- 11. maddesinin,
 6- 13. maddesinin,
 7- 15. maddesinin,
 8- 22. maddesinin,
 9- 26. maddesinin (2) numaralı fıkrasının,
 10- 30. maddesinin,
 11- 33. maddesinin,
 12- 41. maddesinin,

yürürlüklerinin durdurulması isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, 27.10.2006 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçeleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dava dilekçelerinde, anayasal sistemin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip araştıran Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasına olur vermediği, bu nitelikteki bir kurum öngörülmesinin anayasal sistemde değişiklik gerektirdiği, yasamanın yürütmeyi denetlemesinin yalnız siyasal denetimi kapsadığı ve siyasal denetim yollarının Anayasa'nın 98. ve 100. maddeleri arasında düzenlendiği, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 87. maddesinde idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılmasının yer almadığı, Anayasa'nın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı tutulduğu, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılmasının ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleriyle olanaklı olduğu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasını öngören düzenlemenin erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmediği, belirtilen nedenlerle 5548 sayılı Yasa'nın tümünün Anayasa'nın 6., 7. ve 8. maddelerine aykırı olduğu ve yürürlüğünün durdurulması gerektiği ileri sürülmüştür. Yasa'nın tümünün Anayasa'ya aykırı bulunmaması halinde ise 3., 4., 8., 9., 11., 13., 15., 22., 26., 30., 33., 41. ve geçici 1. maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen bölümlerinin, Anayasa'nın Başlangıcı ile 2., 6., 7., 8., 9., 11., 87., 98., 99., 100., 105., 125., 128., 130., 131., 133. ve 159. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüklerinin durdurulması istenilmiştir.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün iptalinin istenilmesi nedeniyle, esas inceleme öncelikle Yasa'nın tümüne yönelik olarak yapılmıştır.

Anayasa'nın 6. maddesinde, "Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanılır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz"; 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez", 8. maddesinde "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" denilmektedir.

"İdare", Anayasa'nın "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı Üçüncü Kısımının "Yürütme" başlıklı İkinci Bölümünde yer almaktadır. "İdarenin esasları" ve "İdarenin Kuruluşu" bu bölümde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddelerinde Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapılanmasına ilişkin temel kurallar yer almıştır.

Anayasa'nın 123. maddesinde, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" denilmiştir.

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

Anayasa'nın 126. maddesinde "Merkezi İdare", 127. maddesinde de "Mahalli İdareler" düzenlenmiş ve bunlara ilişkin esaslar belirlenmiştir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ise bir kısmı Anayasa'da öngörülmüş, bir kısmı da Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca kanunla kurulmuştur.

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

5548 sayılı Yasa ile kamu tüzelkişiliğini haiz ve özel bütçeli olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli kılınmıştır. Kurum bu görevini yerine getirirken, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme, tanık dinleme yetkisi ile donatılmıştır. Kurum, inceleme ve araştırma sonunda ulaştığı sonucu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirecektir. İlgili merci de Kurumun önerileri doğrultusunda işlem tesis etmesi halinde bu işlemi, Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini Kuruma bildirecektir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurulu, her yıl sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerilerini kapsayan bir rapor hazırlayacak ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan bu rapor Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacaktır.

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

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

"Yasama", Anayasa'nın Üçüncü Kısımının Birinci Bölümünde düzenlenmiştir. Anılan bölümde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluşu ve üyelikle ilgili hükümler, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin faaliyetleri ile bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

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

Öte yandan, Yasa'nın bir bütün olarak incelenmesinden, Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne görevler verildiği ve Yasa'nın bu konulara ilişkin hükümlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince yürütülmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 87. maddesinde, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir" denilerek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri açıkça belirtilmiştir.

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

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

Açıklanan nedenlerle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırı görülerek iptal edilen Yasa'nın ayrıca Anayasa'nın 2., 7., 8., 9., 11. ve 128. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

VII- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümü, 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararla iptal edildiğinden, bu Kanun'un, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA, 25.12.2008 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VIII- SONUÇ

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 25.12.2008 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

EK: 10**GÖRÜŞME YAPILAN MİLLETVEKİLLERİNE İLİŞKİN LİSTE**

(İsimler alfabetik sıra ile yazılmıştır)

(E: Eski Milletvekili)

<u>Sıra</u>	<u>Partisi</u>	<u>İli</u>	<u>Adı Soyadı</u>
1	AKP	Balıkesir	A. Osman SALİ
2	CHP	Antalya	Atila EMEK
3	CHP	Konya	Atilla KART
4	AKP	İstanbul	Burhan KUZU
5	AKP	Bursa (E)	Ertuğrul YALÇINBAYIR
6	AKP	İstanbul	Halide İNCEKARA
7	DSP	Trabzon (E)	Hikmet Sami TÜRK
8	CHP	Mersin	İsa GÖK
9	CHP	İzmir	Kemal ANADOL
10	AKP	Gaziantep	Mahmut DURDU
11	MHP	İzmir	Oktay VURAL
12	CHP	Ankara (E)	Oya ARASLI
13	MHP	Isparta	S. Nevzat KORKMAZ
14	AKP	Düzce	Yaşar YAKIŞ

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Tefvik Bora ERDENGİ
Doğum Yeri ve Tarihi : Erzurum, 04.10.1968

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Yüksek Lisans Öğrenimi : University of Colorado at Denver (A.B.D.)
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri : E-ticaretin gümrük vergileri üzerine etkileri konulu tez

İş Deneyimi

Stajlar :
Projeler : Almanya Gümrük İdaresi ile Kurumsal Kapasitenin
Geliştirilmesi Eşleştirme Projeleri (Twinning)
Çalıştığı Kurumlar : Gümrük Müsteşarlığı

İletişim

E-Posta Adresi : erdengi@gumruk.gov.tr

Tarih : 30.09.2009