

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

OMBUDSMANLIK KURUMU VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ankara-2013

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

OMBUDSMANLIK KURUMU VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Djahan MURADOVA

Tez Danışmanı:

Yrd. Doç. Dr. İpek Özkal SAYAN

Ankara-2013

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ.....	V
TABLO LİSTESİ.....	VII

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİMİ DENETLEYEN MEKANİZMALAR, OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖZELLİKLERİ

I. YÖNETİMİ DENETLEYEN MEKANİZMALAR	6
---	---

1. Siyasal Denetim	7
--------------------------	---

1.1 Soru	8
----------------	---

1.2 Genel Görüşme	11
-------------------------	----

1.3 Meclis Araştırması	14
------------------------------	----

1.4 Meclis Soruşturması.....	20
------------------------------	----

1.5 Gensoru.....	25
------------------	----

1.6 Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkı.....	28
--	----

2. Yargı Denetimi	34
-------------------------	----

2.1 Yargı Birliği Sistemi.....	34
--------------------------------	----

2.2 İdari Yargı Sistemi	35
-------------------------------	----

3. İdari Denetim	39
------------------------	----

3.1 İç Denetim	40
----------------------	----

3.1.1 Hiyerarşik Denetim.....	40
-------------------------------	----

3.1.2 Kurum İçi Özel Denetim (İdari Teftiş)	41
--	----

3.2 Dış Denetim	43
-----------------------	----

3.2.1 Vesayet Denetimi.....	43
-----------------------------	----

3.2.2 Özel Denetim	46
--------------------------	----

4. Kamuoyu Denetimi.....	54
--------------------------	----

5. Etik Denetim	57
-----------------------	----

6. Ombudsman Denetimi.....	68
----------------------------	----

II. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ	72
--	----

1. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı	72
---	----

2. Ombudsmanlık Kurumunun Gelişimi.....	74
III. OMBUDSMAN'IN ÖZELLİKLERİ, GÖREVLERİ VE YETKİLERİ	78
1. Ombudsmanın Özellikleri.....	78
2. Ombudsmanın Görevleri, Çalışma Şekli ve Yetkileri.....	82

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMUNUN FARKLI ÜLKE ÖRNEKLERİ VE AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI

I. İSVEÇ	85
A. İsveç'te Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi	86
B. İsveç Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi	87
C. Ombudsmana Başvuru Şekli	89
II. DANİMARKA.....	92
A. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi	93
B. Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi.....	94
C. Ombudsmana Başvuru Şekli	96
III. İNGİLTERE.....	98
A. Parlamento Komiserin Seçimi ve Görev Süresi.....	100
B. Parlamento Komiseri'nin Denetim Alanı ve Yetkisi.....	101
C. Parlamento Komisere Başvuru Şekli.....	102
IV. FRANSA.....	105
A. Mediyatörün Seçimi ve Görev Süresi	106
B. Mediyatörün Denetim Alanı ve Yetkisi	107
C. Mediyatöre Başvuru Şekli.....	108
V. RUSYA FEDERASYONU	109
A. İnsan Hakları Komiserinin Seçimi ve Görev Süresi	111
B. İnsan Hakları Komiseri Denetim Alanı ve Yetkisi.....	113
C. İnsan Hakları Komisere Başvuru Şekli.....	113
VI. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	114
A. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi	116
B. Ombudsmanın Denetim Alanı ve Yetkisi.....	117
C. Ombudsmana Başvuru Şekli	117
VII. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI.....	119

A. AB Ombudsmanının Atanması ve Görev Süresi	120
B. AB Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi.....	121
C. AB Ombudsmana Başvuru Şekli.....	121

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

I. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIĞA BENZER KURUMLAR	126
A. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar.....	126
1. Kazaskerlik (Kadiaskerlik) Kurumu	126
2. Ahilik Teşkilatı	128
3. Şeyhülislamlık Kurumu	129
4. Divan-ı Hümayun	130
B. Cumhuriyet Döneminde Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar	132
1. Devlet Denetleme Kurulu.....	132
2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu	136
3. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu	139
4. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti.....	150
5. Ekonomik ve Sosyal Konsey	153
6. T. C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.....	155
II. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR	161
A. “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde Ombudsman.....	162
B. “Kaya Raporu” ve Ombudsman.....	163
C. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) Çalışmaları	164
D. Beş Yıllık Kalkınma Planları ve İlerleme Raporları	166
E. Bayburt Valiliğinin Çalışmaları	172
F. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda “Halk Denetçisi”	174
G. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasa Değişikliği Paketi	178
1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	178
1.1 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Gerekçesi ve Amacı	179

1.2 Başdenetçi'nin Seçimi ve Görev Süresi	180
1.3 Başdenetçi'nin Denetim Alanı ve Yetkisi	182
1.4 Kamu Denetçiye Başvuru Şekli.....	183
2. 2010 Anayasa Değişikliği Paketi.....	184
H. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	186
1.1 Başdenetçi'nin Seçimi ve Görev Süresi.....	186
1.2 Başdenetçi'nin Denetim Alanı ve Yetkisi.....	190
1.3 Kamu Denetçiye Başvuru Şekli	191
III. Ombudsmanlık Kurumuna Yöneltilen Eleştiriler	193
SONUÇ.....	200
KAYNAKÇA	205
ÖZET	217
SUMMARY.....	219

KISALTMALAR LİSTESİ

AB :	Avrupa Birliği
ABD :	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e :	Adı Geçen Eser
a.g.m :	Adı Geçen Makale
AKP :	Adalet ve Kalkınma Partisi
AY :	Anayasa
bkz. :	Bakınız
C. :	Cilt
Çev. :	Çeviren
BDT :	Bağımsız Devletler Topluluğu
CHP :	Cumhuriyet Halk Partisi
DPT :	Devlet Planlama Teşkilatı
DDK :	Devlet Denetleme Kurulu
DMK :	Devlet Memurlar Kanunu
ESK:	Ekonomik ve Sosyal Konsey
İHKK:	İnsan Hakları Komiseri Kanunu
KAYA :	Kamu Yönetimi Araştırması
MEHTAP:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
KDKK :	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
KDK:	Kamu Denetçiliği Kurumu
No. :	Numara
s. :	Sayfa

S. :	Sayı
Y. :	Yıl
TBMM :	Türkiye Büyük Millet Meclisi
İHK:	İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
TSK :	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD :	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
TODAİE :	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TABLO LİSTESİ

Tablo: 24. Dönem 1 ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporunda Yapılan Sözlü ve Yazılı Önergeler, s.10.

Tablo: TBMM Dilekçe Komisyonu Faaliyet Çizelgesi, s. 31.

Tablo: Danıştay İş Yüğü (1/1/2011-31/12/2011), s.37.

Tablo: İdare Mahkemeleri İş Yüğü (2001-2011), s.38.

Tablo: Genel Yönetim Sektörü Kapsamındaki Denetime Tabi Kamu İdareleri, s.49.

Tablo: Sayıştay Dairelerinin Yargısal Kararları, s. 50.

Tablo: Konu İtibariyle Sayıştay Genel Kurul Kararları, s.51.

Tablo: Sayıştay Temyiz Kurulu Kararları, s.52.

Tablo: Konular İtibariyle Sayıştay Temyiz Kurulu Kararları, s.52.

Tablo: 1 Temmuz 2010-30 Haziran 2011 aralığında İsveç Ombudsmanı tarafından Başlatılan İşlemler, s.90.

Tablo: 1 Temmuz 2010-30 Haziran 2011 aralığında İsveç Ombudsmana Yapılan Başvurular, s.91.

Tablo: Danimarka Parlamento Ombudsman'ın 2010 Yıllık Raporunda Yapılan Başvurular, s. 97.

Tablo: 2011-2012'de İngiltere Parlamento Komiserine Gelen Şikayetler, s. 104.

Tablo: AB Ombudsmana 2011 yılında Gelen Şikayetler, s. 122.

Tablo: 2011 yılında AB Ombudsmanlığına Tescil Edilen Şikayetlerin Ulusal Kökeni, s. 122.

Tablo: TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonuna Gelen Dilekçelerin Konularına Göre Dağılımı, s. 142.

Tablo: TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonuna Gelen Başvuru Sayıları Oransal Olarak, s. 149.

Tablo: T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurula Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı, s. 160.

Tablo: T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başvuruların Sonuçlarına Göre Dağılımı, s. 160.

GİRİŞ

20. yüzyılda hukuk devleti anlayışının gelişmesi, hesap verilebilirlik ve insan haklarının korunması demokrasinin olmazsa olmaz bir parçası hale gelmesinin bir sonucu olarak bugün bütün dünyada ülkeler, idarenin eylem ve işlemlerinden haksızlığa veya zarara uğrayan vatandaşlarının haklarını koruyan çeşitli düzenlemeler yapmışlardır. Yapılan düzenlemeler genellikle bireylerin haklarının anayasalarda teminat altına alınması ve idarenin eylem ve işlemlerini denetleyen mekanizmalarla ilgili mevzuat düzenlemelerinin yapılması şeklinde olmuştur.

Türkiye’de idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların hakları, Anayasanın 125. maddesinde “ İdarenin her türlü eylem işlemlerine karşı yargı yolu açıktır... İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” denilmek suretiyle garanti altına alındığı görülmektedir. Ayrıca Anayasanın 2.maddesine göre; Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına saygılı, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Bununla birlikte Anayasanın 5. maddesine göre de “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.” hükümleriyle güvenceye alınmıştır.

Özellikle II.Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde dünyada meydana gelen değişme ve gelişmelere paralel olarak artan devlet hizmetleri, birey-devlet ilişkilerinde meydana gelen artış, bürokrasinin artması sonucu yargısal, idari denetim ve dilekçe hakkı gibi vatandaşlara sağlanan güvence ve hakların yetersiz kaldığı görülmüştür.

Bu bağlamda “sosyal devlet” anlayışının da etkisiyle devlet- vatandaş ilişkilerinde hakkaniyete ağırlık veren idareyi denetleyen mekanizmalara ilave olarak yeni bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Batılı gelişmiş ülke hükümetleri, toplumdaki gelişmelere paralel olarak vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak ve geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, idarenin eylem ve işlemlerinde hakkaniyeti sağlamak ve idarenin kötü işleyişine karşı bireysel olarak şikayetleri gidermek için yeni arayışlar içine giriyorlar. Bu ülkeler dikkatlerini kamu yönetimi ile ilgili şikayetler karşısında yaptığı araştırma, soruşturma ve incelemelerde başarılı olması,

halkın devlete olan güveninin artmasında büyük pay kazanması ve yargının yükünü hafifletmesi ile uzun yıllar birkaç ülke ile sınırlı kalan ombudsmanlık kurumunun üzerine yöneltmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun uzun yıllar İskandinav ülkelerinin dışına çıkamaması, Batılı akademisyenler tarafından bu sistemin demokrasi kültürünün tamamıyla yerleştiği, nüfusu az, halkın kültür ve eğitim düzeyinin yüksek, medyanın etkili ve yüzölçümü küçük İskandinav ülkelerinde başarılı olabileceği ve bu ülkelere özgü bir kurum olduğu gerekçeleriyle eleştirilmiştir. Ancak bu tez, kurumun 1967 yılında İngiltere’de “Parlamento Komiseri” adı altında kurulmasıyla çürütülmüştür.

Kurumun İngiltere’de kurulmasıyla bu kez kurumun, idari yargının olduğu ülkelerde başarılı olamayacağı tezi savunulmaya başlanmıştır. Ancak, idari yargının beşiği olan Fransa’da kurumun 1973 yılında “Mediateur” adı altında kurulmasıyla bu tezin de geçersiz olduğu ortaya çıkmıştır.

Günümüzde İsveç’te doğup gelişen ombudsmanlık kurumu başta İsveç’in komşu ülkeleri olan Finlandiya, Danimarka olmak üzere oradan Kıta Avrupasına, Amerika, Afrika ve Asya kıtalarına yayılarak günümüzde dünyanın bir çok ülkesi bu kurumu ülkesinin ekonomik, siyasi ve kültürel yapısına adapte etmiştir.

Türkiye’de de II. Dünya Savaşından sonra, idari faaliyetlerinin son derece artması, idarenin denetiminde klasik denetim mekanizmalarının yetersiz kalması sonucunu doğurmuş ve bu durum yeni arayışları beraberinde getirmiştir.

Ombudsmanlık kurumu, tüm dünyada büyük bir ilgi görürken, uzun yıllar Türkiye bu kuruma pek sıcak bakmamıştır. Türkiye’nin ombudsmanlık arayışları, İngiltere ve Fransa’da kurumun kurulmasıyla beraber ancak 1970’li yıllarda yoğunlaşmıştır. Türkiye’de kurumla ilgili bilinen ilk incelemeyi Prof. Dr. Yılmaz Altuğ yapmıştır. Altuğ’dan sonra bu konuda Muammer Oytan, Nuri Tortop, Süleyman Arslan, Ömer Baylan, Tufan Erhürman ve Zekeriya Temizel gibi birçok araştırmacı, yayınladıkları kitap ve makaleleriyle kurumun özelliklerini ve Türkiye açısından gerekliliğini ortaya koymuşlardır.

Bu alanda yapılan çalışmalar, kimi üniversitelerde, sivil toplum kurumlarında gerçekleştirilen bazı araştırmalar ile kurumu benimsemiş bazı yazarların inceleme ve

araştırmaları toplumun bilgisine sunulmamış ve uzun yıllar bunun ötesine geçilmeyerek Türkiye’de kuruma gereken ilgi gösterilememiştir.

Ancak Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylığı sürecinin başlamasının ardından bu konudaki tartışmalar, çalışmalar biraz daha ön plana çıkmaya başlamış; ombudsmanlık kurumu, TBMM gündemine taşınarak, 2006 yılında 5548 no.lu Kamu Denetçiliği Kurumu’nu kuran kanunun kabulü ile yasallaşmış, ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve Ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisinin (CHP) Anayasa Mahkemesi’ne açtığı dava ile kanunun yürürlüğü durdurulmuştur.

Türkiye’de kurulmasına bu denli yaklaşılmış olan ombudsmanlık kurumu 12 Eylül 2010 tarihinde T.C. Anayasasının 26 maddesinin değiştirilmesini içeren Anayasa değişikliği paketi, referandumda %57.88 evet ve %42.12 hayır oyu çıkararak kabul edilmiştir. Kabul edilen Anayasa değişikliği paketiyle Anayasanın 74. maddesine ombudsmanlık kurumu eklenmiştir. Anayasanın 74. maddesine göre;

(Değişik Fıkra: 7.5.2010 5982/8) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

(Ek Fıkra: 7.5.2010 5982/8) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler.

(Ek Fıkra: 7.5.2010 5982/8) Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(Ek Fıkra: 7.5.2010 5982/8)Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluğu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir”.

Anayasa Değişikliği paketiyle anayasal bir kurum olan ombudsmanlık kurumu, 14.06.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulda 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile kabul edildi ve Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün onayıyla 29.06.2012 tarihinde Resmi Gazetede yayınlandı. TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonunda bir süredir Kamu Başdenetçi seçimi için hummalı

alışmalar vardı ve sonuçta 27 Kasım 2012 tarihinde Başdenetçi seçimi TBMM Genel Kurulu'nda gerçekleştirildi. Türkiye'nin ilk ombudsmanı Mehmet Nihat meroğlu oldu. AK Parti'nin desteğiyle seçilen bir ismin tarafsız olamayacağını belirten CHP oylamaya katılmadı. İlk ve ikinci turda, aday adayları, Yavuz Erkmen, Mehmet Nihat meroğlu ve Halime Nuray Turcan, seçilmek için gerekli ye tam sayısının üçte iki çoğunluğu olan 367 oya ulaşamadı. nc turda seçilebilmek için 276 oy arandı. Adayların hiçbiri 276'ya da ulaşamadı. Dördüncü turda yapılan gizli oylamada, milletvekilleri, nc turda en çok oy alan Mehmet Nihat meroğlu ve Halime Nuray Turcan arasında seçim yaptı. Kullanılan 279 oyun 258'ini Mehmet Nihat meroğlu, 14'n Halime Nuray Turcan aldı. 2 oy boş çıktı, 5 oy geçersiz sayıldı. Bu sonuçla meroğlu, Kamu Başdenetçisi oldu. Nihat meroğlu, hakkındaki yoğun tartışmalarla birlikte Türkiye'nin ilk Kamu Başdenetçisi oldu. şimdi ne olacak? Bir Kamu Başdenetçisi ve denetçiler seçimi gerçekleştiğinde yaşamamızda neler değişecek? Kamu Denetçiliği kurumuna, Türkiye'de idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan ihlalleri önlemede yargı, idari, siyasi, mali denetim ve denetim organlarının var olmasına rağmen, acaba oluşturulmasına ihtiyaç var mıdır? Mevcut denetim mekanizmaları hak ihlallerini önlemede yetersiz midir? Kurulacak ombudsmanlık kurumunun denetim mekanizmalara ne gibi katkıları olur? Bu sorular kapsamında çalışmamızda ombudsmanlık kurumunun Türk kamu yönetiminin geliştirilmesinde, sorunların çözümünde stratejik bir çare olup olmayacağı analiz edilmeye çalışılacaktır.

Çalışmamızın sınırları, ulusal düzeyde görev yapan ombudsmanlar ve yerel yönetim ombudsmanları doğrultusunda çizilmiş, özel görevli ombudsmanlığa, Türkiye'de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı Fatma şahin'in, boşanmak isteyen çiftlere yönelik olarak aile ombudsmanlık hizmeti verileceği açıklaması örnek olarak verebilse de, özel görevli ombudsmanlar çalışmamızın sınırlarına dâhil edilmemiştir. Özel görevli ombudsmanların tezin kapsamı dışında bırakılmasının nedeni, bunların Türkiye açısından önemsiz olduğunun düşünülmesi değil, çalışmanın kapsam alanının genişlemesiyle tezin bütünlüğünün bozulabileceği endişesidir.

 bölümden oluşan çalışmamızın ilk bölümünde, yönetimi denetleyen mekanizmalar açıklanmıştır. Bunlar siyasal, yargı, idari, kamuoyu, etik ve ombudsman denetimidir. Siyasal denetim açıklanırken, Türkiye'de parlamentoda uygulanan denetim türlerine vurgu yapılmıştır. Yargı denetiminin incelendiği kısımda dünyada uygulama alanı bulan yargı birliği ve yönetsel yargı ayrımı açıklanarak, Türkiye'deki idari yargının nitelikleri anlatılmaya

alışılmış. İdari denetim kısmında, iç denetim ve dış denetimin unsurları detaylı olarak incelenmiştir. Kamuoyu denetiminin yer aldığı kısımda, bu denetim türünün, demokrasi kültürünün gelişmiş olduğu ülkelerde en önemli denetim aracı olduğu vurgulanmış ve Türkiye’de kamuoyu denetimini etkinleştirmek için gerçekleştirilebilecek unsurlardan bahsedilmiştir. Etik denetimi kısmında, “etik” kelimesinin etimolojik anlamı, genelde birbirinin yerine kullanılan “etik” ve “ahlak” kavramlarının farkı, Türk kamu yönetiminde etik denetimin önemi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yapısı, çalışması ele alınmıştır.

Yönetimi denetleyen mekanizmalar arasında yer alan ve çalışmamızın ana konusunu oluşturan ombudsmanlık kurumu da ilk bölümde detaylı olarak incelenmiştir.

İlk etapta, “ombudsman” kelimesinin anlamı, tarihçesi ve gelişim aşamaları ele alınmış, daha sonra alt başlıklarda bir kurumun ombudsmanlık olabilmesi için taşıması gereken özellikleri detaylı olarak incelenmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, ombudsmanlık kurumunun, çeşitli ülkelerdeki uygulamaları incelenmiştir. Bu bölümde, kurumun anavatanı olan İsveç, dönem şartlarıyla en ideal ombudsman yapılanmasını oluşturarak, kurumun İskandinavya dışına çıkmasında başrol oynayan Danimarka, güçlü parlamenter yapısına ombudsmanlık kurumunu monte etmesi ve kurumu Avrupa Kıtası’nda uygulayan ilk büyük devlet olması sebebiyle İngiltere ve o döneme kadar idari denetimi bünyesinde barındıran hiçbir ülkede uygulama alanı bulamayan ombudsmanlık kurumuna, idari yargının beşiği olmasına rağmen mevcut yönetim sisteminde yer vererek başarıya ulaşan Fransa, küresel güç ilişkilerini yönlendiren büyük güç aktörleri ABD ve Rusya ve son olarak da dünyanın en büyük topluluğu olan Avrupa Birliği’nin ombudsmanı incelenmiştir.

Çalışmamızın ana konusu olan Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliği başlığına üçüncü bölümde yer verilmiştir. Öncelikle Türkiye’de ombudsmanlık benzeri kurumlar ele alınarak bu kurumların ombudsmanlık ile benzerlik taşıyıp taşımadığı sonra ülkede ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik atılmış adımlar, çalışmalar ele alındı.

Güçlenen yerel yönetimlerin ombudsman yoluyla denetimi için 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda geçen “Halk Denetçisi”, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile 2010 Anayasa değişikliği paketi ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ele alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİMİ DENETLEYEN MEKANİZMALAR, OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖZELLİKLERİ

Demokratik hukuk devletlerde bireyin hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması, idarenin yaptığı eylem ve işlemlerin denetlenmesini gerektirmiş ve her devlet kendi siyasal ve kültürel yapıları doğrultusunda bazı denetim biçimleri geliştirmiştir.

Bu bölümde öncelikle devletin kuruluş amaçlarını kendisinden beklendiği gibi yerine getirmesini temin etmede en büyük araçlardan birisi olan denetim kavramı üzerinde durulduktan sonra yönetimi denetleyen mekanizmalar olan siyasal, idari, yargı, kamuoyu, etik ve ombudsman denetimi ele alınmıştır.

Çalışmamızın ana konusunu oluşturan ombudsmanlık kurumunun tarihçesi, dünyadaki gelişimi de bu bölümde incelenmiştir. Son olarak bu kurumu uygulayan ülkeler kendi siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel yapısına ve ihtiyaçlarına uygun olarak yönetim sistemine uyarlasa da; bir kurumun ombudsmanlık olarak tanımlanması için taşıması gereken özellikler de bu bölümde belirtilmiştir.

I. Yönetimi Denetleyen Mekanizmalar

“Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde yargı denetimine tabi, hukuka ve anayasaya uyan devlettir.”¹ Hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olmakla birlikte, yönetilenlere hukuki güvenceler sağlar. Bir başka deyişle, “hukuk devleti sadece yönetilenlerce uyulacak kurallar koyan devlet değil, aynı zamanda koyduğu hukuk kurallarıyla kendini de bağlı gören devlettir.”²

Hukuk devleti idarenin denetimini zorunlu kılar. İdareyi denetleyen mekanizmalara geçmeden önce “denetim” kavramı ile ilgili pek çok tanımla ele almak istiyorum. İngilizce’de audit, Fransızca’da controle sözcüğü ile ifade edilen denetim kavramı, Türk Dil Kurumuna göre; “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, teftiş etmek, kontrol etmek”³ şeklinde tanımlanmaktadır. Genel bir bakışla denetim; “ belli amaç ve

¹ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara 2001, s. 22.

² Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Kitapevi, Ankara 2004, s.38.

³ Türk Dil Kurumu, *Okul Sözlüğü*, TDK Yayınları, Ankara 1994, s.216.

görevlerin öngörülen sürede, tam ve eksiksiz biçimde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini gözleme işidir”.⁴ Yönetim bilimi açısından ise denetim, “bir davranış modeline uygunluğun araştırılarak gerekli düzeltmelerin yapılması amacıyla yönelik işleri kapsamaktadır.”⁵

Yönetim hukuku alanında denetim olgusu daha kapsamlı bir içeriğe sahiptir. Kamu yararı amacıyla hareket etmesi gereken yönetimin eylem ve işlemleri, özgün denetim teknikleri kullanılarak “ hukuksallık”, “ verimlilik” ve “ yerindelik” ilkesine tabi tutulur.

Genel olarak kamu yönetiminde denetim, “ kamu adına yetki ve güç kullanan, eylem ve tasarruflarda bulunan, kamu görevi yapan ve kamu hizmeti sunan kurumların ve kişilerin yine bir güç tarafından üst iradeyle sınırlandırılabilmesini”⁶ ifade etmek için kullanılır.

Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve daha etkin kılınabilmesi, ortaya çıkan sorunlara çözüm bulunabilmesi için, çeşitli yöntemler kullanılarak denetlenmesi gerekmektedir ve bu nedenle denetim, yönetimin olmazsa olmaz temel bileşenlerinden birisidir. Bu özelliğiyle denetim, idari eylem ve işlemlerin doğal sonucu ve uzantısı durumundadır. Bu bağlamda denetim, idarenin kamu hizmetlerini sunarken keyfi eylem ve işlemlerine karşı vatandaşları koruyan en temel ve vazgeçilmez araçlardandır.

İdare üzerinde yapılan denetim hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki türdür. Yargı yerleri kural olarak “hukuka uygunluğu” denetlerken, diğer denetim organları hem “hukuka uygunluk”, hem de “yerindelik” denetimi yapmaktadır. Yerindelik denetimi ile idarenin eylem ve işlemlerinin yer, zaman ve koşul bakımından isabetli olması sağlanır. İdarenin davranışlarının yalnızca hukuka uygun olması yetmez, aynı zamanda bunların yerinde olması, yani kamu hizmetlerinin kamuya yararlı olarak yürütülmesi de gerekir.

İdarenin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için çeşitli denetim yollarına başvurulur. Kamu hizmetlerinin hukuka ve ihtiyaçlara uygun şekilde yürütülmesini amaçlayan denetim yollarından başlıcaları siyasal denetim, yargı denetimi, idari denetim, kamuoyu denetimi, etik denetimi ve ombudsman denetimidir.

1. Siyasal Denetim

⁴ Fevzi Uluğ, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 2, Haziran 2004, s.98.

⁵ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.1, 1990, s.3.

⁶ Zakir Avşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye için Bir Model Önerisi*, Hak- İş Eğitim Yayınları, Ankara 1999, s. 23.

Klasik parlamenter hükümet sisteminde yasama organının en önemli görevlerinden biri, hükümet ve yönetimi denetlemesidir. Yasama organı bu görevi halktan aldığı yetki ile halk adına gerçekleştirir.

Siyasi denetim, parlamento veya meclis denetimi olarak da adlandırılan, yürütmenin üst kuruluşu olan hükümetin, yasama tarafından denetlenmesidir.

Yasama organı kamu gücünün temsilcisi olarak, hükümetin yasalarla belirlemiş olduğu kurallara uygun çalışıp çalışmadığını, görevini kötüye kullanıp kullanmadığını denetim faaliyetleri ile denetler. Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar ve yasama organı, idareyi dolaylı olarak, hükümet veya bakan aracılığı ile denetler.

Türkiye’de siyasi denetim TBMM tarafından yerine getirilir. İdarenin başı olan bakanlar, bakanlıklarına bağlı kuruluşların faaliyetlerinden dolayı TBMM’ne karşı sorumludurlar ve bu sorumluluk siyasal sorumluluktur. Bunun yanında bakanların ceza sorumluluğu da vardır. Meclis bakanları, ceza sorumluluğundan dolayı Yüce Divan’a gönderebilir.

Yasama organı tarafından yapılan siyasal denetimin yolu ve yöntemi, Anayasa ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın 87.maddesi parlamentonun yetki ve görevleri arasında hükümet ve hükümet üyelerinin denetlenmesini de saymıştır.

TBMM bu denetimi gerçekleştirirken T.C 1982 Anayasasının 98. maddesinde belirtildiği üzere “Soru”, “Genel Görüşme”, “Meclis Araştırması”, “Meclis Soruşturması” ve “Gensoru” yollarına başvurmaktadır. TBMM’nin gerçekleştirdiği denetimin yanı sıra yönetilenler “dilekçe hakkı” ve “bilgi edinme hakkı” ile de siyasal denetimi dolaylı olarak gerçekleştirebilmektedirler.

1.1 Soru

1982 Anayasası’nın 98/2. maddesinde yer verilen soru “Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya Bakanlardan bilgi istemekten ibaret” şeklinde tanımlanmaktadır.

TBMM İçtüzüğü’nün 96. maddesinde ise soru şu şekilde detaylandırılmıştır: “ Soru, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir. Sözlü

soru önermeleri yüz kelimeyi geçemez. Soru önermesi sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve başkanlığa verilir. Başkan, içtüzük şartlarına uygun gördüğü önermeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir”⁷

İçtüzüğün 97. maddesine göre, “başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular”, “tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular”, “konusu, evvelce başkanlığa verilmiş gensoru önermesiyle aynı olan sorular”, “kişilik ve özel yasama ilişkin konular” soru konusu yapılamaz. Bu tür sorular Meclis Başkanlığınca kabul edilemez ve işleme konulamaz.⁸

Sorunun yazılı ve sözlü olarak ikiye ayrımı soruların yöneltilme şekline göre değil, cevaplandırma şekline göredir. Hem yazılı, hem sözlü soru, Meclis Başkanlığına hitaben yazılı bir önerge ile sorulur. Yazılı soru önermesine yazılı olarak cevap verilirken sözlü soru önermesi Meclis Genel Kurulunda sözlü olarak cevaplandırılır. Soru önermesi yalnızca bir milletvekili tarafından imzalanır ve soru önermelerini genellikle muhalefet milletvekilleri vermektedir.

Soru yolu ile milletvekilleri, mesafe alınamayan, gelişme kaydedilemeyen yerel, belli bir kesime ait veya ulusal sosyal talep ve beklentileri ilgili bakanlara ulaştırmakta, çözüm üretilmeyen sorunları sorgulamaktadırlar. Bu nedenle, bir sorunun, birinci dereceden muhatabı olan sorumlusuna, yani ilgili bakana hatırlatılması isteniyorsa, soru önermesi konusu yapılması pratik bir yoldur. Konunun birinci derece yetkilisi ve sorumlusu olan ilgili bakan imzasıyla veya ağızından alınan cevap, hükümetin yaklaşımını gösteren önemli bir bilgidir.

Ancak soru önermesi, hükümetin denetlenmesi araçlarından birisi olmakla beraber, sorunun cevaplanmasından sonra Mecliste herhangi bir oylama yapılması söz konusu değildir. Başka bir ifadeyle, sorunun siyasi veya cezai bir sonucu yoktur. Soru önermesi vermekle, Bakanlar Kurulu veya bir bakan yalnız uyarılmış olmaktadır.

Tanımdan da anlaşıldığı üzere meclis üyeleri tarafından herhangi bir konu üzerine bilgi edinmek amaçlı gerçekleştirilen bir işlemdir. “ Sonuçları itibariyle mecliste genel görüşmesi ve/veya güven oylaması yapılmayan soru, bu kapsamda siyasi bir yaptırım içermemektedir.”⁹

⁷ TBMM İçtüzüğü <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> (11.12.2012)

⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> (11.12.2012)

⁹ Serdar Mutta, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 2005, s. 34.

İster yazılı ister sözlü olsun, soru iyi hazırlandığı ve önemli konuları içerdiği zaman hem öteki parlamenterlerin hem kamuoyunun dikkatini kimi konulara çekebilir ve yararlı bir denetim yolu olabilir.

24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporuna göre;¹⁰ Başkanlığa 2.177 sözlü soru önergesi verilmiştir. Bu süre içerisinde; 451 sözlü soru önergesi Genel Kurulda cevaplandırılmış, 8 sözlü soru önergesi geri alınmış, 174 sözlü soru önergesi ise içtüzük hükümlerine uygun bulunmadığından iade edilmiştir. 1.445 sözlü soru önergesi Genel Kurul gündeminde, 99 sözlü soru önergesi ise işlemde bulunmaktadır. Ayrıca Başkanlığa 9.141 yazılı soru önergesi verilmiştir. Bu süre içerisinde; 2.341 yazılı soru önergesi süresi içerisinde, 3.470 yazılı soru önergesi süresi geçtikten sonra cevaplandırılmış, dört yazılı soru önergesi geri alınmış, 1.770 yazılı soru önergesi cevaplandırılmamış, 150 yazılı soru önergesi ise içtüzük hükümlerine uygun bulunmadığından iade edilmiştir. 1.406 yazılı soru önergesi işlemde.

Tablo: 24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporunda Sözlü ve Yazılı Soru Önergeleri

Sözlü Soru Önergeleri	
Gelen	2177
Cevaplanan	451
Geri Alınan	8
Gündemde	1445
İşlemde	99
İade Edilen	174
Yazılı Soru Önergeleri	
Gelen	9141
Süresi İçerisinde Cevaplanan	2341
Süresi Geçtikten Sonra Cevaplanan	3470
İşlemde	1406

¹⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/raporlar/FaaliyetRaporu.pdf> (30.11.2012)

Geri Alınan	4
İade Edilen	150
Cevaplanmayan	1770

1.2 Genel Görüşme

1982 Anayasanın 98. maddesinin 4. fıkrasında genel görüşme; “toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi” şeklinde tanımlanmıştır. Genel görüşme açılması, hükümet, siyasi parti gurupları veya en az 20 milletvekili tarafından bir önerge ile istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına TBMM Genel Kurulu karar verir.

Daha çok dış politika ile ilgili konular ile genel, yaygın, ulusal ölçekli sosyal ve ekonomik sorunlar üzerinde genel görüşme açılması talep edilmektedir.

24. Dönemde TBMM Başkanlığına Verilen Genel Görüşme Önergelerinin Konuları:¹¹

- Fransa'da Sözde Ermeni soykırımının inkarını suç sayan kanun kabul edilmesi sonucunda oluşturulacak politikalar,
- Suriye konusundaki Türk dış politikasının temel hedef ve çizgisi,
- Kamu çalışanlarının özlük haklarının belirlenmesi amacıyla yapılan toplu sözleşme süreçleri yaşanan sorunların değerlendirilmesi,
- Denizcilik ve deniz ticaretinin sorunlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi,
- TOKİ uygulamalarından mağdur olan vatandaşların sorunlarının araştırılması,
- Yeni eğitim sisteminin ortaya çıkardığı sorunların araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi,
- Sağlık kurumlarında ek ödemeye dayalı ödeme sisteminin sorunlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi,
- Engelli vatandaşların sorunlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi,
- Yabancılarla yapılan taşınmaz satışlarının araştırılması,
- Terör olaylarında yaşanan artış ve terörle mücadele.

¹¹ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_genel_gorus_onergeleri.sorgu_yonlendirme (30.11.2012)

24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporuna göre; on genel görüşme önergesi verilmiştir. Bunlardan beşi işleme alınmayı beklemektedir. İşleme alınan beş önergenin dördü için genel görüşme açılması kabul edilmiş olup 1 genel görüşme önergesi halen Genel Kurul gündemindedir.

Genel Görüşme Önergeleri	
Gelen	10
Kabul edilen	4
Gündemde	1
İşleme Alınmayı Bekleyen	5

Genel görüşme önergesi de, Genel Kurulda okutularak bilgiye sunulduğundan 500 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Uzun önergelere özet eklenir ve bu özet okunur. Genel görüşme önergelerine internette, henüz özel bir başlık altından değil, metni Genel Kurulda okunduğundan tutanaklar üzerinden sorgu yapmak suretiyle ulaşılabilmektedir.¹² Gelen önergenin bir örneği Meclis Başkanının imzasıyla Başbakanlığa gönderilmektedir. Okunarak bilgiye sunulan önerge, Meclis Genel Kurul gündeminin “Meclis Araştırması ve Genel Görüşme Açılmasına Dair Öngörüşmeler” kısmında sıraya girmektedir.

Bir Genel Görüşme Önergesi Örneği: 23. Dönem Ankara Milletvekili Yılmaz Ateş ve 27 milletvekilinin, basın-siyaset ilişkileri ve basın özgürlüğü konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önergesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ulusal düzeyde günlük yayın yapan gazetelerin yönetim ve köşe yazarlarına karşı son dönemde Başbakan ve iktidar odakları tarafından bir sindirme operasyonu uygulanmaktadır. "İktidar uygulamalarına yeteri kadar yer vermediği" düşünülen gazete yönetimlerine el çektirilmekte, Başbakanın beğenmediği köşe yazarları işsiz kalmaktadır. Bunlarla yetinmeyen Başbakan düşüncesine katılmadığı köşe yazarlarına "ülkeyi terk edin" tehdidinde bulunmaktadır.

Bu uygulamalar ışığında İktidar-Basın ilişkilerini TBMM Genel Kurulunda ele almak üzere, Anayasa'nın 98, İçtüzük'ün 102 ve 103. maddeleri uyarınca Genel Görüşme açılmasını arz ve teklif ederiz.

¹² http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.sorgu_baslangic

Saygılarımızla.

(Yılmaz Ateş (Ankara) ve 27 milletvekilinin imzası)

Genel görüşme, iki düzeyli bir görüşmedir. İlk görüşme öngörüşme niteliğinde olup bu görüşmenin sonunda genel görüşme açılıp açılmaması karara bağlanmaktadır.

Öngörüşmede, parti grupları ve Hükümet 20’şer dakika, önerge sahibi olarak birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi 10 dakika görüşlerini açıklamaktadır.

Görüşme sonunda yapılan işaretle oylama ile genel görüşme açılıp açılmamasına karar verilmektedir. Genel görüşme yapılması kabul edilmez ise önerge arşive kaldırılmaktadır. Öngörüşmede genel görüşme açılması kabul edilirse genel görüşmenin yapılacağı gün, 2 günden önce olmamak ve 7 günden sonraya bırakılmamak üzere Danışma Kurulunun önerisiyle belirlenir.

“Özel Gündem” şeklinde tarihi belirlenen genel görüşmede Hükümet ve parti grupları 20’şer dakika, önerge sahibi ile şahsı adına iki milletvekili 10’ar dakika konuşabilmektedir.

Genel görüşme açılması kabul edilince o konu iki kez Genel Kurul Gündeminde tartışılmış olmaktadır.

Uygulamada, dış politikayla ilgili bazı konularda yapılan öngörüşme veya genel görüşmelerin sonunda, parti gruplarının uzlaşarak hazırladıkları ortak bildiri metinleri Genel Kurulda okunmaktadır. Ortak bildiri ile tüm parti gruplarının paylaştıkları ortak görüşler ile TBMM’nin o konuya verdiği önem ve hassasiyetler Türk ve dünya kamuoyuna duyurulmuş olmaktadır.

Genel görüşme yoluyla, dış politika başta olmak üzere ülkenin bazı genel sorunları ve yerel sorunlar Meclis gündemine, dolayısıyla da ülke gündemine taşınıyor. Dolayısıyla Meclis çalışmalarını izleyen basın, genel görüşme talebini haber olarak yansıtabilecek, kamuoyunun dikkatini çekebilecek, ilgi uyandırabilecektir.

Görüldüğü gibi üzerinde durulan, hassas olunan sorunların Meclis Genel Kurulunda kapsamlı olarak tartışılmasının yolu genel görüşmedir. Ancak genel görüşme de, soru gibi bir bilgi edinme, belli bir konuyu açıklığa kavuşturma aracıdır. Genel görüşmenin sorudan farkı, soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında bir diyalog niteliği taşıyan sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim aracı olmasıdır.

Genel görüşme belirli konular üstüne kamuoyunun ilgisini çekmesi ve hükümeti Meclis önünde hesap vermeye zorlaması bakımından meclisin elindeki önemli denetim araçlarından biridir. Ancak genel görüşmenin sonunda bir oylama yapılmaz ve hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz. Bu nedenledir ki her ne kadar sorudan daha etkili bir yol olsa da, genel görüşme çok fazla başvurulmuş bir denetim yolu değildir.

1.3 Meclis Araştırması

1982 Anayasası'nın 98/3 maddesinde meclis araştırması; "belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir" şeklinde tanımlanmıştır. TBMM İçtüzüğü'nün 104. maddesinin 3. fıkrasına göre; Meclis araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Bu duruma göre Meclis araştırması, hükümet, siyasi parti gurupları veya en az yirmi milletvekili tarafından, Meclis Başkanlığına verilecek bir önerge ile istenebilir. Meclis araştırmasının açılıp açılmamasına, TBMM Genel Kurulu işaret oyuyla karar verir. Bu konudaki görüşmelere, hükümet, siyasi parti gurupları ve istemde bulunan milletvekilllerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi katılabilir.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için bir komisyon aracılığıyla yapılan incelemedir.

Daha kapsamlı ve yaygın sorunların Meclis araştırması önergesine konu edilmekle birlikte bazı yerel sorunlar, belli olaylar üzerine de araştırma açılması istenebilmektedir. Devlet sırları ile ticari sırlar Meclis araştırması kapsamı dışındadır.

23. Dönem TBMM Gündeminde Yer Alan Bazı Meclis Araştırması Önergelerinin Konuları¹³:

- Balkan göçmenlerinin sorunları
- Ders kitaplarındaki ve yardımcı kitaplardaki cinsiyete dayalı ayrımcılık öğeleri
- Şehit yakınları ve gazilerin sorunları
- Çocuk suçluluğu sorunu
- Alevi vatandaşların inanç ve kültürlerini yaşamalarında karşılaştıkları sorunlar
- Kamyoncu-nakliyeciler esnafının sorunları
- Sıcak su kaynaklarının kullanımının araştırılarak etkin değerlendirilmesi

Uygulamada, bir milletvekili meclis araştırması önergeyi vermeye karar verdikten sonra hazırlayıp imzalamakta ve diğer imzaları sağlamaktadır. Meclis araştırması önergesi, Genel

¹³ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/ARASTIRMA_ONERGESI_GD.sorgu_yonlendirme (30.11.12)

Kurulda okutularak bilgiye sunulmaktadır. Bu nedenle önerenin 500 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Uzun önergelere özet eklenir ve bu özet okunur. Meclis araştırması önergelerine internette, tutanaklar üzerinden sorgu yapmak suretiyle ulaşılabilmektedir. Gelen Kağıtlar Listesinde¹⁴ gösterilen önerenin bir örneği Meclis Başkanının imzasıyla Başbakanlığa gönderilmektedir. Okunarak bilgiye sunulan önerge, Meclis Genel Kurul gündeminin “Meclis Araştırması ve Genel Görüşme Açılmasına Dair Öngörüşmeler” kısmında sıraya girmektedir.

Bir Meclis Araştırması Önergesi Örneği: “ 23. Dönem Kastamonu Milletvekili Mehmet Serdaroglu ve 19 milletvekilinin, özel dershanelerin eğitim sistemindeki yerinin araştırılarak fırsat eşitsizliğine yol açmaması için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Meclis araştırması açılmasına ilişkin önergesi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Özel dershanelerin yarattığı fırsat eşitsizliğinin araştırılması ve alınacak tedbirlerin belirlenmesi amacıyla Anayasamızın 98 ve İçtüzüğü’nün 104 ve 105. maddeleri gereğince bir Meclis Araştırması Komisyonu kurulmasını arz ve teklif ederiz.

(Mehmet Serdaroglu (Kastamonu) ve 19 milletvekilinin imzası)

Gerekeçe: Eğitim sistemimiz içinde var olan arz-talep dengesizliği, ilköğretimden ortaöğretime ve ortaöğretimden yükseköğretime geçişte seçme ve yerleştirme sınavlarını zorunlu kılmaktadır. Eğitim sistemimizin bir sonucu olarak, merkezi yerleştirme sınavlarında daha başarılı sonuçlar alabilmek için veli ve öğrencilerin özel ders talebi, özel dershaneler, özel ders verenler ve hatta kaçak özel dershaneler tarafından karşılanmaktadır.

Bir üst eğitim kademesine geçiş için sınav bulunmayan birçok ülkede özel dershaneler ve benzeri kurumlar yokken, merkezî seçme ve yerleştirme sınavı yapan ülkelerde özel dershaneler daha yaygın olarak bulunmaktadır.

2007 yılı rakamlarına göre, üniversite sınavına 1.776.441 aday başvurmuş, bunların ancak yüzde 35.2’sini oluşturan 626.390’ı (açık öğretim dâhil) bir eğitim kurumuna

¹⁴ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gelen_kagit.liste (30.11.12)

yerleştirilmiştir. Ortaöğretim Kurumları Seçme sınavına giren 818.359 adayın ise, ancak 210.000'i bir ortaöğretim kurumuna kayıt yaptırmaya hak kazanmışlardır.

Rakamlar göstermektedir ki, yükseköğrenim görmek isteyenlerin ancak yüzde 35'ine, kaliteli okullarda öğrenim görmek isteyen ilköğretim öğrencilerin ise yüzde 25'ine bu imkân sağlanabilmektedir.

Ülkemizde sayıları 4.000'e yaklaşan özel dershanelerde 60 bini aşkın öğretmen ve 20 bin personel çalışmaktadır. Özel dershanelere bir milyondan fazla öğrenci devam etmektedir.

Özel dershanelere devam eden bir milyondan fazla öğrencinin ortalama 1.500-2.000 TL'lik ödeme yapması, yıllık 1,5-2 milyar TL'lik bir özel sektör oluşturmaktadır. Dershaneler, öğrencilerimizi sınavlara hazırlamanın yanında, eğitimin niteliğinin yükseltmekte ve örgün eğitimi desteklemektedir. Hatta neredeyse temel eğitime alternatif kurumlar haline gelmişlerdir.

Özel dershaneler, paralı eğitim yapmaları nedeniyle, eğitimde fırsat eşitsizliği yaratan kurumlar olarak değerlendirilmektedir. Dershaneye giden öğrencilerin, gitmeyen öğrencilere oranla çok daha başarılı olduğu kanaati ve olgusu, fırsat eşitsizliği iddiasını güçlendirmektedir. Okulda verilen eğitimle çocuğunun sınav kazanamayacağını düşünen velilerimiz, maddi imkânları yetersiz olsa bile, çocuklarını dershaneye göndermenin bir yolunu aramaktadırlar. Dershanelerin yarattığı fırsat eşitsizliği, fakir aile çocuklarını iyi bir eğitimle iyi bir iş bulma ve sınıflar arası geçiş imkânının da azaltmaktadır. Cumhuriyetimizin büyük başarılarından biri olan eğitim yolu ile sınıflar arası hareketlilik, dershane sistemi ile azalmaktadır. Özel dershanelerin, başarılı öğrencileri kanuni zorunluluk ve sosyal yardım amaçlı olarak ücretsiz ya da düşük ücretle kabul etmesi, fırsat eşitsizliğini bir miktar azaltmakla birlikte, ortadan kaldırmamaktadır. Yeterli eğitimi aldığı takdirde çok daha başarılı olabilecek çocuklarımız, ailelerinin yeterli kaynağa sahip olmaması nedeniyle heba olup gitmektedir.

Tüm bu gerekçelerle özel dershanelerin yarattığı fırsat eşitsizliğinin araştırılması ve alınacak tedbirlerin belirlenmesi amacıyla, Anayasamızın 98 ve İçtüzüğü'nün 104 ve 105. maddeleri gereğince bir Meclis Araştırması Komisyonu Kurulmasını arz ve teklif ederiz.”¹⁵

Dönem başında kabul edilen, Genel Kurul gündemini düzenleyen Danışma Kurulu önerisinde Salı gününün denetim konularına ayrılmış olması nedeniyle, Salı günleri 1 saat sözlü soru görüşmesinden sonra Meclis araştırması ve genel görüşme önergelerinin sıradan görüşülmesi gerekmektedir. Ancak, genellikle Danışma Kurulu veya parti grubu önerisi üzerine alınan kararlarla Salı günleri de kanun tasarı ve tekliflerinin veya diğer işlerin görüşülmesi kararlaştırıldığından Meclis araştırması önergelerinin görüşülmesi uygulamada Salı günleri yapılmıyor. Bunun yerine yine Danışma Kurulu veya grup önerisi üzerine alınan özel kararlar belli bir veya birkaç Meclis araştırması önergesinin belli bir gün görüşülmesinin kararlaştırıldığı görülmektedir. Konuları aynı veya benzer olan Meclis araştırması önergelerinin görüşmesi birlikte yapılmaktadır.

Meclis araştırması önergesinin Genel Kuruldaki görüşmesinde, Hükümet adına bir bakan ve parti grupları adına grup üyesi bir milletvekili 20’şer dakika, önerge sahibi olarak birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi 10 dakika görüşlerini açıklayabilir. Görüşme sonunda yapılan işaretlerle oylama ile Meclis araştırması açılıp açılmamasına, bir başka deyişle Meclis Araştırması Komisyonu kurulup kurulmamasına karar verilmektedir. Araştırma açılması kabul edilmez ise önerge arşive kaldırılmaktadır.

Meclis araştırması açılması kabul edilirse, araştırmanın tüm parti gruplarının temsil edildiği belli bir sayıda milletvekilinden oluşan bir komisyonca yapılması, Meclis Başkanlığının önerisi üzerine Genel Kurul tarafından işaret oyuyla kararlaştırılmaktadır. Meclis Başkanlığı genelde, en az üyeye sahip parti grubuna bir üyelik düşecek şekilde, 15-20 üye arasında Komisyonun üye sayısını Genel Kurula önermektedir. Meclis Araştırması Komisyonun kuruluş kararı Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.

Meclis Araştırması Komisyonuna her parti grubu, Meclisteki sandalye sayısı oranında temsil edileceği şekilde Meclis Başkanlığının belirttiği sayıda üye adayını bildirir. Grupların bildirdiği adaylar liste halinde Genel Kurulda okunur ve işaret oyuyla seçim gerçekleştirilir. Bu şekilde Komisyona seçilen üyeler kendi aralarından Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve

15

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=20435&P5=B&PAGE1=22&PAGE2=&web_user_id=10565531 (12.10.2012)

Katip seçerler. Bu seçimle birlikte komisyonun 3 aylık görev süresi de başlamış olur. 3 ay içerisinde araştırmasını tamamlayamayan komisyon 1 aylık ek süre kullanmayı kararlaştırabilir. Komisyonun üye seçimi ve ek süre kararları da Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Kurulan Meclis Araştırması Komisyonlarına ilişkin bilgiler internette yer almaktadır.¹⁶

24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporuna göre; 980 Meclis araştırması önergesi verilmiştir. Bunlardan ikisi iade edilmiştir. 627'si işleme alınmayı beklemektedir. işleme alınan 351 araştırma önergesinden 28'i için Meclis araştırması komisyonu kurulması kabul edilmiş ve bu önergeler üzerine dört ayrı komisyon kurulmasına karar verilmiştir. Bir araştırma önergesi görüşülerek reddedilmiş olup toplam 322 araştırma önergesi gündemdedir.

Meclis Araştırması Önergeleri	
Gelen	980
Gündemde	322
İşleme Alınmayı Bekleyen	627
Kabul Edilip komisyon kurulan	28
İade Edilen	2
Reddedilen	1

24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporuna göre; Kurulan Meclis araştırması komisyonları şunlardır:

- Bilgi Toplumu Olma Yolunda Bilişim Sektöründeki Gelişmeler İle İnternet Kullanımının Başta Çocuklar, Gençler ve Aile Yapısı Üzerinde Olmak Üzere Sosyal Etkilerinin Araştırılması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu,

¹⁶ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/arastirma_onergesi_sd.sorgu_baslangic (30.11.2012)

- Üstün yetenekli Çocukların Keşfi, Eğitimleriyle İlgili Sorunların Tespiti ve Ülkemizin Gelişimine Katkı Sağlayacak Etkin İstihdamların Sağlanması Amacıyla Kurulan Meclis Ataştırması Komisyonu,
- Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Tüm Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu,
- Sağlık Çalışanlarına Yönelik Artan Şiddet Olaylarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan meclis Araştırması Komisyonu.

Meclis Araştırması Komisyonu, bakanlıklardan, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından, yerel yönetimlerden, üniversitelerden, kamu iktisadi teşebbüslerinden, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından, kamu yararına çalışan derneklerden bilgi isteme, buralarda yerinde inceleme yapma, ilgililerini çağırıp bilgi alma, uygun bulacağı uzmanların bilgisine başvurma ve Ankara dışında çalışma yetkilerine sahiptir. Belirtilen kurum ve kuruluşların Komisyonun bilgi ve inceleme taleplerini karşılaması gerekmektedir. Komisyon STK'ların, özel sektörün, basın ve yayın kuruluşları mensuplarının ve gerçek kişilerin görüşlerine de başvurabilir.

Meclis araştırması komisyonu yaptığı incelemeler ve araştırmalar sonrasında bir rapor hazırlar. Raporun yazımına, komisyon işlerini yürütmekle görevlendirilen Meclis çalışanı olan yasama uzmanı ile birlikte konunun teknik yönlerine hakim olan ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından geçici olarak komisyonda görevlendirilen alanında uzman kamu görevlileri yardımcı olmaktadır. Raporda, incelenen konudaki mevcut durum, sorunun boyutu, nedenleri irdelenmekte, bununla birlikte alınması gereken önlemler, çözüm önerileri de yer almaktadır. Komisyon üyesi milletvekilleri rapora ek görüşlerini veya muhalifse karşı görüşlerini ekleyebilmektedir. Komisyon raporu Meclis Başkanlığınca bastırılmakta ve sıra sayısı olarak yayınlanmaktadır. Sıra sayısı olan raporlar ancak Meclis Başkanlığınca dağıtıldıktan sonra TBMM İnternet Sitesinde yayınlanmaktadır. İnternette bu raporlara, Meclis Araştırması Komisyonlarının sorgulandığı kısımdan ulaşılabilir.

Meclis Başkanı dağıtılan raporu Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermektedir. Dağıtıldıktan sonra rapor üzerinde, bir hafta içerisinde Genel Kurulda genel görüşme yapılmaktadır. Genel Kurul gündeminde yapılan rapor üzerindeki genel görüşmede Hükümet,

Komisyon adına Komisyon Başkanı veya Başkanvekili ve yahut da Sözcü, parti grupları 20’şer dakika, önerge sahibi ile şahsı adına iki milletvekili 10’ar dakika görüşlerini açıklarlar. Böylece Meclis araştırması tamamlanmış olur. Komisyon raporu görüşüldüğü birleşimin Tutanak Dergisine eklenir.¹⁷

Bir konuda Meclis araştırması önergesi verilmesiyle Genel Kurulda okunan bu önerge üzerinden konuya küçük bir dikkat çekilmiş olur. Araştırma komisyonu kurulup kurulmaması hususundaki görüşmede de konu etraflıca tartışılmaktadır.

Komisyon kurulması durumunda ise komisyon konuyla ilgili araştırma ve incelemeleri, aldığı görüş ve bilgileri derleyip toparlamakta, süzgecinden geçirerek rapora bağlamakta, bu rapor da Genel Kurulda görüşülmektedir. Böylece kamuoyunda bir hareketliliğe yol açılmaktadır. Raporda yer alan önerilerin hayata geçirilmesi bağlayıcı olmamakla birlikte raporun bulgu ve önerileri milletvekillerince takip edilmekte, soru önergesi gibi diğer denetim yollarıyla peşi bırakılmayabilir. Ayrıca araştırma sonucu elde edilen bilgiler bazen de Meclis soruşturması veya gensoru gibi bakanların sorumluluğunu gündeme getiren denetim yollarının işletilmesine kaynak oluşturabilmektedir. Örneğin; 22. Dönemde yolsuzluklar konusunda kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun tespitlerinden yola çıkılarak verilen Meclis soruşturması önergeleri üzerine Meclis Soruşturması Komisyonları kurulmuştur.

Meclis araştırması doğrudan doğruya hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açacak bir denetim aracı olmamakla birlikte TBMM’ye, kanun yapma veya hükümeti denetleme görevlerinde yardımcı olacak bir denetim aracıdır.

1.4 Meclis Soruşturması

1982 Anayasanın 100. maddesinin 1. fıkrasında meclis soruşturması; “Başbakan veya bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar” şeklinde açıklanmıştır.

Bu denetim sadece görevde bulunan başbakan ve bakanlar için değil, görevinden ayrılmış olan başbakan veya bakanların, görevleri sırasında görevleriyle ilgili işlerden dolayı cezai sorumluluklarının bulunduğu iddiasıyla Meclis soruşturmasına konu edilebilir.

¹⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm> (30.11.2012)

Meclis soruşturması açılması en az üye tamsayısının onda birinin yani 55 milletvekilinin imzaladığı bir önergeyle istenebilir. Meclis soruşturması önergesinde cezai sorumluluğu gerektiren fiillerin görev sırasında işlendiğinin belirtilmesi ve hangi fiillerin hangi kanun hükümlerine aykırı olduğu gerekçelendirilmeli ve aykırılık olduğu iddia edilen hukuk kuralları maddesiyle birlikte gösterilmelidir.

Meclis soruşturması önergesi Genel Kurulda okunarak bilgiye sunulur. Ayrıca hakkında soruşturma açılması istenen başbakan ya da ilgili bakana gönderilir. Meclis soruşturması önergelerine internette, önerge metni Genel Kurulda okunduğundan tutanaklar üzerinden sorgu yapmak suretiyle ulaşılabilmektedir.

Meclis soruşturması önergesinin, Meclis Başkanlığına verildiği tarihten itibaren bir ay içerisinde görüşülüp karar bağlanacak şekilde sonuçlandırılması gerekmektedir. Meclis soruşturması açılıp açılmaması hususundaki görüşmenin tarihi, Danışma Kurulu önerisinin Genel Kurulca kabul edilmesiyle belirlenir. “Özel gündem” şeklinde belirlenen Meclis soruşturması önergesinin görüşmesinde sırasıyla önerge sahibi, şahsı adına üç milletvekili ve hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakan 10’ar dakika konuşabilir.

Görüşmenin sonunda Meclis soruşturması açılıp açılmaması Genel Kurulca gizli oylama ile karara bağlanır. Gizli oylama sonucu Meclis soruşturması açılması reddedilirse önerge arşive kaldırılmaktadır.

23. Dönemde Verilen ve Görüşülerek Reddedilen Meclis Soruşturması Önergeleri;

- Ankara Milletvekili Yılmaz Ateş ve 73 milletvekilinin, Ankara’da yaşanan içme ve kullanma suyu sorununda, Ankara Büyükşehir Belediyesi üzerinde gözetme ve düzeltici önlemler alma ve ilgili bakanlıklar arasında işbirliği sağlama konusunda sorumluluklarını yerine getirmeyerek görevlerinin gereklerini yapmakta ihmal ve gecikme gösterdiği ve bu eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 257 nci Maddesine uyduğu iddiasıyla Başbakan hakkında.¹⁸

- İstanbul Milletvekili Kemal Kılıçdaroğlu ve 57 milletvekilinin, yasa dışı dinlemelere zemin oluşturdukları ve himaye ettikleri; özel hayatın gizliliği ve korunması ile haberleşme hürriyeti

¹⁸ 2/10/2007 tarihli 2. Birleşimde okunarak Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b002m.htm>

30/10 2007 tarihli 13. Birleşimde görüşülmüştür. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b013m.htm>

ve gizliliği hak ve ilkelerinin yoğun ve keyfi şekilde ihlal edilmesine göz yumdukları; bu suretle görevlerini kötüye kullandıkları; bu eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 257 nci maddesine uyduğu iddiasıyla, Başbakan ve İçişleri Bakanı hakkında.¹⁹

24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporuna göre; meclis soruşturması önergesi verilmemiştir.

Meclis soruşturması açılması kabul edilirse, ilgili Hükümet üyesi hakkındaki iddiaları soruşturmak amacıyla 15 üyeden oluşan bir Meclis Soruşturması Komisyonu kurulur. Bu komisyona partiler güçleri oranında verebilecekleri üye sayısının üç katı aday gösterirler. Genel Kurulda her parti grubu için çekilen kura ile Komisyon üyeleri belirlenir. Komisyon üyeleri kendi aralarından Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Katip seçer. Bu seçimle birlikte Komisyonun iki aylık görev süresi de başlamış olur. Komisyon iki ay içerisinde çalışmalarını tamamlayamazsa iki aylık ek süre kullanmayı kararlaştırabilir. Komisyonun üye seçimi ve ek süre kararları da Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Kurulan Meclis soruşturması komisyonlarına ilişkin bilgilere Meclis internet sitesinden ulaşılabilir.²⁰

Meclis Soruşturması Komisyonu savcı benzeri yetkilere sahiptir. Komisyon kamusal ve özel kuruluşlardan konu ile ilgili bilgi ve belgeleri isteyebilir; hatta gerekli gördüklerine el koyabilir. Soruşturma kapsamında Bakanlar Kurulunun bütün araç ve imkanlarından faydalanabilir. Bakanlar Kurulu üyelerini, ilgili gördüğü kişileri, tanık ve bilirkişileri dinleyebilir. Komisyon, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın savunmasını alır. Komisyon, adli mercilerden ifade alma konusunda yardım isteyebilir. Komisyon, gerektiğinde alt komisyonlar kurarak Ankara dışında çalışma kararı alabilir.

Komisyonun çalışmaları gizlidir. Komisyon toplantılarına kendi üyeleri dışındaki milletvekilleri katılamazlar.

Meclis Soruşturması Komisyonu, yaptığı soruşturma sonucunda bir rapor hazırlar. Raporda ilgili hükümet üyesi hakkındaki iddialara yönelik bilgiler yer alır ve raporun

¹⁹ 10/6/2008 tarihli 115. Birleşimde okunarak Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b115m.htm>

1/7 /2008 tarihli 124. Birleşimde görüşülmüştür. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b124m.htm>

²⁰ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sorusturma_onergesi_sd.sorgu_baslangic (30.11.2012)

sonucunda hükümet üyesinin suçlu görülüp görülmediği, bir başka deyişle Yüce Divana sevkine yer olup olmadığı belirtilir. Komisyonun Yüce Divana sevk yönündeki raporunda hangi ceza hükmüne dayanıldığı da yer alır. Soruşturma komisyonu raporu, Başkanlığa verildiği tarihten itibaren 10 gün içinde sıra sayısı şeklinde bastırılarak hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana gönderilir ve milletvekillerine dağıtılır. Rapor, üyelere dağıtımından itibaren 10 gün içinde görüşülür.

Rapor üzerindeki görüşmede komisyona, şahısları adına altı milletvekiline 10'ar dakika söz verilir. Son söz, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana aittir ve süresi sınırsızdır.

Görüşmeler tamamlandıktan sonra komisyon raporu veya Yüce Divana sevk önergesi Genel Kurulca gizli oyla karara bağlanır. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu (276) ile alınır. Yüce Divana sevk kararı alınırsa dosya, en geç 7 gün içinde Meclis Başkanlığınca Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilir. Anayasa uyarınca görevdeki Başbakanın Yüce Divana sevkine karar verilmesi halinde Hükümet istifa etmiş sayılmaktadır.

Anayasada ayrıntılı olarak düzenlenen Meclis soruşturması yolunun işletilmesinde süreç, kesin ve sınırlı sürelerle bağlanmıştır. Bunun nedeni, yürütmenin devamlılığının kesintiye uğratılmaması, hükümetin sürekli olarak birtakım iddialarla yargılama baskısı hissetmemesi, icraatlarına odaklanması gereğidir.

Meclis Araştırması Komisyonundan farklı olarak Meclis Soruşturması Komisyonunun istediği bilgi ve belgelerin sağlanması, Komisyonun davetine icabet edilmesi zorunlu olup aksi halde yargısal yaptırım uygulanabilir.

Uygulamada meclis soruşturması görevdeki Başbakan veya bakan hakkında açılması güç gözükmemektedir. İktidar değişikliklerinde bir önceki dönem daha rahat sorgulanmaktadır. Örneğin; 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra başlayan 22. Dönemde, bir önceki Dönemde görev yapan bakanlar hakkında Meclis Soruşturması Komisyonları kurulmuştu²¹.

- Bakanlıkları Sırasında İlgili Kuruluşların Raporlarının Gereğinin Yapılmasını Geciktirerek ve Gerekli Tedbirleri Zamanında Almayarak Görevlerini Yerine

²¹ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sorusturma_onergesi_gd.sorgu_yonlendirme (30.11.2012)
<http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=25&lang=0>

Getirmemek Suretiyle Türkiye Halk Bankasının Zarara Uğramasına Sebep Oldukları, Usulsüz İşlemlerin Yapılmasına İmkan Sağladıkları İddiasıyla Devlet Eski Bakanı ve Başbakan Yardımcısı H. Hüsamettin Özkan ve Devlet Eski Bakanı Recep Önal Haklarında. (Yüce Divanda beraat etmişlerdir.)

- Bakanlıği Sırasında Enerji ve Doğalgaz Anlaşmalarında Türkiye Aleyhine Anlaşma ve Uygulamaların Yapılmasına Yol Açtığı, Devlet Alım Satımına Fesat Karıştırdığı İddiasıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Eski Bakanı Mustafa Cumhur Ersümer ile Ayrıca Bakanlıkları Sırasında Uyguladıkları Yanlış ve Usulsüz Enerji Politikalarında İlgili Kurum ve Kuruluşların Uyarılarını Dikkate Almayarak Kamuyu Zarara Uğrattıkları, DSİ Genel Müdürlüğünde Usulsüz Uygulamalara Onay Verdikleri ve Bu Suretle Görevi İhmal ve Görevi Kötüye Kullanma Fiillerini İşledikleri İddiasıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Eski Bakanları Mustafa Cumhur Ersümer ve Zeki Çakan (Yüce Divanda Zeki Çakan beraat etmiştir. Cumhur Ersümer, bazı suçlardan beraat etmiş, bazı suçlarla ilgili olarak kamuoyunda Af Yasası olarak bilinen kanun uyarınca davanın kesin hükme bağlanması ertelemiş, bir suçtan verilen ceza ise İnfaz Yasası uyarınca ertelenmiştir.)
- Türkbank İhalesi Sürecinde Malın Satımında ve Değerinde Fesat Oluşturacak İlişki ve Görüşmelere Girdikleri İddiasıyla Eski Başbakan A. Mesut Yılmaz ve Devlet Eski Bakanı Güneş Taner (Yüce Divan, kamuoyunda Af Yasası olarak bilinen kanun uyarınca davanın kesin hükme bağlanmasını ertelemiştir.)
- Bakanlıği Sırasında Yapılan İhalelerde Usulsüzlüklerde Bulunduğı ve Bu İhalelerle İlgili Yolsuzluk İddialarının Tahkikini Zamanında Yaptırmayarak Görevini Kötüye Kullandığı, Aynı Zamanda Mal Varlığında Haksız Bir Artışa Sebebiyet Verdiği İddiasıyla Bayındırlık ve İskan Eski Bakanı Koray Aydın (Yüce Divanda beraat etmiştir.)
- Karadeniz Sahil Yolu İşlerinin İhalesinde Müteahhit Firmaların Önceden Anlaştıklarının Bilinmesine Rağmen, Fiyatları Ayarlayarak ve Rekabete Meydan vermeyerek Devleti Büyük Ölçüde Zarara Uğrattığı İddiasıyla Bayındırlık ve İskan Eski Bakanı Yaşar Topçu (Yüce Divan, kamuoyunda Af Yasası olarak bilinen kanun uyarınca davanın kesin hükme bağlanmasını ertelemiştir.)

Meclis soruşturması nitelik bakımından öteki denetim yollarından farklıdır ve bakanların cezai ya da mali sorumluluklarının ağır bastığı konularda açılır.

1.5 Gensoru

Gensoru, “Bakanlar Kurulu veya bakanların hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden ya da bakanların faaliyetlerinden kaynaklanan siyasi sorumluluklarını ortaya çıkararak, görevlerinden düşmelerini sağlamaya yönelik bir denetim aracıdır”.²²

1982 Anayasanın 99. maddesine göre gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru önergesi verilişinden itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belirlenir.

Gensoru önergesi Genel Kurulda okunarak bilgiye sunulur. Gensoru önergesi, verilişinden sonraki 3 gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır, Gelen Kağıtlar Listesine alınır ve bir örneği ilgili Bakanlar Kurulu üyesine gönderilir. Önergenin dağıtılmasından itibaren 10 gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede, önerge sahiplerinden biri, parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir. Konuşmaların sonunda gensorunun gündeme alınıp alınmayacağı oylanır. Gündeme alınması reddedilen önerge arşive kaldırılır. Gensoru önergelerine internette, tutanaklar üzerinden sorgu yapmak suretiyle ulaşılabilmektedir.

Gensorunun gündeme alınması kabul edilirse görüşülme günü de kararlaştırılır. Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak 2 gün geçmedikçe yapılamaz ve 7 günden sonraya bırakılamaz.

Gensoru görüşmeleri sırasında milletvekilleri veya parti grupları güvensizlik önergesi verebilir. Bu önergelerin gerekçeli olması lazımdır. Bu arada Hükümet de güven tazelemek isteyebilir. Güvensizlik önergesi veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, 1 tam gün geçtikten sonra oylanır.

Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının (550) salt çoğunluğuyla (276) olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.

24/2-3 Dönemde Verilen Gensoru Önergelerinin Konu ve Muhatapları;²³

- Devlet eliyle yapılması gereken bor tuzlarının aranması ve işletilmesi işlerini ihale ile özel şirketlere yaptırdığı ve bu ihalelere kamu ihalelerine katılması yasaklı kişilerin

²² Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, Konya 2003, .s.248.

²³ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gensoru_onergeleri.sorgu_son_donem (30.11.2012)

katılmasına izin verdiği iddiasıyla iddiasıyla Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner YILDIZ hakkında, (Gündeme alınması reddedildi)

- Cumhuriyet Bayramı kutlamalarında toplantı, gösteri ve seyahat özgürlüklerinin kullanılmasını engellediği, halka şiddet uygulayan kamu görevlilerini himaye ettiği ve kamu gücünü kullanarak vatandaşlar üzerinde baskı uyguladığı iddiasıyla iddiasıyla İçişleri Bakanı İdris Naim ŞAHİN hakkında, (Gündeme alınması reddedildi)²⁴
- TRT ve Anadolu Ajansı'nın yayınlarında tarafsızlığı sağlayamadığı, üstlendiği görevin sorumluluğunu yerine getirmediği ve kamu kaynaklarını partililere aktardığı iddiasıyla Başbakan Yardımcısı Bülent ARINÇ hakkında, (Gündeme alınması reddedildi)
- Vatandaşları ve üreticileri son aylarda doğalgaz ve elektrikte yüksek oranlı zamlarla karşı karşıya getirdiği, sağlıklı bir enerji politikası oluşturamadığı, enerji arz güvenliği için gerekli tedbirleri sağlayamadığı ve enerji KİT'lerinin şeffaf, verimli ve etkin işletilmesini temin edemediği iddiasıyla Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner YILDIZ hakkında, (Geri alındı)
- Ülke ekonomisinin ithalata bağımlılığını artırdığı, milli sanayinin rekabet gücünü azalttığı ve yerli üretim konusunda çaba göstermediği iddiasıyla Bilim, Sanayi Ve Teknoloji Bakanı Nihat ERGÜN hakkında, (Geri alındı)
- Bakanlığı yönetemediği, yeni oluşturulan sistemlerin ve projelerin yürütülmesinde sorunlar yaşandığı ve öğretmenlik mesleğinin itibarını düşürdüğü iddiasıyla Milli Eğitim Bakanı Ömer DİNÇER hakkında, (Gündeme alınması reddedildi.)
- Türk tarım ve hayvancılık sektörlerini yanlış uygulanan politikalar ile bitirme noktasına getirerek çiftçileri ve üreticileri sıkıntıya soktuğu iddiasıyla Gıda-Tarım Ve Hayvancılık Bakanı Mehmet Mehdi EKER hakkında, (Gündeme alınması reddedildi)
- Uygulamalarında siyasi nüfuzunu kullanarak Gazi Yerleşkesini, Orman Genel Müdürlüğü arazisini ve İstanbul Orman Bölge Müdürlüğündeki hafriyat alanlarını devrederek kamuyu zarara uğrattığı ve görevini kötüye kullandığı iddiasıyla Orman Ve Su İşleri Bakanı Veysel EROĞLU hakkında, (Gündeme alınması reddedildi)
- İzlemekte olduğu dış politikanın gerçeklerden uzak, ülke güvenliği ve çıkarlarına zarar verdiği iddiasıyla Dışişleri Bakanı Ahmet DAVUTOĞLU hakkında, (Gündeme alınması reddedildi)

²⁴ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gensoru_onergeleri.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=113801
(30.11.2012)

- Deniz Feneri Derneğiyle ilgili soruşturma sürecine müdahil olarak görevini kötüye kullandığı iddiasıyla Başbakan Yardımcısı Beşir ATALAY hakkında, (Gündeme alınması reddedildi)
- Görev ve sorumluluğunun gereklerini yerine getirmediği ve yargı bağımsızlığının korunmasında gerekli çabayı göstermediği iddiasıyla Adalet Bakanı Sadullah ERGİN hakkında, (Gündeme alınması reddedildi)

24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporuna göre; 12 gensoru önergesi verilmiştir. Bunlardan dördü geri alınmış, sekizi görüşülmüş ve gündeme alınmaları Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.

Gensoru Önergeleri	
Gelen	12
Reddedilen	8
Geri alınan	4

Gensorunun hedefinde bir bakan, hükümet olduğundan çok politize bir durum söz konusudur. İzlediği politikadan, eylem ve işlemlerinden rahatsız olunan bakan hakkında bazı bilgi ve belgeler edinilmişse milletvekilin bu durumu Genel Kurulda tartışmaya açması gensoru yoluyla olabilir. Gündeme getirilmek istenen konuların suç niteliğindeki faaliyetler olması gerekli değildir. Yeterli performans sergileyemediği, alanında başarılı olamadığı gibi iddialarla da bir bakan hakkında gensoru önergesi verilebilir.

Meclis çalışmalarının dengeli olarak yürütülmesi, hükümetin rahat çalışması, sürekli olarak gensoru baskısı altında kalınmaması için Anayasa gensoru yolunun işletilmesinde kesin, belirli, kısa süreler öngörerek biran önce sonuçlandırılmasını amaçlamıştır.

Gensoruda da genel görüşmede olduğu gibi iki düzeyli bir görüşme söz konusudur. Önce gensorunun gündeme alınıp alınmayacağı görüşülmektedir. Yapılan oylama sonucu gündeme alınması kabul edilirse gensoru görüşülmektedir. Hükümetin veya bir bakanın düşürülebilmesi ihtimali olan güvensizlik oylaması ise bu görüşmeden bir gün sonra yapılmaktadır.

Esasen, Meclis çoğunluğu arkasında bulunan Hükümetin veya bir bakanın gensoru ile düşürülebilmesi ancak kağıt üstünde mümkün görülmektedir. Koalisyon hükümeti, bıçak sırtı çoğunluğa dayanan hükümet, azınlık hükümeti gibi hükümetlerin görev yaptığı sıralarda gensoru ile sonuç alınması daha muhtemeldir. Türk parlamento tarihinde, 31/12/1977 tarihli 31. Birleşimde Süleyman Demirel'in Başbakan olduğu Bakanlar Kurulu, 5/9/1980 tarihli 130. Birleşimde Dışişleri Bakanı Hayrettin Erkmen, 25/11/1998 tarihli 24. Birleşimde Devlet Bakanı Güneş Taner ve Başbakan Mesut Yılmaz gensoru ile düşürülmüştür²⁵.

Soru veya genel görüşmede belirtilenin aksine sonunda güven oylamasına başvurulmuş gensoruda; Yüce Divan'a sevk edilmeksizin meclis kapsamında alınan bir karar çerçevesinde hükümetin veya ilgili Bakanın görevden alınması mümkündür.

Bu kapsamda gensorunun yukarıda saydığımız diğer siyasi denetim yolları içerisinde en etkilisi olduğunu söyleyebiliriz. Siyasal sorumluluğa yol açan gensorunun, meclis ön görüşmesinden sonra reddedilme ihtimali bulunmakta fakat bu durumda bile yürütme organı üzerinde belirli bir denetim alanı yaratmış olur.

Gensoru, kamuoyu oluşmasında etkili olmakta ve iktidarların bir dereceye kadar korkulu rüyası olmaktadır. Gensoru gündeme alınmasa bile siyasal iktidar kamuoyuna karşı en azından kendini savunmak zorunda kalıyor ve iktidar partisinin siyasal sorumluluklarının kamuoyunda tartışılması, yönetimi tedirgin edecektir.

1.6 Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkı

Siyasal denetim, kendiliğinden yani parlamento tarafından üyelerinin teşebbüsleri ile yapılabileceği gibi, 1982 T.C Anayasanın 74. maddesinde “Siyasi haklar ve Ödevler” başlıklı dördüncü bölümde düzenlenen vatandaşların dilekçe hakkına dayanarak yaptıkları başvuru üzerine harekete geçmesi ile de sağlanabilir.

Dilekçe hakkı, “ sorulara cevap almak suretiyle bilgi edinmeyi, yakınmada bulunarak denetlemeyi, dilek ve öneride bulunarak da demokratik katılımı sağlayan siyasal haklardandır.”²⁶ Vatandaş bu hakka başvurmak suretiyle şikayetlerini meclise bildirebilir.

²⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem20/yil4/bas/b022m.htm> (30.11.2012)

²⁶ Haşmet Sırrı Akşener, Ramazan Çakmakçı , *Açıklamalı Gerekçeli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*, Legal Yayınevi, İstanbul 2004, s.25.

Dilekçelerin, dilekçe sahibinin adını, soyadını, imzasını ve adresini içermesi, belli bir konuda olması, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olmaması gerekir. Bu şartlara uymayan dilekçeler incelenmez.

Meclise verilen dilekçeler, dilekçe komisyonunda görüşülür ve karara bağlanır. Ancak, verilen kararlar hükümeti bağlayıcı değildir. Bununla beraber hükümet meclis kararlarına uymadığı zaman, meclis diğer denetim yollarını harekete geçirebilir. Bu nedenle uygulamada, “ dilekçeler hakkında meclisin almış olduğu kararlara hükümetler genellikle uymaktadır.”²⁷

23. Yasama Döneminde başlatılan, Dilekçe Komisyonuna daha hızlı ve kolay erişimi sağlamak üzere kişisel verilerin korunmasına ilişkin bir takım güvenlik unsurlarını da içeren ve elektronik ortamda başvuru imkanı sağlayan “ e- Dilekçe Programı”²⁸ uygulaması, 24. Yasama Döneminde geliştirilerek sürdürülüyor.

24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporuna göre; Dilekçe Komisyona 24. Yasama Döneminin başladığı 13.06.2011 tarihinden 03.07.2012 tarihine kadar “ e- Dilekçe Programı” kullanılarak 2451 elektronik başvuru yapılmıştır. “e- Dilekçe Programı” üzerinden başvuru alınmasına başlanıldığı tarihten itibaren Komisyona yapılan elektronik başvuruların toplam sayısı ise 5125’tir.

Dilekçe Komisyonuna 24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılında toplam 8.710 dilekçe ile başvuruda bulunulmuştur. Bu başvuruların 7.732’si erkekler, 869’u kadınlar tarafından yapılmıştır. Çeşitli sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar tarafından toplu imza atılarak verilen dilekçe sayısı 109’dur. Bu dilekçelerde toplam imza sayısı yaklaşık olarak 213.000’dir. Dilekçelerin kurumlara göre dağılımına bakıldığında vatandaşlarca en çok talep veya şikayette bulunulan kurumlar sıralamasında ilk beşte sırasıyla; Sosyal Güvenlik Kurumu,İçişleri Bakanlığı, valilikler, Sağlık Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı yer almaktadır.

Başvuruların illere göre dağılımına bakıldığında ise, en fazla dilekçe gelen iller %27,00 ile Tunceli, %18,61 ile İstanbul, %7,61 ile Ankara, %6,42 ile Bursa ve %6,38 ile Elazığ’dır. Komisyona en az başvurunun yapıldığı 5 il ise sırasıyla; Çankırı, Kilis, Kars, Bayburt ve Karabük’tür.

²⁷ Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku*, Anadolu Matbaası, İzmir 1998, s.215.

²⁸ <https://edilekce.tbmm.gov.tr>

Başvuruların konu itibarıyla dağılımına bakıldığında, %23 ile kişisel istek ve şikayetler birinci sırayı alırken, bunu %21 ile kamu kurumlarından şikayet, %11 ile sosyal güvenlik işlemleri, %9 ile personel işlemleri ve %8 ile adalet ve güvenlikten doğan şikayet konuları izlemektedir.

Dilekçe hakkının yalnız vatandaşlara tanınması hukuk ilkeleri ile bağdaşmadığı için yabancıların da bu haktan yararlanmaları gerekir. Anayasa'nın 74. maddesinde 2001 yılında yapılan değişiklikle, "dilekçe hakkı" *karşılıklılık ilkesi*²⁹ gözetilmek kaydıyla yabancılara da tanınmış bir hak durumuna gelmiştir. Yine Anayasa'nın 74. maddesinde dilekçe hakkının kullanımına ilişkin kanunda 2003 yılında yapılan değişiklikle belirtildiği üzere; "yapılmakta olan işlemin sonucu hakkında yetkili makamlarca dilekçe sahiplerin en geç 30 iş günü içinde gerekçeli olarak cevap verileceği ve sonucun ayrıca bildirileceği" ibaresi yer almaktadır.

Dilekçe Komisyonuna 24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılında yurt dışından yapılan başvuru sayısı 96 olup, bu başvuruların büyük çoğunluğu Almanya'dan gelmiştir. Almanya dışında Amerika Birleşik Devletleri, Avusturya, Hollanda, Danimarka, Fransa, İngiltere ve İsveç'ten de başvurular yapılmıştır.

24. Dönem 2. Yasama Yılı içerisinde Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu (DKGK) beş toplantı yapmıştır. DKGK'nin kurulmasını karara bağladığı alt komisyonlar şunlardır³⁰:

- Okulların İç ve Dış Donanımları ile İlgili Standartlar Oluşturulması ve Öğrencilerin Güvenliğine Yönelik Gerekli Tedbirlerin Alınması Talebini İçeren Dilekçelere İlişkin Kurulan Alt Komisyon.
- Başkasına Ait Kaçak Kullanım Bedelinin Tüketiciden Haksız Olarak Alındığı, Talebi Olmamasına Karşın Elektrik Sayaçlarının Değiştirildiği ve Maliyetinin Haksız Olarak Tüketicie Yüklendiği İddiasını İçeren Dilekçelere İlişkin Kurulan Alt Komisyon.
- Beledilerce Toplanan Otopark Bedellerinin Akıbetinin Araştırılması ve Söz konusu Bedellerin Amaç Dışı Kullanımının Önlenmesi Talebini İçeren Dilekçelere İlişkin Kurulan Alt Komisyon.

²⁹ Bir ülkenin; kendi vatandaşlarına diğer ülkede belirli konularda hak tanınması halinde; buna karşılık olmak üzere, anılan diğer ülkenin vatandaşlarına benzer hakları tanınması veya ulusal muamele ilkesini uygulaması **karşılıklılık ilkesi** olarak tanımlanmaktadır. Bu ilke hukuken veya fiilen (de facto) uygulanabilir. Karşılıklılık, iki ülke arasındaki ikili anlaşma ile hukuken sağlanabileceği gibi, bir hukuki metin olmamakla birlikte fiili uygulama ile de olabilir.

³⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem24.htm> (30.11.2012)

- İçtüzük gereğince yenilenen, Belediye İmar Planlarında Okul alanı olarak ayrılan Gayrimenkulleri hakkında, ilgili İdari Makamlar tarafından yasal süresince kamulaştırma işlemi veya imar planında Revizyon İşlemi yapılmadığı için mülkiyet haklarının anayasaya aykırı olarak sınırlandığı iddialarını içeren dilek celere ilişkin Kurulan Alt Komisyon.
- Ekmek İsrafının  nlenmesi ve İhtiyaç Fazlası Ekmeğin Değerlendirilmesi Talebini İçeren Dilek celere İlişkin Kurulan Alt Komisyon.
- Devletin Hukum ve Tasarrufu altındaki kıyılarından halkın kullanımının mevzuata aykırı olarak Sınırlandığını belirterek Bu Sınırlamaların Kaldırılması ve Gerekli  nlemlerin Alınması Talebini içeren Dilek celere ilişkin Kurulan Alt Komisyon.
- Askeri okullarda ayrımcılığa uğradıklarını ve Haksız Olarak İlişkilerinin Kesildiğini İddia ederek, konunun araştırılması, askeri okullardan ilişiği kesilenlerin Tazminat Yükümlülüğünün Azaltılması/ Kaldırılması Talebini İçeren Dilek celere İlişkin Kurulan Alt Komisyon.

Tablo: DİLEKÇE KOMİSYONU FAALİYET  İZELGESİ³¹

23. Yasama Döneminden Devralınan Dilekçe Sayısı	359
24. Yasama Döneminde Gelen Dilekçe Sayısı	8710
24. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılında Gelen Dilekçe Sayısı	8223
Karara Bağlanan ve Hıfzedilen Dilekçe Sayısı	2960
İşlemde/ İncelenmekte olan Dilekçe Sayısı	6109
Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu (DKGK) Toplantı Sayısı	5
Alt Komisyon Toplantı Sayısı	27
Dilekçe Komisyonunun Yerinde İnceleme ve Araştırma Ziyareti Sayısı	5
Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Toplantı Sayısı	13
Başkanlık Divanından DKGK'ye Sevk Edilen Dilekçe Sayısı	1
Kadınlardan Gelen Dilekçe Sayısı	869

³¹ <http://www.tbmm.gov.tr/raporlar/FaaliyetRaporu.pdf> s.34. (30.11.2012)

Erkeklerden Gelen Dilekçe Sayısı	7732
Sivil Toplum Örgütlerinden Gelen, özel kuruluşlardan ve Toplu İmza ile Gelen Dilekçe Sayısı	109

İnsan Hakları İnceleme Komisyona, 1. Ve 2. Yasama yılında 2800 bireysel başvuru yapılmıştır. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Genel Kurulunda 12 toplantı gerçekleştirmiştir. Alt komisyonlarda ise 76 toplantı gerçekleştirilmiştir. Komisyonda aşağıda belirtilen beş alt komisyon kurulmuştur³²:

- Terör ve Şiddet Olayları Kapsamından Yaşam Hakkı İhlallerinin İncelenmesi Alt Komisyonu,
- Kadın ve Aile Bireylerine Yönelik Şiddetin İncelenmesi Alt Komisyonu,
- Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri Alt Komisyonu,
- Türkiye’de Bulunan Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasa Dışı Göçmenlerin Sorunlarını İncelemek Üzere Kurulan Alt Komisyon,
- Şırnak İli Uludere İlçesi Sınırında Yapılan Hava Harekatı Sonucu Yaşanan Ölüm Olaylarının İncelenmesi Alt Komisyonu.

Bilgi edinme hakkı, “ demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esaslardır.”³³

Bilgi edinme hakkı kanunu, Avrupa Birliği Uyum Yasaları çerçevesinde 2003 yılında mecliste görüşülmeye başlanmış ve 2004 yılı itibariyle yürürlüğe girmiştir.

Bu kanun da tıpkı dilekçe hakkı kanunda olduğu gibi Türkiye’de ikamet eden yabancıları da, “karşılıklılık ilkesi” doğrultusunda kapsamaktadır. Bu kanunun ikinci bölümünün beşinci maddesine göre “kurum ve kuruluşlar, bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme

³² <http://www.tbmm.gov.tr/raporlar/FaaliyetRaporu.pdf> s.37. (30.11.2012)

³³ Kanun Metinleri Dizisi, *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı Mevzuatı*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2004, s.20.

başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdür” ifadesiyle kanunun kapsamı belirtilmiştir.³⁴

Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan dilekçe hakkı ile bilgi edinme hakkı sayesinde halk, devlet denetimi konusunda yetkili kılınmıştır.

Ancak dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılması yoluyla yasamanın yürütmeyi ve yönetimi gerçekten denetleyebildiğini söylemek uygulamada zordur. Bu yola gidebilmek için en başta konunun bir yargı merciinin görev alanına girmemesi gerekmektedir. Öte yandan dilekçe komisyonunun hızlı karar vermemesi, başvuruların çokluğu, şikayetle ilgili soruşturmalardan geç sonuç alınması gibi nedenler de bu yolun kullanılabilir ve yeterince etkili olmasını engellemektedir.

Kısaca söylemek gerekirse, yürütmenin TBMM tarafından denetlenmesi amacıyla Anayasada öngörülmüş yollar uygulamada pek işlememektedir.

Siyasal denetim, idarenin denetimi için etkin bir mekanizmadır. Parlamentolar, parlamenter geleneğe sahip ülkelerde, yönetimin denetimi konusunda oldukça etkili konuma sahiptir. Ancak Türkiye’de bahsedildiği üzere, oturmuş bir parlamenter kültürden söz etmek çok zordur.

Türkiye’de bu denetim yolunun bazı sınırları vardır. Bu sınırlardan en önemlisi de kendi yapısından dolayı ortaya çıkmaktadır. Örnek olarak TBMM Dilekçe Komisyonu’na gelen dilekçe sayısına baktığımızda komisyon üyelerinin baş edemeyecekleri kadar çok dilekçe geldiğini görebiliyoruz. TBMM Dilekçe Komisyonunun 12 üyesi vardır ve bir insanın bu kadar çok dilekçeyi sağlıklı bir şekilde inceleyip doğru kararlar alabilmesi neredeyse imkansızdır. Ayrıca Dilekçe Komisyonuna üye milletvekillerinin tek görevi de vatandaşların dilekçelerini incelemek değildir. Milletvekillerinin aynı zamanda Meclis’te yapmaları gereken diğer yasal zorunlulukları da vardır.

Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partinin üyelerinin çok iyi korunduğu bir ortamda siyasal denetimin nasıl sonuç vereceğini kestirebilmek çok güç olmayacaktır. İktidar partisinin üyesi olan milletvekilleri hükümeti zora sokacak, yürütülen politikayı yanlış gösterecek durumlara sebep olmak istemeyeceklerdir ve bu nedenle bazı olayları görmezden gelebileceklerdir. Bu da denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Dolayısıyla bugün hükümetin

³⁴ a.g.e., s.28–29.

daha özel anlamda idarenin denetlenmesi görevi meclisin değil, meclisin belli oranda çoğunluğu oluşturan muhalefetin omuzlarındadır. Fakat unutulmamalıdır ki muhalefet de belli bir partiye dayanacağından bu amaçta da politik çıkarlar ön planda tutulabilir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi meclisin kendi yapısından dolayı siyasal denetim ağır işleyecektir. Bu da vatandaşları hayal kırıklığına uğratabilecektir. Oysa kişi hak ve özgürlüklerini ilgilendiren konularda ya da yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar görenlerin korunması gibi konularda daha etkili, hızlı ve güven verici denetim sistemine ihtiyaç duyulacağı ortadadır.

İdarenin hukuka aykırı ve yerinde olmayan işlem ve eylemlerini önlemek ve genel anlamda hak ve özgürlükleri koruyabilmek için ihtiyaç duyulan bütün mekanizmalar bir hukuk devletinde bulunmalıdır. Amaç hürriyetlerin, hakların yaşanabileceği sosyal bir ortam oluşturmak olmalıdır. Çağımız demokratik toplumu katılcı bir toplum olmak zorundadır. “Bir ülkede ne kadar demokrasi bulunduğunun en sağlam ölçüsü yurttaşların, kendilerini ilgilendiren her konuda hangi ölçüde söz ve karar sahibi olduklarıdır.”³⁵

2. Yargı Denetimi

Hukuk devlette, kişisel hak ve hürriyetlerin kişiler arasında birbirine karşı korunmasının yanında, idarenin kanunsuz ve keyfi işlem- eylemlerine karşı da korunması gerekmekte, bu nedenle idarenin faaliyetlerini yargı denetimine tabi tutulmaktadır.

Yargı denetimi yaptırıma bağlı olduğu için yönetimin hukuk kurallarına bağlı kalması ve dolayısıyla vatandaşların hak ve menfaatlerinin korunması sağlanmış olur. Bu yönüyle yargısal denetim diğer denetim yollarına kıyasla daha büyük bir güvence sağlamaktadır.

Yargı denetiminde uygulanan sistemler, ülkeler bakımından farklılık göstermekte ve temel olarak iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki, Anglo- Sakson ülkelerde uygulanan “yargı birliği” sistemi, ikincisi ise, Kara Avrupası ülkelerinde ve Türkiye’de uygulanan “yönetimsel yargı” sistemidir.

2.1 Yargı Birliği Sistemi

³⁵ Cem Eroğul, “Anayasa Sorunu”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C. 11, S. 82, 1986, s.6.

İlk olarak İngiltere’de ortaya çıkıp gelişen adli idare sisteminde, “ idarenin eylem ve işlemleri de özel hukuk kurallarına tabi tutulmakta olup bu sistem daha çok Anglo-Sakson ülkelerinde “yargı birliği” sistemi adı ile uygulanmaktadır.”³⁶

Özellikle İngiltere, Amerika, Norveç ve Danimarka’da uygulandığı için “ Anglo-Sakson sistemi” de denilen yargı birliği sisteminde, yönetim vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabidir ve uyuşmazlıklarının normal mahkemelerde çözülmesi öngörülmektedir.

Yargı birliği sisteminde yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Sistemde idare ile birey eşit tutulur ve aynı hukuk kuralları uygulanır.

“ İdarenin adli yargı organlarınca denetlenmesi her ne kadar yargı birliğini meydana getirirse de, günümüzde gittikçe artan ve genişleyen kamu hizmetlerinin ve teşkilatının denetimini gereği gibi sağlayamaz. Sistemin bu nedenden kaynaklanan yetersizliği, bazı ülkelerde adliye mahkemelerinin yanında ve bunların dışında idareyi denetleyen ve sayıları git gide artan ihtisas mahkemelerini kurmaya yönelmiştir.”³⁷

2.2 İdari Yargı Sistemi

İdari yargı olarak isimlendirilen bu sistemde, yönetimin faaliyet ve işlemlerinden zarar gören kişiler, bu amaçla oluşturulmuş idari yargı organlarına başvururlar. Başka bir deyişle, idari davalar, adli mahkemeler yerine, doğrudan idari mahkemelerde görülür.

İdari yargı Fransa’da doğmuş ve gelişmiştir. Fransa’da ortaya çıkan idari yargı sistemi, Kıta Avrupası başta olmak üzere, Türkiye, İtalya, İspanya, Portekiz, Mısır, Lübnan, Almanya, ve Belçika gibi birçok ülkeyi de etkilemiştir.

Türkiye’de idari yargı alanında ilk adım 1868 yılında atılmıştır. Fransa’da halkın idareye karşı şikayetlerini inceleyen ve zamanla görevini Danıştay’a devreden “Kral Şurası” benzeri bir yapı Türkiye’de, Osmanlı döneminde “Şurayı Devlet”ti ve bu kurum idari yargının temelini oluşturmaktaydı. Bu yapı Cumhuriyet döneminde de korunmuş ve 1925’te Şurayı Devlet Kanunu ile Danıştay kurulmuştur.

³⁶ Sadrettin Gültekin, *Kamu Yönetimi*, Akademi Yayınevi, Rize 2002, s.389.

³⁷ Osman Erdoğan, *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2006, s.29.

1982’de çıkarılan Danıştay Kanunu ve ardından çıkarılan yasalarla İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri kuruldu ve İdari Yargılama Usul Kanunu ile idari yargı bugünkü şeklini almıştır.

Hukuk devletinin en temel ilkelerinden birisi, T.C Anayasanın 125.maddesinde de belirtildiği gibi, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olmasıdır.

Ancak, Türkiye’de yargı denetimi yönetimin hukuka bağılılığını sağlamada yeterli midir? Toplumda, medyada zaman zaman yükselen “hukuka güvensizlik” seslerini, siyasi iktidarın yargı üzerinde etkili olduğu haberlerini yok sayamayız. Yargılama görevini yerine getirecek olan yargıçların hukuksal güvencesinin siyasi iktidara bağılı olması ister istemez adalete siyaset gölgesinin düşmesine neden olmaktadır.

Şüphesiz, birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında yargısal denetimin, karşı konulamayacak, yadsınamayacak yararları ve değerleri mevcuttur. Ancak yargısal denetimin çok yararlı ve gerekli olmasının yanında yargısal denetime yöneltilmiş birtakım eleştiriler de mevcuttur.

Yargısal denetime getirilen en önemli eleştiri, yargı sürecinin çok biçimsel olması, biçimsel koşulları bilmeyen yada gereği gibi yerine getiremeyenlerin haklarını kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalmaları; yine yargı düzenindeki terim ve kavram kargaşasının olması, ayrıca hukuk dilinin de hukukçu olmayan bireylerce anlaşılamamasının hak kaybının boyutlarını daha da büyüttüğü iddiaları oluşturmaktadır.

Yargı denetimine getirilen ikinci önemli eleştiri, çok yavaş işlemesidir. Örneğin bir dava 3-5 yıl, hatta çok daha uzun sürede sonuçlandırabilmektedir. Bu durum bireyleri yargı yoluna başvurmadan vazgeçirebilmektedir.

Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğünün 2011 yılı için hazırladığı istatistiklerine göre, Danıştay, İdari Yargı Mahkemeleri adalet çalışanları ağır bir iş yükü altında ezilmektedir.

Tablo: Danıştay İş Yüğü³⁸**(1/1/2011-31/12/2011)**

DAİRELER	Gelen İş			Çıkan iş	Gelecek yıla devir	Çıkanın gelene oranı (%)	M*
	Geçen yıldan devren gelen	Yıl içinde Gelen	Toplam				
İDARİ DAVA DAİRELERİ G.K	6343	3985	10328	2772	7556	26,8	741
VERGİ DAVA DAİRELERİ G.K	547	643	1190	768	404	66,1	240
BİRİNCİ	212	2229	2441	2170	271	88,9	40
İKİNCİ	10905	12457	23362	7837	15525	33,5	469
ÜÇÜNCÜ	10106	5256	15362	7872	7490	51,2	483
DÖRDÜNCÜ	14087	9954	24041	11140	12901	46,3	461
BEŞİNCİ	11430	8975	20405	8444	11961	41,4	483
ALTINCI	22371	9461	31832	18478	13354	58,0	460
YEDİNCİ	17602	9428	27030	9840	17190	36,4	650
SEKİZİNCİ	16194	9533	25727	7300	18427	28,4	740
DOKUZUNCU	17395	9527	26922	9122	17800	33,9	679
ONUNCU	24057	11748	35805	17613	18192	49,2	518
ONBİRİNCİ	17233	8761	25994	9254	16740	35,6	679
ONİKİNCİ	15859	10664	26523	7678	18845	28,9	681
ONÜÇÜNCÜ	9620	4728	14348	6141	8207	42,8	590
ONDÖRDÜNCÜ	0	16934	16934	5431	11503	32,1	185
ONBEŞİNCİ	0	16943	16943	6043	10900	35,7	171
DAİRELER TOPLAMI	187071	146598	333669	134363	199306	40,3	495
GENEL TOPLAM	193961	151226	345187	137921	207266	40,0	500

M*: Ortalama görülme süresi (Gün); Dosyanın Daireye gelişi ile daireden çıkışı arasında geçen zaman olarak hesaplanmıştır.

³⁸ http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2011/154.pdf (01.12.2012)

Tablo: İdari Mahkemeleri İş Yüğü³⁹**(2001-2011)**

		GELEN İŞ				ÇIKAN iş	ÇIKAN İŞ/ GELEN İŞ %	DEVRE- DİLEN iş	DEVREDİ- LEN İŞ/ GELEN İŞ %	M*
YILLAR	MAHKEME TÜRÜ	GEÇEN YILDAN DEVREN GELEN	YIL İÇİNDE GELEN	BOZULA- RAK GELEN	TOPLAM					
2001	BÖLGE İDARE	1455	43073	0	44528	38438	86,3	6090	13,7	33
	İDARE	38792	72277	5259	116328	74854	64,3	41474	35,7	190
	VERGİ	25369	60097	3174	88640	56434	63,7	32206	36,3	173
2002	BÖLGE İDARE	6090	52217	0	58307	48503	83,2	9804	16,8	57
	İDARE	41474	79669	4621	125764	79860	63,5	38508	36,5	183
	VERGİ	32206	69127	3591	104924	66416	63,3	38508	36,7	183
2003	BÖLGE İDARE	9804	50731	0	60535	54162	89,5	6373	10,5	56
	İDARE	45904	91180	5445	142529	873338	61,3	55191	38,7	198
	VERGİ	38508	56171	2889	97568	71041	72,8	26527	27,2	180
2004	BÖLGE İDARE	6373	53512	0	59885	49799	83,2	10086	16,8	57
	İDARE	55191	125854	6040	187085	105446	56,4	81639	43,6	208
	VERGİ	26527	58225	2962	87714	60749	69,3	26965	30,7	158
2005	BÖLGE İDARE	10086	66027	0	76113	62933	82,7	13180	17,3	65
	İDARE	81639	132512	7559	221710	124602	56,2	97108	43,8	243
	VERGİ	26965	62941	2583	92489	58511	63,3	33978	36,7	177
2006	BÖLGE İDARE	13180	69578	0	82758	67294	81,3	15464	18,7	75
	İDARE	97108	169591	7743	274442	174506	63,6	99936	36,4	202
	VERGİ	33978	74327	3803	112108	71674	63,9	40434	36,1	179
2007	BÖLGE İDARE	15464	78960	0	94424	80301	85,0	14123	15,0	67

³⁹ http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2011/160.pdf (01.12.2012)

	İDARE	99936	144784	10661	255381	167351	65,5	88030	34,5	210
	VERGİ	40434	82623	5477	128534	79174	61,6	49360	38,4	193
2008	BÖLGE İDARE	14123	85745	0	99868	85356	85,5	14512	14,5	60
	İDARE	88030	126307	15384	229721	153880	67,0	758841	33,0	200
	VERGİ	49360	97802	5500	152662	98292	64,4	54370	35,6	185
2009	BÖLGE İDARE	14516	95423	0	109939	98233	89,4	11706	10,6	49
	İDARE	75854	127944	13743	217541	145336	66,8	72205	33,2	186
	VERGİ	72177	110733	5528	188438	111904	59,4	76534	40,6	235
2010	BÖLGE İDARE	11706	108666	0	120372	108459	90,1	11913	9,9	39
	İDARE	72205	164806	15388	252399	154634	61,3	97765	38,7	183
	VERGİ	76533	130134	5795	212462	123791	58,3	88671	41,7	229
2011	BÖLGE İDARE	11906	100612	0	112518	105752	94,0	6766	6,0	33
	İDARE	97768	186033	12895	296696	185617	62,6	111079	37,4	196
	VERGİ	88673	83375	3701	175749	124303	70,7	51446	29,3	239

M*: Ortalama yargılama süresi (Gün)

Yargı denetimine getirilen diğer bir eleştiri de, yargı denetiminin oldukça pahalı olmasıdır. Başvurma harcı, nisbi harç, bilirkişi ücreti, avukatlık ücreti ve diğer giderler büyük bir yekün tutmakta, bu nedenle bireyler bazen bu maddi giderler yüzünden yargı yoluna başvurmaktan vazgeçmektedirler.

İdarenin eylem ve işlemlerinin yargı yoluyla denetlenmesinin gerekliliği, bugün üzerinde tartışılmayacak kadar açık bir meseledir. Her ne kadar bir takım eksiklikleri ve yetersizlikleri olsa da idarenin yargısal denetimi demokratik hukuk devletinin bir gereği olarak, toplumun vazgeçemeyeceği objektif bir denetim yoludur.

3. İdari Denetim

İdari denetim, “yönetmel yapı içerisinde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi iç yapılarında oluşturulmuş olan özel birimlerce ve kendi yapıları dışındaki denetim birimleri tarafından denetlenmesidir.”⁴⁰

Yönetim idari denetimi, kendiliğinden başlatabileceği gibi yönetilenlerin şikayetleri ve başvuruları üzerine de başlatabilir. “ İdari denetim, yönetimin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit otokontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir. Bu temel amaç çerçevesinde, idari denetim “usule uygunluk”, “elverişlilik”, “verimlilik ve etkililik” olmak üzere üç temel prensibin gerçekleşmesini hedefler.”⁴¹

İdari denetim, çeşitli biçimlerde yürütülebilmektedir. İdarenin faaliyetleri, yasama ve yargı organlarınca denetlendiği gibi idarenin kendi içerisinde oluşturduğu denetim organları tarafından da denetlenir. Bu denetimlerin bir kısmı idarenin kendi yapısı içerisinde diğer bir kısmı ise özel kurumlar eliyle gerçekleşmektedir. Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine “iç denetim”, başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesine ise “dış denetim” denir.

İç denetimin en belirgin örnekleri “hiyerarşi denetimi” ile “idari teftiş”tir. Dış denetimin örnekleri ise “vesayet denetimi” ve devletin Danıştay, Sayıştay, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu gibi kuruluşlarla yürüttüğü denetim ise özel denetime örnektir.

3.1 İç Denetim

İç denetim, kamu kuruluşlarının amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdikleri eylemlerin yasalara, hedeflere, saptanan standartlara uygunluğunun denetlenmesidir.

İç denetim örgütsel işleyişin hiyerarşik üstlerince gerçekleştirilebileceği gibi, denetim işlevini yerine getirmekle görevlendirilmiş birimler tarafından da yapılabilir.⁴²

İç denetimin gerçekleştirilmesinde iki yola başvurulmaktadır. Bunlardan ilki ve en önemlisi hiyerarşik denetim, ikincisi ise kurum içi özel denetimdir.

3.1.1 Hiyerarşik Denetim

⁴⁰ Osman Erdoğan, *a.g.e.*, s.23.

⁴¹ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 7, Sayı.1, 1974, s.33.

⁴² Müslüm Akıncı, *Bagımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınevi, İstanbul 1999, s.77.

Hiyerarşi kelimesi Türkçeye Fransızca “*hierarchie*” kelimesinden geçmiş, “herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyon”⁴³ anlamını taşımaktadır.

Her bir kamu kurumu, yetki ve görevler bakımından ast-üst biçiminde örgütlenmiştir. Ast-üst biçiminde örgütlenme hiyerarşik bir yapıyı ortaya çıkarır. Hiyerarşik yapı içerisinde yer alan üstlerin astlarını denetlemesine “hiyerarşik denetim” denir. Bu denetim, ast-üst ilişkisinin doğal bir gereğidir. Üst, astların eylem ve işlemlerini her zaman denetleyebilir. Bunun için yasal bir düzenleme gerekmez. Hiyerarşik üst, hiyerarşik denetim yetkisini re’sen kullanabileceği gibi, ilgililerin müracaatı üzerine de kullanabilir.

Astın görevine giren konularda üst, ast yerine herhangi bir işlemde bulunamaz. Ama üst asta emir vererek asta yön verebilir, yapacağı işleri önceden belirtebilir, ya da işlem yapılmadan önce onayının alınmasını isteyebilir. Üst, astın işlemlerini hem “hukuka uygunluk”, hem “yerindelik” açısından denetler. Gerekğinde, astın yaptığı işlemlerin uygulanmasını durdurabilir, değiştirilmesini isteyebilir. Ast da, üstün emri doğrultusunda karar alır; ancak üstün verdiği emrin de hukuka uygun olması, suç teşkil etmemesi gerekir.

Hiyerarşik denetimde her astı, tüm üstleri denetleyebilir. Yani şefleri sadece şube müdürleri değil, şube müdürlerinden başlayarak tüm üstleri denetleyebilir. Üst, astın kişisel durumu ile ilgili hiyerarşik yetkilere sahip olduğu gibi, onun yaptığı işlemler üzerinde de yetkiye sahiptir. Üstlerin, astları üzerinde, atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama ve hizmet yerini değiştirme gibi hiyerarşik yetkileri bulunmaktadır.

Hiyerarşi yetkisi, aynı kamu tüzel kişiliği içinde geçerli bir yetkidir. Aynı tüzel kişiliğe sahip kuruluşlara mensup görevliler arasında hiyerarşi yoktur. Örnek verecek olursak, merkezi yönetimin temsilcisi olan vali, bir yerinden yönetim kuruluşu olan belediyenin hiyerarşik amiri olan belediye başkanı üzerinde hiyerarşik yetkiye sahip değildir. Çünkü il genel idaresi ile belediyeler ayrı tüzel kişiliğe sahiptir. Yerinden yönetim idaresi ve bunların personeli üzerinde merkezin hiyerarşik gücü yoktur.

Hâkimler üzerinde ve mahkemeler arasında da hiyerarşi ve hiyerarşik denetim söz konusu olamaz. Ayrıca askerler de sivil idarelerin ve hiyerarşinin dışındadır.

3.1.2 Kurum içi Özel Denetim (İdari Teftiş)

⁴³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt.I, Ekin Kitabevi, Bursa 2003, s.162.

“ Kamu bürokrasisinin etkin bir biçimde denetlenebilmesi amacıyla en üst yöneticiye bağlı, onun emriyle harekete geçecek ve onun adına o kuruluşu denetleyecek bir denetim organı oluşturulmaktadır.”⁴⁴ Başka bir anlatımla idari teftiş, doğrudan doğruya üst yönetici adına uzmanlaşmış kadrolardan oluşan denetim kurulları tarafından yapıldığı için hiyerarşinin farklı bir türü olarak da düşünülebilir. Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerde, en üst amir olan bakan ya da genel müdürlerin denetim yetkileri tüm örgütü kapsamaktadır. Bunlar geniş teşkilat üzerindeki denetimlerini sağlıklı bir şekilde yerine getiremeyecekleri için en üst amire bağlı bir denetim organı oluşturulur. Dolayısıyla idari teftiş, “ iç denetimin idari yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimler tarafından yapılmasıdır.”⁴⁵

Türkiye’de 2003 tarihli 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun” ile tüm bakanlık teşkilatlarında zorunlu olarak teftiş kurulu başkanlıklarının kurulacağı ve ihtiyaca göre de bağlı kuruluşların merkez teşkilatında da kurulabileceği belirtilmiştir.

Hiyerarşik denetimden farklı olarak idari teftiş, “ idarenin denetiminin yanında mali denetim ve personel işlerinin denetimini de içine almaktadır.”⁴⁶

Teftiş yoluyla denetim müfettişler eliyle gerçekleştirilir. Müfettişlerin esas görevi kurumun üst yöneticisini kurumun işleyişi hakkında aydınlatmak ve denetim görevinin yerine getirilmesine yardımcı olmak, kurumun işleyişinde verimliliği ve düzeni sağlamaktır. Teftiş sırasında müfettişler her türlü bilgi ve belgeyi istemek, denetledikleri memurlar hakkında sicil verme yetkisine sahiptirler. Ancak doğrudan karar alma, yürütme yetkileri yoktur. Müfettişler ilk soruşturmayı yapmakla da görevlendirildiklerinden, konuları yargı organına iletirken daha etkili konumdadırlar.

Siyasal sorumluluk gerektiren alanlarda iç denetim kuruluşlarının hiç yetkileri yoktur. Ayrıca iç denetim görevlileri memur statüsünde olup, ayrıca bir güvenceye sahip değildir. Başka bir göreve veya başka bir yere atanmaları, terfileri, tenzilleri ve mali hakları konusunda güvenceleri yoktur.

⁴⁴ Ahmet Başözen, “Kamu Bürokrasisi Ve Denetim Yolları”,
<http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamubrokrasisi.htm> (15.11.2011)

⁴⁵ Hüseyin Amcaoğlu, *Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2002, s. 20.

⁴⁶ Serdar Mutta, *a.g.e*, s. 33.

3.2 Dış Denetim

Dış denetim, bir kamu kuruluşunun kendi idari yapısı dışında, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine denir. Dış denetim, Türkiye’de iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki vesayet denetimi, ikincisi ise özel denetimdir.

3.2.1 Vesayet Denetimi

Türkiye’de yönetim, “yerinden yönetim” ve “merkezden yönetim” ilkelerine göre teşkilatlanmıştır. Yerinden yönetim sisteminin doğal bir sonucu olarak hem yerel düzeyde hem de hizmet düzeyinde merkezi yönetimin yanında başka kamu tüzel kişileri de ortaya çıkmıştır.

Vesayet denetimi, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamaktadır. Amaç mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi içinde yürütülmesi, toplum yararının korunması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır. Nitekim T.C Anayasası’nın 127. maddesinde “merkezi idare mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde vesayet denetimi, açıkça hüküm altına alınmıştır.

Vesayet denetimi, atama yapma yetkisi vermez, emir ve karar alma hakkı tanımaz, takdir alanına karışmaz, takdir alanına giren konularda yaptırım uygulamaz. Ancak, bağlayıcı nitelikte olmayan tavsiye kararları alabilir. Sadece yasalara dayanarak ve yasaların tanıdığı alan içerisinde kullanılabilir.

Yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimini uygulayacak olan idari vesayet makamları çeşitlidir. Genel olarak, idari vesayet denetimi, genel idare, ya da genel idare içinde yer alan kuruluşlarca yapılır. Yerel nitelikleri kamu kurumları üzerinde vesayet denetimi ise çoğu kez kendilerini kuran kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir.

Yasalarda vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş, ya da İçişleri Bakanı gibi belli bir kamu görevlisi gösterilmektedir. Bu son durumda, vesayet yetkisinin bakan tarafından kullanılması gerekir. Bakan kendi yerine, vesayet yetkisini kullanmak üzere bir başkasını görevlendiremez. Kısaca belirtmek gerekirse, vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri yoktur. Örneğin; “ Yükseköğretim Kanununa göre, Milli Eğitim Bakanı, gerekli

gördüğü hallerde Yüksek Öğretim Kuruluna katılabilir ve başkanlık edebilir. Bu gibi durumlarda vesayet yetkisinin bakan tarafından kullanılması gerekir. Bakan kendi yerine, Kurula başkanlık etmek üzere, bir başkasını, örneğin müsteşarını görevlendiremez.”⁴⁷

İdari vesayet makamlarının ve bu makamların yetkilerinin yasa koyucu tarafından açıkça belirtilmesi gerekir. “ Vesayet denetimi yetkisini kullanmaya mahalli en büyük mülki amir, il ve ilçe idare kurulları, İçişleri Bakanlığı, ilgili bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay ve kanunda açıkça düzenlenen diğer kurumlar yetkilidir.”⁴⁸

Vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir, bu yönü ile hiyerarşi yetkisinden ayrılır. Bilindiği gibi hiyerarşi yetkisinin kullanılabilmesi için yasal bir dayanağa gerek yoktur. Hiyerarşik denetim, idarenin iç denetimi olmasına rağmen, vesayet denetimi bir dış denetimdir. “ Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerinin dışındaki başka bir idari kuruluş (merkezi yönetim) tarafından kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi ve kararlarını bozabilme yetkisi demek olan vesayet denetimi, devletin birliğini ve genel menfaatlerin sağlanmasını öngördüğü kadar, yerinden yönetim idarelerinin korunmasını da öngörmektedir.”⁴⁹

İdari vesayet, yerinden yönetim idarelerinin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladığı denetimdir. Yerel yönetimlerin organları ve görevlileri üzerindeki vesayet denetimi daha çok atama, atamama, geri alma, şeklinde gerçekleşirken, işlemleri üzerindeki denetim ise onama, onamama, bozma vb. şekillerde gerçekleşmektedir. Örneğin, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında kovuşturma ve soruşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak kesin bir yargı hükmüne kadar görevden uzaklaştırabilmektedir.

Vesayet Denetimi açısından 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı “ On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”u ele aldığımız zaman bu kanunla, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla

⁴⁷ Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Burhan Erdem (ed.) Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir 1988,s.239.

⁴⁸ Tahir Aktan, “ Mahalli idarelerde vesayet denetimi” , *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 3, Ankara 1976, s.4.

⁴⁹ Hüseyin Amcaoğlu, *a.g.e.*, s.22.

büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Mevcut Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olacak şekilde genişletilmiştir.

Kanunla bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Bu 27 illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu illerin, bucak teşkilatları da kaldırılıyor. Böylece bu kanunla Büyükşehir'e dönüştürülecek illerde birer ilçe kuruluyor ve büyükşehir belediyesi olmanın kriteriyse en az 3 ilçeye sahip olmak ve nüfusun 750 binden büyük olması şartı aranıyor. Büyükşehir belediyesi, ilin tüm sınırları içinde; imar, tarım, planlama, alt yapı ve ulaşım hizmetleri konusunda esas yetkili kılınmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlarla sınırlandırılmış:

- Mezarlık tesis etmek ve işletmek.
- Yolcu ve yük terminali yapmak, işletmek.
- İlçe içinde toplu taşıma yapmak.
- Merkezi ısıtma sistemini kurmak ve işletmek.
- Mezbaha yapmak ve işletmek.

Bu yasayla Türkiye genelinde 1600 belde ve yaklaşık 16000 köy kapanıyor. Nüfusu iki binin altındaki 559 belediyenin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılacak ve bu belediyeler köye dönüştürülecek. Bu belediyelerin personeli, taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları il özel idaresine devredilecek. Yasada "Mevcut köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği ilk mahalli idareler seçimine kadar devam edecek." deniliyor. Yeni büyükşehir belediyelerinde toplam 13 ilçe belediyesi kurulacak.

Bu yasayla büyükşehirler sınırının il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesi il idaresi sisteminin aşındırılması taşrada "devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü" uygulayacak makamların zayıflamasına ve zaman içerisinde ortadan kalkmasına yol açacaktır. Oysa T.C Anayasanın 126. maddesine göre; Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından,

coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmakta ve illerin idaresi “yetki genişliği” ilkesine dayanmaktadır. İl idaresinin ortadan kaldırılması Anayasa’nın 126. maddesine aykırı olacaktır. Ayrıca Anayasanın 127. maddesinde mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını...” ifadesinde yer alan “il”, “belediye” ve “köy” halklarının iç içe girmesine meydan verecektir. Büyükşehir belediyelerinin Anayasaya aykırı olarak il ve köy halkının görevini üstlenen idarelerin görev ve yetkilerine el atması anlamına geliyor. Anayasanın 127. maddesi ile il özel idaresi, belediye ve köy kamu tüzel kişilikleri Anayasayla öngörülmüştür ve yasa ile kaldırılamaz. Bu yasa, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerindeki “ vesayet yetkisini” ortadan kaldırmaktadır.

Büyükşehir sınırlarının il sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi “ subsidialite” ilkesine, yani ihtiyaçların en yakın yönetim birimleri tarafından karşılanması ilkesine de aykırıdır. Subsidialite ilkesi, özellikle bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasını amaçlayan bir ilkedir. Ancak bu yasa ile açıkça bölgesel farklılıklar ve çeşitliliğin korunması ortadan kaldırılmaktadır. Yaklaşık 16000 köyün tüzel kişiliği ortadan kaldırılmakta ve mahalleye dönüştürülmektedir. Oysa mahallelerin tüzel kişiliği ve kendi başlarına karar alma ve uygulama olanakları bulunmamaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan bu köylerin birçoğu farklı kültürel kimlik ve yapı barındırmaktadır ve tüzel kişiliği kaldırılan bu küçük toplulukların ve birimlerin artık karar mekanizmalarına katılmaları söz konusu olamayacaktır. Ayrıca köyler bir yerel yönetim birimi, bir hizmet birimi olmanın ötesinde vatandaşlar için bir kimlik ve aidiyet duygusunu sağlayan birimlerdir. Bu kapsamda bu yasa açıkça bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasını amaçlayan “subsidialite” ilkesine aykırıdır.

3.2.1 Özel Denetim

Dış denetimin ikinci ayağı özel denetim yollarıdır. Bu denetim yöntemi, Danıştay, Devlet Denetleme Kurulu ve Sayıştay gibi özel denetim kurumlarınca yapılan idari denetimdir.

Türk yönetim sistemi içinde Danıştay’ın önemli bir yeri vardır. Danıştay, T.C Anayasanın 155. maddesine göre, “İdare mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir idari merciiye bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii ve kanunlarda gösterilen belli davalarda ilk ve son derece mahkemesi olmasının yanı sıra, merkezi idarenin en yüksek

danışma ve inceleme merciidir.” Danıştay, “ bir yandan ülkenin “yüksek idare mahkemesi” diğer yandan ise bir “danışma ve inceleme” organıdır.”⁵⁰

T.C Anayasası’nın 108. maddesinden kaynağını alan Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla denetim yapmaktadır. Kurul bu denetim görevini Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kuruluş ve kurumlarında, kamu kurum ve kuruluşlarınca sermayesinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, işçi-işveren meslek örgütlerinde ve kamuya yararlı derneklerde, her türlü inceleme, araştırma ve denetim yaparak yürütmektedir.

T.C Anayasası’nın 160. maddesinde hüküm altına alınan Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayarak kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla idari denetim görevini yerine getirir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu 3 Aralık 2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile tamamen değiştirildi.Yeni Sayıştay kanunu, Sayıştay’ın çalışmalarında öncelikle Sayıştay’ın, uygunluk denetimi, yargılamaya esas rapor, hükme bağlama ve kanun yollarına başvurma süreçleri ile yargılama yetkisi olan bir yüksek denetim kurumu olarak varlığını devam ettirmesini esas almaktadır.

Yeni Sayıştay Kanunun 4. maddesine göre; Sayıştay, Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50’den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş olan anonim ortaklıkları (%den az olması halinde ortaklık hakları yönüyle), diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç), ve bu idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri, kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususlar; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,

⁵⁰ Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005, s.35.

kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini denetler. Ayrıca Yasanın 4. geçici maddesinde; Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun personeli, araç, gereç ve her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesi Sayıştay'a devredilmiştir. Devirle ilgili işlemler Sayıştay Başkanınca yerine getirilir.

Yeni Sayıştay kanununa göre, Sayıştay hem yasama ve yürütme güçlerinden bağımsızdır hem de idari ve yargısal yetkilere sahiptir. Öyle ki yeni Sayıştay kanunu ile Sayıştay mali denetim, performans denetimi ve bu denetimler sonucu oluşturulan Sayıştay raporları, KİT'ler için üretilen yıllık denetim raporları ve TBMM gelen taleplerin öncelikle karşılanması, TBMM'ne yapılan raporlama ile yetkisi genişletilmiştir.

Yeni Sayıştay kanunu ile TBMM Sayıştay'dan, özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri kuruluşların hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edilebilecektir. Buna göre Sayıştay TBMM'den gelen denetim taleplerine öncelik verecek ve denetim sonuçlarını TBMM Başkanlığına sunacaktır.

Yeni Sayıştay Kanunu ile Sayıştay tanımlanan süre ve süreçler çerçevesinde bir yıllık çalışması sonucunda; hem TBMM'ye sunulacak dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri değerlendirme raporu, genel uygunluk bildirimi ve diğer raporlardan oluşan Sayıştay raporlarını hazırlayacak hem TBMM'ye sunulacak KİT'lerin yıllık denetim raporlarını tamamlayacak hem de denetim alanında olup olmadığına bakılmaksızın TBMM'den gelen denetim taleplerini öncelikli olarak karşılayacaktır.

T.C Sayıştay Başkanlığı 2011 yılı Faaliyet Raporu'na göre; Sayıştay'ın Genel Yönetim Sektörü Kapsamındaki Denetime Tabi Kamu İdarelerinde 37 adet genel bütçeli idare, 74 adet özel bütçeli idare, 8 adet düzenleyici ve denetleyici kurum, 70 adet il özel idaresi, 16 adet büyükşehir belediyesi, 8 adet büyükşehir bağlı kuruluş, 16 adet büyükşehir ilçe belediyesi, 57 adet il belediyesi, 7 adet kalkınma ajansı ile Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu yer almaktadır.

Tablo : Genel Yönetim Sektörü Kapsamındaki Denetime Tabi Kamu İdareleri⁵¹

SEKTÖR ADI	ALT SEKTÖR ADI	BÜTÇE YAPI ADI	DENETİM KAPSAMINDA Kİ KAMU İDARE SAYISI	DENETİM PROGRAMINA ALINAN KAMU İDARESİ SAYISI
GENEL YÖNETİM SEKTÖRÜ	MERKEZİ YÖNETİM ALT SEKTÖRÜ	GENEL BÜTÇE	49	37
		ÖZEL BÜTÇE-A (Üniversiteler)	104	44
		Özel Bütçe –B (Diğer Kurumlar)	36	30
		Düzenleyici ve Denetleyici Kurum	9	8
		İl özel İdare	81	70
	MAHALLİ İDARELER ALT SEKTÖRÜ	Büyükşehir Belediyesi	16	16
		BYŞ Bağlı Kuruluş	19	8
		BYŞ Bağlı İlçe Belediye	143	16
		İl Belediye	65	57
		İlçe Belediye	752	4
		Kalkınma Ajansı	26	7
		SGK	1	1
	SOSYAL GÜVENLİK ALT SEKTÖRÜ	TC İş Kurumu	1	1

⁵¹ <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2011.pdf>

Sayıştay Başkanlığı 2011 yılı Faaliyet Raporu'na göre; Sayıştay'ın sekiz yargılama dairesine, 2011 yılında önceki denetim programlarından toplam 2914 yargı raporu intikal etmiş, raporların 2123'ünün yargılaması yapılarak ilamı düzenlenmiştir.

2011 yılında, suç teşkil eden fiillere ilişkin olarak, gereği yapılmak üzere 30 konunun ilgili dairelere veya savcılıklara gönderilmesine karar verilmiştir.

Sekiz yargılama dairesinin 2011 yılında verdikleri yargı kararlarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo: Dairelerin Yargısal Kararları⁵²

DAİRELER	TOPLAM RAPOR SAYISI	YARGILANAN RAPOR SAYISI	TAZMİNİNE HÜKMEDİLEN TOPLAM KAMU ZARARI (TL)	SUÇ TEŞKİL EDEN FİİLLER
1. DAİRE	291	185	9.253.727,21	12
2. DAİRE	369	307	40.951.531,21	-
3. DAİRE	412	304	43.606.148,51	1
4. DAİRE	408	348	3.239.556.752,45	-
5. DAİRE	330	189	14.392.744,83	-
6. DAİRE	356	273	22.489.062,50	13
7. DAİRE	290	213	18.055.573,17	1
8. DAİRE	458	304	2.719.957.987,21	3
TOPLAM	2.914	2.123	6.108.263.528,09	30

Sayıştay Başkanlığı 2011 yılı İdari Faaliyet Raporu'na göre; Sayıştay Genel Kurulu 113 değişik konudaki dosyayı inceleyerek sonuçlandırmıştır. Konular itibariyle Genel Kurul kararları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

⁵² <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2011.pdf>

Tablo: Konular İtibariyle Genel Kurul Kararları⁵³

KONU	SAYISI
Kurum İçi İşleyiş ve İşlevlerle ilgili Kararlar	15
2547 sayılı Yasanın 56/d Maddesi Uyarınca Verilen Görüş Kararları	63
Mevzuat Yorumu İle İlgili Kararlar	6
Genel Uygunluk Bildirimi Kararları	1
Sayıştay ile İlgili Yönetmelikler Hakkında Kararlar	17
İçtihadı Birleştirme Kararı	1
Yükseköğretim Denetleme Kurulu üyeliği seçimleri ile ilgili kararlar	1
Sayıştay Genel Kurulu İlke Kararları	2
Sayıştay Üye Seçimleri Hakkında Kararlar	2
Performans Denetimi Raporlarıyla ilgili kararlar	5
TOPLAM	113

Sayıştay Başkanlığı 2011 yılı Faaliyet Raporu'na göre; Sayıştay dairelerince verilen hükümler aleyhine 2011 yılında Temyiz Kuruluna yapılan başvurulardan 1458 dosya temyizden incelenerek hüküm tesis edilmiştir.

Tablo: Temyiz Kurulu Faaliyetleri⁵⁴

2010 Yılından Devreden Dosya Sayısı	2215
2011 Yılında Gelen Dosya Sayısı	1937
Toplam Dosya Sayısı	4152
Kurulca Yargılanan Dosya Sayısı (İlamı Düzenlenen)	1458
2012 Yılına Devreden Dosya Sayısı	2694

⁵³ <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2011.pdf>

⁵⁴ <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2011.pdf> s.40

Temyiz Kurulunca verilen kararlar, sonuçları itibariyle aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo: Konular İtibariyle Temyiz Kurulu Kararları⁵⁵

Tasdik	1006
Düzelterek Tasdik	98
Kaldırma	287
Bozma	179
Yapılacak İşlem Yok	655
(6009 sayılı Kanun Gereğince) İşlemden Kaldırılmasına	519
Toplam	2744

Sayıştay'ın bu şekilde iş yükünün altına boğulması işin yürütümü ve iş gücünün kullanımı konusunda etkinsiz, verimsiz, tutumsuz ve öngörülemez süreçleri beraberinde getirebilecektir.

Yeni Sayıştay Kanunun 36. maddesine göre Sayıştay denetimi düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsamaktadır. Sayıştay'ın performans denetimi, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştiriliyor ve denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gereken diğer hususlar rapor edilebiliyor. Ancak Yeni Sayıştay Kanununun performans denetimi anlayışı ve performans denetimi raporları yerine Sayıştay Raporları denilen raporları getirmesi Sayıştay'ın performans denetimin ilkelerinden tutumluluk, verimlilik, etkinlik ve geleceği öngörmeyi kolaylaştırmaya yönelik bir takdir yetkisinin bulunmadığını göstermektedir. Ayrıca Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek olan performans denetimlerinin mali ve hukuki sorumluluk doğurmaması, Sayıştay'ın yerindelik denetimi yapamaması ve idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alamaması, denetim amaç ve sürecinin tanımlanması Sayıştay'ın sıkıca tanımlanan bir kurum olduğunu göstermektedir. Bu tür bir performans denetiminden kamu yararı için bir şey çıkabilir mi?

⁵⁵ <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2011.pdf> s.40

Sayıştay için sorumluluk düzeylerinden bahsedilecek ise; bunların sırası ile kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM'ye ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması olmaktadır. Ancak Yeni Sayıştay Kanunda denetim amaçlarının tanımlanmış olması uzun vadede Sayıştay'ın sorumluluk düzeyleri yerine ancak sorumluluklarından bahsedilebileceği anlamına gelmektedir. Zira kanunun belirlediği denetim amaçları Sayıştay'ın stratejik planlarında ortaya koyacağı nihai hedeflerdir. Nitekim “Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz” şeklindeki düzenleme ise denetimin verimli, etkili, ekonomik kaynak kullanımını anlamsızlaştırmıyor mu?

Ayrıca Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2011 Yolsuzluk Algı Endeksine⁵⁶ göre, yolsuzluk dünya genelinde salgın bir hastalık şeklinde devam etmektedir. Rapor aynı zamanda Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele konusunda hala bir iyileşme elde edemediğini de ortaya koymuş Türkiye'nin 2010 yılı için 4,4 olan notu 2011'de 4,2'ye gerilemiştir. Ülke sıralamasında da 56. sıradan 61. sıraya gerilemiştir. Türkiye, birlikte değerlendirildiği Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkeleri arasında ilk sırada yer alırken, üyesi olduğu OECD ülkeler grubu sıralamasında ise, 34 ülke arasında 30. olmuştur. Bu sonuç bize Sayıştay'ın yaptığı uygunluk denetiminin yolsuzlukla mücadele etme dolayısıyla şeffaflığı ilerletme ve hesap verilebilirliği garanti etme sorumluluklarını karşılaması konusunda etkili bir denetim yöntemi olmadığını ortaya koymaktadır.

Türkiye'de mevcut yasal yapılanmalardan dolayı idari denetimler, siyasi iktidarın etkisine açık yöntemler haline dönüşmüştür. “Örneğin; taşradaki bir memurun yanlış tutumu, iktidarda olan siyasi partiye olan yakınlığıyla ters orantılı olarak yanlışlanabilmektedir. Hele hele işin içerisinde siyasi bir çekişme veya ideolojik bir savaşım varsa, iş bütünü siyasileşmekte; memur, haksız bile olsa korunmaktadır. Vesayet denetimi de bundan farklı bir biçimde işlememektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki siyasi çekişmenin etkili

⁵⁶ <http://seffafgundem.org/etiket/yolsuzluk-algi-endeksi> (01.12.2012)

bir silahı olarak kullanılan bu yöntem, yerine göre iyi bir politik manevra aracı olabilmektedir.”⁵⁷

Türkiye’de hiyerarşik denetim mekanizması, merkezi otoritenin güçlü olması nedeniyle, çok etkili ve süratli bir yoldur. Fakat “ denetimin idarenin kendi ajanlarınca yürütülmesi, idarenin hem denetleyen hem de denetlenen durumunda olması nedeniyle vatandaşın çıkarları değil de; idarenin çıkarları ön plandadır.”⁵⁸ Dolayısıyla bu denetim türü bireylerin hak ve özgürlüklerini idare karşısında gereği gibi koruyabilen bir denetim mekanizması değildir.

4. Kamuoyu Denetimi

İdare üzerindeki denetim yollarından bir diğeri kamuoyu denetimidir. En kısa şekliyle “ ferdi taleplerin toplumsal talebe dönüşmesi şeklinde tanımlayabileceğimiz kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hakim olan kanaattir.”⁵⁹

Kamuoyu denetimi, idarenin faaliyetlerinin halk tarafından izlenerek haksız eylem ve işlemlere tepki gösterilmesini ifade etmektedir. Kamuoyu denetimi iletişim imkanlarının geliştiği günümüzde dünya genelinde gittikçe etkili hale gelmektedir.

Bu denetim yolu, idari işlemlerin hukuka uygunluğunu sağlama da önemli bir işleve sahiptir. Bireylerin bir araya gelerek yanlış buldukları kararlara tepki göstermeleri, yanlış buldukları bir uygulamanın düzeltilmesi için görüş bildirmeleri ve bu yönde baskı yapmaları yönetimin etkili bir biçimde denetlenmesini sağlar. Bu özelliğiyle siyasal iktidara egemenliğin halkta olduğunu hatırlatmaktadır. Bu denetim yönteminde, bireylerin toplu olarak kamu makamlarını uyarma, kınama, protesto etme, aydınlatma, vb. yöntemleri kullanmaları sık karşılaşılan durumlardır.

“ Günümüzde demokratik siyasal sistemler ve siyasal iktidarlar, demokrasi anlayışı içinde, bireylerle sürekli bir etkileşim içinde bulunmak, onları, politikaları doğrultusunda bilgilendirmek ve destek almak gereksinimi duymaktadırlar. Bu durum, idarenin varlığının devam ettirebilmesi için çok önemlidir.

⁵⁷ Müslüm Akıncı, *a.g.e.*, s.358.

⁵⁸ Mustafa Demirel, *Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2003,s. 89.

⁵⁹ Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, Ankara Üniversitesi Hukuk Yayınları, Ankara 1983, s.115.

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi kamuoyunun yani toplumun uyanık ve bilinçli olması gerekir. “ Halk kamu işleriyle yakından ilgilendiği, yolsuzluklara karşı kuvvetli ve sağduyulu bir tepki gösterdiği ölçüde idare üzerindeki yolsuzlukları önleyici bir denetim sağlayabilir.”⁶⁰

Kamuoyu oluşumunda kamusal ve özel meslek kuruluşlarının rolü oldukça büyüktür. Bunların bir başka adı da baskı gruplarıdır. Türkiye Barolar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ticaret ve Sanayi Odaları, İşveren Sendikaları, İşçi Sendikaları, Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Kuruluşları, kamuoyu belirlemede etkili olurlar.

Basın, halkın idareyi denetlemesinde önemli bir rol oynar. Basın, kamuoyunu temsil eden vasıta olarak bireyler ile idare arasında bir nevi aracıdır. Basın, bir taraftan idareye halkın dileklerini, şikayetlerini duyururken, diğer taraftan idarenin aldığı karar ve tedbirleri kamuoyuna ulaştırır. Ancak bu görevini, basın hürriyetinin tanındığı ve teminat altına alındığı rejimlerde başarı ile yapabilir. Kamu oyunu uyarması bakımından zamanımızda internet, televizyon ve sinema önemli rol oynamaktadır.

Basın ve kitle iletişim araçlarının bağımsız ve yansız olmadığı bir ortamda gerçek bir kamuoyu denetiminden söz etmemiz mümkün değildir. Kamuoyu gücünün ve etkisinin dikkate alındığı demokratik sistemlerde, kamuoyu denetimi nedeniyle idarenin yasalara aykırı davranışları azalır ve böylece diğer denetim yollarının işleri bir nevi hafiflemiş olur.

Türkiye’de bir diğer denetim türü olan ve doğrudan bir yaptırım gücü olmayan kamuoyu denetimi, diğer denetim türlerine oranla çok daha zayıftır. Türkiye’de oturmuş bir demokratik kültürün olduğunu söylemek oldukça güçtür.

Kamuoyu denetiminin noksanlığının daha iyi anlaşılabilmesi için demokrasi kültürü ve Türkiye’de gelişimi üzerinde biraz durmak gerekiyor. Demokratik yapılanmasını modern ölçülerde oluşturabilmiş ülkelerin çoğunda halk, yüzyıllar boyu yönetimden hak talebinde bulunmuş, bu talepler için de çeşitli yöntemlerle mücadeleye girişmiştir. Kazanılan bu haklar yönetimden halka bahşedilmek şeklinde değil, halktan yönetime doğru uzanan bir çizgiyle elde edilmiştir. Kazanılan her yeni hak, demokratik kültüre, yeni bir yapı taşı olarak katkı yapmış ve yapmaktadır. Bu nedenledir ki, demokratik ülkelerde, yurttaşlar, yönetime yalnızca

⁶⁰ Osman Erdoğan, *a.g.e.*, s.25.

seçim dönemlerinde değil, ellerinde olan tüm imkanlarla katılmaktadırlar. Demokrasinin gerektirdiği de budur.

Türkiye Cumhuriyeti ise, yüzyıllar boyu hüküm srmğ, dönemin en güçlü devletlerinden olan Osmanlı İmparatorluğu’nun üzerine kurulmuğ bir devlettir. Osmanlı İmparatorluğu, sahip olduğu güçlü merkeziyetçi yapısı ile sosyo-kültürel yapısını Türkiye’ye miras olarak bırakmığtır.

Hak kazanmak için herhangi bir toplumsal devrim ya da mücadelenin içinde bulunmamığ Türk ulusu, cumhuriyetin ilan edilmesiyle beraber çeşitli haklara sahip olmuğ, ancak bu da halk tarafından kazanılarak değil, herhangi bir mücadele olmaksızın demokratik haklar adına elde edilmiğtir. Cumhuriyetin kurulması ile yeni bir toplum inęa etmek amacıyla halk, yönetime katılım konusunda bilinçlendirilmeye alığılmığ ve bu doğrultuda teğvik edilmiğtir. Ülkenin çok partili hayata geçme girişimleriyle beraber, bilinlenmiğ ve dolayısıyla demokratik kültüre sahip halk yapılanması oluşturulmaya alığılmığtır. Ancak zamanla izlenen yanlış politikalar, askeri darbeler ve yönetim anlayışının halkı yönetime katılımdan uzaklaştırması ile bu demokratik kültür oluşturma girişimleri sürekli yarım kalmığtır.

Demokratik, katılımcı toplum oluşumunu aradan geçen seksen dokuz yıla rağmen tamamlayamayan Türkiye, kamuoyu denetimi konusunda oldukça yetersizdir. Yönetimin haksızlıklarına karşı çok çeşitli şikayet yolları olmasına karşın, bu yollar pratikte yalnızca yurttaşların bilgili ve en varlıklı kesimi tarafından kullanılmaktadır.

Ülkede kamuoyu oluşurmada en etkin araçlardan biri de medyadır. Ancak Türkiye’de basının da tam tarafsız ve bağımsız olduğunu söylememiz doğru olmayacaktır.

“ Medyanın hem çeşitlenmesine hem de sayısının gün geçtikçe artmasına rağmen medya grupları hem dünyada hem de ülke çapında genel olarak belli bazı medya patronlarının denetiminde bulunmaktadır. Bu yüzden bu patronlar sadece ulaşmamızı istedikleri gerçeklere yer vermekte, bu da onların menfaatine olacak bilgileri kapsamaktadır.”⁶¹

Ayrıca Medya, olaylara reyting açısından yaklaştığı için bazen olaylarda haklı olanın tarafını değil de; haksız olan tarafı tutarak olayı kamuoyuna aktarabilmektedir. Olayların bir kısmını görmezden gelebilir örneğin kaçak yapılaşma ve gecekondur olaylarında, haklı olan

⁶¹ Kemal zden, *a.g.e*, s. 129

belediye uygulamasını değil de, kaçak inşa ettiği evi yıkılan insanın dramını gözler önüne sermektedir.

5. Etik Denetimi

Kamu yönetiminde etik tartışmalarının kökeni çok eski zamanlara gitse de, “ modern anlamıyla etik tartışmalar, Batı ülkelerinde 1970’lerden itibaren ortaya çıkan siyasi ve bürokratik skandallar kamuoyunda tartışılmaya başlanmasıyla bu konuda tartışmalar alevlenmiştir.

“İyi” ve “etik” bir yönetimin kurulması için kamuoyundan artarak gelen baskılar sonucunda Batılı hükümetler, etik kurallar ve standartlar ile ilgili düzenleyici-denetleyici kurumları oluşturma ve geliştirme çabası içine girmişlerdir. Bunlara uluslararası bilimsel-mesleki ASPA (American Association for Public Administration), NASPAA (National Association of Public Affairs and Public Administration), IIAS (International Institute of Administrative Sciences), IIPA (International Institute of Public Administration)) ve siyasi-ekonomik nitelikli (Council of Europe, OECD) kuruluşlar da katılmıştır.

Kamu yönetiminde etik olgusu, Batı’da olduğu gibi Türkiye’de de özellikle, 20.yüzyılda giderek artan siyasi-bürokratik yolsuzluk olayları, etik kavramına olan ilgiyi akademik çevrelerde arttırmış ve kamu hizmeti etiği üzerine yeni çalışmaların yapılmasını sağlamıştır.⁶²

Kamu yönetiminde “etik denetim”ini ele almadan önce “etik” kelimesinin etimolojik kökenini inceleyelim.

Etik kavramı Yunanca “ethos” sözcüğünden gelmektedir. Ethos, huy, karakter, alışkanlık gibi anlamlar taşımaktadır.

Türkçe’de, etik hem sıfat, hem de isim olarak kullanılabilir. Sıfat olarak kullanıldığında, “ bir tavrın, bir davranışın kurallara uygunluk derecesini gösterirken; isim olarak kullanıldığında bir bilim dalını, bir disiplini anlatmaktadır.”⁶³

⁶² örn; Raci Kılavuz, *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Seçkin Yayınları, Ankara 2003; Namık Kemal Öztürk, “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (der.), Seçkin Yayınları, Ankara 2003; Ahmet Nohutçu, “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*,(Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara 2004.

⁶³ Ruşen Keleş, Can Hamamcı, *Çevre Bilim*, İmge Kitapevi, Ankara 2002, s.232-233.

Etik, insanların kurduğu bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelini oluşturan ilke ve kuralları, doğru-yanlış ya da iyi-kötü gibi değeri ve kavramları araştıran bir felsefe disipliniadır.

Ahlak sözcüğünün İngilizce’de karşılığının “ethics”, “morality” olması ve “etik” kelimesinin Türkçe karşılığı huy, alışkanlık, yaradılış anlamına gelen “ahlak” sözcüğü olmasından dolayı etik ve ahlak çoğu kez birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Gerçekte ise ahlakla etik arasında farklılıklar söz konusudur. “Ahlak, nasıl davranılmasına ilişkin, yazılı olmayan pratik kuralları kapsarken; etik, daha somut kavramları içerir ve bu kavramlardan neler çıkabileceğı üzerine çalışır.”⁶⁴ Ahlak, temel olarak insanın değeri ve tutumlarını içerirken; etik, bu alanda yapılan bilimsel çalışmaları içermektedir.

“Günümüzde kamu yönetimi, sadece teknik ve siyasal bir olgu olmayıp, aynı zamanda etik bir olgu olarak da değerlendirilmektedir.”⁶⁵ Kamu yönetiminin varlık nedeni, “kamu yararını” gerçekleştirmektir. Kamu yararı, yönetim hukuku alanında, “toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılamak ve gündelik yaşamının sürdürülmesini sağlamak amacıyla yapılan her türlü kamusal faaliyet”⁶⁶ olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir deyişle kamu yararı, toplumun ihtiyaç duyduğu hizmet ve malların kamu bürokrasisi tarafından üretilmesidir.

Devlet, kamu hizmetini kamu görevlileriyle gerçekleştirir. Kamu görevlileri ise kamusal faaliyetleri, başta anayasa olmak üzere kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge ve benzeri mevzuata uygun olarak yapmakla yükümlüdürler. Ancak ne var ki pratikte, kamu görevlileri her durumda bu temel ilkeye göre hareket etmiyorlar. Bazı kamu görevlilerinin yolsuzluklara bulaştıkları, rüşvet aldıkları, zimmete para geçirdikleri, hizmet sundukları vatandaşlara zorbalık yaptıkları ve kayırmacılık yaptıkları çok vatandaşın kabul ettiği etik dışı davranışlardır. Bu durumu ortadan kaldırmak, bürokratik yozlaşmaya karşı kamu hizmetini korumak için hemen her ülkede, gerek hükümetler ve gerekse çeşitli uluslararası kuruluşlar, etik kuralların geliştirilmesi ve kamu görevlilerinin bu kurallara uymaya yönlendirilmesi konusunda ciddi çaba harcamaktadırlar.

Hiç şüphesizdir ki yönetimin önemli bir fonksiyonu olan denetim de etik kurallar içerisinde yürütölmek zorundadır.

⁶⁴ İnayet Pehlivan, *Örgütsel ve Yönetmel Etik*, Pagem Yayınları, Ankara 1998, s.9.

⁶⁵ Cahit Tutum, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayını, Ankara 1997, s. 31.

⁶⁶ Metin Günday, *İdare Hukuku*, s.14.

Türkiye’de, kamu yönetimindeki etik dışı davranışları önlemek için T.C Anayasa’nın kamu yönetimine ilişkin maddeleri (10. maddesi, herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir, 129. maddesi memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler), 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun ehliyet, sadakat ve diğer ilgili maddeleri, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’ndaki kamu görevlilerine ilişkin hükümler, 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve benzeri hukuki düzenlemeler dolaylı da olsa etik yönetimle ilgilidir. 25.05.2004 tarihli 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ise doğrudan doğruya etik yönetimle ilgilidir.

Türk Kamu yönetiminde etik davranış kuralları, 25.05.2004 tarihinde 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmasına ilişkin kanun’a kadar mevzuatta dağınık halde bulunmaktaydı. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulma sebepleri⁶⁷;

- “ Kamu yönetimine güvenin kaybolması: Kurulun oluşturulma gerekçelerinden biri olan “kamu yönetimine halkın güvenini arttırmak” ihtiyacı, yolsuzluğun yaygınlaşmasından doğmuştur.
- Yurttaşın daha kaliteli kamu hizmeti beklentisi: Türkiye’de özellikle 1980’lerden itibaren, kentsel nüfusun artması, kentlerde kamu hizmetine olan talebi arttırırken, hizmet sunumunda yetersizlikler ve bunlara bağlı şikayetler de artmıştır. Bu gelişmeler karşısında kamu yönetiminin daha şeffaf olması yönündeki taleplerden bir bölümü de sivil toplumdan gelmiştir. Devlet Denetim Elemanları Derneği, Türkiye Etik Değerler Merkezi, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği, TÜSİAD, Beyaz Nokta Vakfı, TOBB, ATO, İSO’nun da çalışmaları, bu konuda toplumsal duyarlılık ve kamuoyu oluşturma anlamında önemli adımlardır.

⁶⁷ Mustafa Demirci, “ Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma” , www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDUwMDUwMDU3 (12.10.2012)

- İyi yönetim gündemi: 1990'lı yıllarla birlikte iyi yönetim gündemi, Türkiye'yi de etkilemeye başlamış ve bu etki ile yolsuzluk ve diğer ahlak dışı davranışlara olan ilgi artmaya başlamıştır.
- Uluslararası örgütlerin istekleri: Türkiye'de de, BM, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası örgütlerin etik ve yolsuzlukla mücadele çalışmalarında etkili oldukları görülmektedir. Örneğin, 5176 sayılı yasanın gerekçesinde, OECD'nin kamuda etiğe ilişkin genel ilkelerinin ve AB'ye üyelik sürecinin etkisi, IMF'ye verilen niyet mektuplarına atıfta bulunulması kurulun adeta uluslararası örgütlerin isteği ile oluşturulduğu izlenimini vermektedir.
- Yeni kamu yönetimi anlayışının gerekleri: Yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri, Türkiye'de kamu yönetimi reformunun dayandığı temel olması nedeniyle Etik Kurulun oluşturulma gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Nitekim, Meclis görüşmelerinde yasa, kamuda reform sürecinin bir halkası, piyasaların daha iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye bir katkı olarak takdim edilmiştir.”

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun amacı; kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir. Bu kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar. Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte “etik davranış ilkeleri” olarak 18 ilke belirlenmiştir. Bu ilke ve madde numaraları aşağıda sıralanmıştır;

1- Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci (m.5): Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı,

dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas alırlar.

2- Halka Hizmet Bilinci (m.6): Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler.

3- Hizmet Standartlarına Uyuma (m.7): Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ve diğer personeli, kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütürler, hizmetten yararlananlara iş ve işlemlerle ilgili gerekli açıklayıcı bilgileri vererek onları hizmet süreci boyunca aydınlatırlar.

4- Amaç ve Misyona Bağlılık (m. 8): Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket ederler.

5- Dürüstlük ve Tarafsızlık (m.9) : Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar.

Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.

Kamu görevlileri, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler.

6- Saygınlık ve Güven (m.10): Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar.

7- Nezakət ve Saygı (m.11): Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar ve gerekli ilgiyi gösterirler, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkiliye yönlendirirler.

8- Yetkili Makamlara Bildirim (m.12): Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlem den haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler.

9- Çıkar Çatışmasından Kaçınma (m.13): Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

10- Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması (m.14) : Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.

Kamu görevlileri, seçim kampanyalarında görev yaptığı kurumun kaynaklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanamaz ve kullandıramazlar.

11- Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı (m.15): Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır.

Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

12- Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı (m.16): Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkanlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.

13- Savurganlıktan Kaçınma (m.17) : Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkanlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.

14- Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan (m.18): Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler.

15- Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık (m.19): Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

16- Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu (m.20): Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar.

Yönetici kamu görevlileri, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alırlar.

Yönetici kamu görevlileri, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alırlar. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar.

Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür.

17- Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (m.21): Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz

18- Mal Bildiriminde Bulunma (m.22): Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar.

5176 sayılı Kanun kapsamındaki kamu görevlileri, bir ay içerisinde "Etik Sözleşme" belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Bu belge, personelin özlük dosyasına konur. Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her düzeydeki personel, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirilir.

5176 sayılı Kanun ile Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yapısı, statüsü, görev ve yetkileri, etik konusundaki verdiği kararların niteliği ve bu kurulla beraber Disiplin Kurullarına başvuru şeklini çalışmamızın “ Türkiye’de Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar” başlığı altında ayrıntılı ele alınacaktır.

Türk kamu görevlilerinin büyük çoğunluğu 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunda belirlenen etik kurallara tabidir. Bunların dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, etik kültürünü

yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonları var. Etik komisyonu üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir. Etik komisyonu üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde Kamu Görevlileri Etik Kurul'a bildirilir. Etik komisyonu, Kamu Görevlileri Etik Kurul ile işbirliği içinde çalışır. Hali hazır durumları itibariyle bu komisyonların aktif çalıştıkları söylenemez.

Türkiye’de etik dışı faaliyetler üzerine yapılan çalışmalar, özellikle son yıllarda hız kazanmıştır. Türkiye’de, en önemli etik dışı durumlardan biri olan yolsuzlukla mücadele programı kapsamında, gerek kamusal alanda, gerekse sivil toplum örgütleri ve mesleki kuruluşlar tarafından yürütölen çok sayıda çalışma bulunmakta olup, yolsuzlukla mücadele konusunda ulusal düzeyde yaşanan gelişmelerden bazıları şunlardır;

- OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi,
- Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir çalışma grubu oluşturulması,
- Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı’nın Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmesi,
- Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin hususların da yer aldığı 58. T.C. Hükümeti Acil Eylem Planı,
- Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 4782 sayılı Kanun’un kabul edilmesi,
- Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesinin 4852 sayılı Kanunla onaylanması,
- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin onaylanması,
- Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesinin 5065 sayılı Kanunla onaylanması,

- ve son olarak 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunla ve Uygulama Yönetmeliği ile dağınık halde bulunan etik davranış kuralları sistemleştirilip yazılı hale getirmiştir.

Etik Kurulunu düzenleyen 5176 Sayılı Yasada, Kurulun kuruluş amacı “etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek” olarak belirtilmiştir. Bu maddeden de anlaşılacağı gibi Kurulun kural koyucu ve denetleyici olmak üzere iki ana işlevi bulunmaktadır.⁶⁸

Fakat etik yönetimi üzerine tüm yapılan çalışmaların yeterli olduğunu söylemek güçtür. Uygulamada halen eksikler vardır. Etik Kurulu’nun cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversite üyeleri inceleme alanı dışında kalmaktadır. Böyle bir istisnanın bulunması, etik bir yönetim anlayışı ile açıklamak güçtür.

Ayrıca 5176 sayılı Kanun’un yaptırımları da yetersiz kalmaktadır. 5176 sayılı Kanun, etik dışı davranışa karar verdiği durumlarda yaptırım olarak Resmi Gazete’de yayınlıyordu ancak Anayasa Mahkemesinin 04.02.2010 tarih ve 2010/33 sayılı kararından sonra, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kamu görevlileri hakkında inceleme sonucunda verdiği kararlar Resmi Gazetede yayınlanmamaktadır. Dolayısıyla artık yaptırım olarak Etik Kurulu’nun elinde araç yoktur ve etkin bir Etik Kurulundan söz etmek istiyorsak gereken yasa değişikliğinin yapılarak etkili yaptırım mekanizmalarının eklenmesi gerekmektedir.

Yasada Kurula başvuru konusuna bakıldığında, başvuru sırasında yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağı belirtilmektedir. Bu durum başvuracakları caydırıcı niteliktedir. Özellikle başvuru sahibinin etikle ilgili konularda bilgi ve belgeye ulaşması neredeyse imkansızdır.

Etik Kurulu’nun işlevine ilişkin bir başka konu da, Kurulun yargıyla olan ilişkisidir. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun 4. maddesine göre, yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur. İlke olarak, yargı organlarınca incelenmekte olan konuya ilişkin başvuru yapılamaması ve inceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işleminin durdurulması olağan bir düzenlemedir. Ancak yargı

⁶⁸ Yasanın Kurulun görevlerini düzenleyen 3. maddesinde etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelerin ihlaline ilişkin inceleme ve araştırma yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek ile kamuda etik kültürü yerleştirmek için çalışmalar yapmak ya da yaptırmak ve bu çalışmalar destek olmak, Kurulun görevi olarak belirtilmiştir (5176 SK/md.3).

organlarınca karara bağlanmış kimi konularda Etik Kurulun devreye girmesi gerekebilir. Kararın davalı açısından beraatla sonuçlanması, her zaman, etik açıdan konunun incelenemeyeceği sonucunu doğurmaz. Aksi halde Kurul uygulamayı denetleme işlevi bakımından halen son derece sınırlı olan gücünü de kaybedecektir.

Etik Kurulunu düzenleyen Yasada Kurulun 11 üyeden oluştuğu belirtilmektedir Kurul üyelerinin tümü, yasada belirtilen özellikteki kişiler arasından Bakanlar Kurulu'na seçilmektedir. Her ne kadar Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememesi Kurul üyelerinin özerkliğini sağlanması açısından önemli olsa da, TBMM yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev sürelerinin sonunda yeniden seçilebilmeleri kurumun özerkliğini zedeleyici bir durumdur. Ayrıca Türkiye'de üst düzey bürokrasinin denetlenememesinin nedenlerinden biri, üst düzey bürokratların siyasal iktidar tarafından atanmış olmasıdır. Buna ek olarak; Kurulun Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olması, huzur hakkı ve kurulun diğer ihtiyaçlarının her yıl Başbakanlık bütçesine konulan gerekli ödenekten karşılanması, sekreteryaya hizmetlerinin Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi, Kurulun kesinleşen kararlarının Başbakanlık Makamına sunulması ve Yönetmelik hükümlerinin Başbakan tarafından yürütülmesi gibi düzenlemeler, özerk olması gereken bu Kurulun özerkliği bir yana, Başbakanlığın bir birimi olduğunu göstermektedir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yer alan etik davranış ilkeleri incelendiğinde ise ilk getirilebilecek eleştiri, ilkelerin bazılarının yeterince belirgin olmadığıdır.. Örneğin hizmet standartlarına uyma, misyona bağlılık gibi ilkeler buna örnek verilebilir. Bu bağlamda Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 19/3. maddesini⁶⁹, Yönetmeliğin 20. maddesinde yer alan yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ilkesindeki “kamusal değerlendirmeye ve denetime her zaman açık ve hazır olma” ve “yolsuzlukları önlemek için gerekli tedbirleri alma ve personeline örnek olma” ifadeleri de muğlaktır.

Ayrıca belirlenen etik ilkelerin büyük kısmı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) yer almaktadır. Söz konusu yönetmelikte düzenlenen dürüstlük ve tarafsızlık ilkesi DMK madde 6-7'de; saygınlık ve güven ile nezaket ve saygı ilkeleri DMK madde 8-9'da; yetkili makamlara bildirim ile görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla

⁶⁹ Madde 19/3: “Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine... o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenenlerin katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler”

kullanılamaması DMK madde 11-28-30'da; hediye alma ve menfaat sağlama yasağı DMK madde 29 ve 3628 Sayılı Kanun'da; kamu malları ve kaynaklarının kullanılması ve savurganlıktan kaçınılması ilkesi DMK madde 12-16'da düzenlenmektedir.

Bu durumdan Etik Kurulun belirlediği ilkelerin mevcut düzenlemeleri desteklediğini söyleyerek “misyona bağlılık”, “çıkar çatışmasından kaçınma” gibi yeni ilkeler getirirse de, amaç açısından özde Türk kamu yönetiminde daha önce var olmayan ilkelerin getirildiğini söylemek güçtür.

Kamu kurumlarının Etik kurullarının etkin olabilmesi için, siyasi etkilerden bağımsız olarak görev yapabilecek şekilde oluşturulması ve siyasi etkilere açık kişilerin bu kurullarda görev almasının yasaklanması gerekmektedir. Kurul üyelerinin sorumlulukları ve görevleri açık bir şekilde belirlenmelidir. Kurullar, etik ilke ve standartları ihlal ettiği belirlenen görevlilere ceza verme, soruşturmalarla ilgili belgeleri getirtme ve şahitlik yaptırtma gibi yetkilerle donatılmalıdır. Etik kurullarının etkin olarak görev yapabilmesi için gerekli personel ve mali imkanın da sağlanması gerekmektedir.

Etik ilkelere bağlı bir yönetsel yapı yaratabilmek için, öncelikli olarak yapılması gereken açık, anlaşılır bir dilde belirlenmiş olan etik kuralların ortaya konması, kamu çalışanlarına bu etik kuralların duyurulması ve kamusal faaliyetlerde belirlenmiş kurallara uyulmasının sağlanmasıdır.

6. Ombudsman Denetimi

İskandinav ülkelerinde doğan, Anglo- Sakson ülkelerinde kullanılmaya başlayan ve bugün dünyada yüzden fazla ülkede bulunan ombudsmanlık kurumu, kamu yönetiminin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan denetim yollarından birisidir.

Ombudsman denetimini ele almadan önce kelimenin etimolojisini inceleyelim. Ombudsman, İsveç dilinde bulunan bir terimdir. Bu terim, biri “ombud” diğeri de “man” olmak üzere iki ayrı sözcükten oluşmaktadır. “ombud” sözcüğü “ temsilci veya sözcü olma” işlevini ifade eder. “man” ise adam, kimse, kişi, şahıs anlamına gelen bir sözcüktür. Bu iki sözcüğün birleşmesinden oluşan “ombudsman” terimi, vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlamında kullanılmaktadır.

Ombudsman, Türkiye’de “ Kamu Denetçisi”, Hollanda’da “Ulusal Ombudsman” (Nationale Ombudsman), Rusya’da “ İnsan Hakları Komiserliği” (Уполномоченный по праву человека) , Macaristan’da “ İnsan Hakları İçin Parlamento Komiseri”, KKTC’de “ Yüksek Yönetim Denetçisi”, Fransa’da “Arabulucu” (Le Mediatèur), Kanada’da “Vatandaş Koruyucusu” (Protecteur Du Citoyen), İspanya’da “Halk Savunucusu” (Defensor Del Pueblo), Avusturya’da ve Romanya’da “Halkın Avukatı” (Volksanwaltschaft), Portekiz’de “Adalet Temsilcisi” (Provedor De Justiça), İngiltere’de “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” (Parliamentary Comissioner For Administration), Polonya’da “Sivil Haklar Savunucusu” (Defenseur Des Droits Civiques), İtalya’da “Sivil Savunucu” (Difensore Civico), Güney Afrika’da “Halkın Koruyucusu” (People Protector)⁷⁰, AB’de “Avrupa Ombudsmanı” (European Ombudsman) olarak isimlendirilmektedir.

Ombudsman, farklı ülkelerde farklı yasal ve anayasal düzenlemelerle gündeme geldiğinden, kurumun evrensel bir tanımının yapılması güç olduğu belirtilmektedir. Ancak farklı disiplinler ve yazarlar tarafından ombudsman için çeşitli tanımlamalar da yapılmaktadır.

The Columbia ansiklopedisinde ombudsman; “vatandaşların kamu kurumları karşısındaki haklarını savunmak ve bir arabuluculuk vazifesi görmek için atanmış devlet memurlarıdır. Bu memurlar kolay ulaşılabilir bir konumdadır ve faaliyetlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürütürler”⁷¹ şeklinde tanımlanmaktadır.

Amerika Barolar Birliği’nin ombudsman tanımı ise şöyledir:

“Ombudsman bağımsız bir devlet memuru olup devlet bürokrasisi ile vatandaşlar arasındaki şikayetlere çözüm bulmak için araştırmalar yapması yanında vatandaşların şikayetleri doğrultusunda incelemeler yapar ve haklı şikayetlerle ilgili olarak gerekli tavsiyelerde bulunarak vatandaşların hakkını korur.”⁷²

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

⁷⁰ Seriya Sezen, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 34, S. 4, Aralık 2001, s.73.

⁷¹ Ombudsman, *The Columbia Encyclopedia*, <http://www.bartleby.com/65/om/ombudsma.html> (01.09.2011)

⁷² Making Government Responsive to Citizens, A Comprahensive Overview With Recommendations For Efficient Ombudsman Services, Minnesota, December 1995, www.ombudhmnr.state.mn.us/reports/govresp.pdf (01.11.2011)

“Ombudsman; kişileri, idarenin yaptığı hak ihlalleri, gücün kötüye kullanımı, hata, ihmalkarlık, yanlış kararlar ve kötü yönetimden korumak, idarenin aldığı kararların daha açık olmasını sağlamak ve kamu çalışanlarının daha fazla hesap verebilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş bir kurumdur.”⁷³

Uluslararası Barolar Birliği’nin 1974’de yaptığı ve geniş kabul gören tanımı ise şöyledir:

“Anayasa, yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.”⁷⁴

Hans Gammeltoft-Hansen ombudsmanı, “Duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve işgörenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur. Ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur”⁷⁵ şeklinde tanımlanmaktadır.

Yılmaz Altuğ ombudsmanı, “tarafsız ve yüksek seviyeli bir müfettiş olarak tanımlanmaktadır. Bu müfettişler, halkın kamu idaresinin haksız eylemlerinden kaynaklanan şikayetlerini dinleyerek tarafsızca soruşturma yapar ve elde ettikleri verileri yetkililere aktarırlar. Bu kişiler maaş ile çalışabilecekleri gibi fahri olarak da çalışabilirler.”⁷⁶

Taykan Ataman ise ombudsmanı, “Kamu yönetiminde idarenin çeşitli eylem işlemlerine karşı halkın şikayetlerini parlamento adına inceleyen-soruşturan özel bir büro veya görevli”⁷⁷ olarak tanımlamaktadır.

⁷³ International Ombudsman Institute, <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/> (01.11.2011)

⁷⁴ Holm Niels Eilschou, “The Ombudsman-A Gift From Scandavia To The World”, DJOF Publishing, Amsterdam 1995, s.13.

⁷⁵ Hans Gammeltoft Hansen, “Ombudsman Kavramı”, Turgay Ergun (çev.), *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 3, Ankara 1996, s.195.

⁷⁶ Yılmaz Altuğ, *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul 2002, s.31.

⁷⁷ Taykan Ataman, “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, *Türk İdare Dergisi*, S. 400, 1993, s. 217.

Yılmaz, Kılavuz ve İzci'nin ombudsman tanımı ise şöyledir: "Ombudsman prensip olarak gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yapmış olduğu şikayetler üzerine veya re'sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararların yaptırım gücü olmayıp sadece tavsiye niteliği taşıyan, çalışmalarını kamuoyuna ve bir raporla her yıl parlamentoya sunan kamu görevlisidir."⁷⁸

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşıldığı üzere genel bir tanımlamayla ombudsman, "prensip itibarıyla parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur."⁷⁹

Ombudsman, " idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması /kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışlarının düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır."⁸⁰ Bazı düşünürler Ombudsman'ı, "gözü kulağı halkın üzerinde olan insan"⁸¹ olarak tanımlarlar.

⁷⁸ R. Yılmaz, A. Kılavuz, F. İzci, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 1, 2003, s. 54.
http://www.arastirmax.com/bilimsel_yayin/10693/4/1/49-68_etkin-bir-denetim-araci-olarak-ombudsmanlik-t%C3%BCrkiyede (15.08.2011)

⁷⁹ Muammer Oytan , "Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye Armağan*, AÜHF Yayınları, Ankara 1977, s. 195-196.

⁸⁰ Tufan Erhürman, "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31. S.3, 1998, s. 89.

⁸¹ Kemal Özden, *Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, Tasam Yayınları, İstanbul 2005, s .9.

Ombudsmanlık kurumu, köklerini yıllar öncesinde bulan fakat günümüze de kolayca uyarlanabilen yapısıyla, “demokratik hukuk devletinin sorunlarının en azından bir kısmına çözümler üretebilme potansiyelini taşımaktadır.”⁸²

Ombudsman, “diğer denetim yollarını tamamlayan, daha hızlı çalışması ve çabuk sonuç alması beklenen yeni bir denetim yoludur.”⁸³

Ombudsman denetimini, bir yüksek denetim olarak kabul edebiliriz. Çünkü yüksek denetim, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal güvencelere sahip olduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de teçhiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen, yasama, yürütme ve yargı şeklindeki klasik erkler sınıflandırmasına sokulamayan, "sui generis" bir devlet faaliyetidir. Dolayısıyla yüksek denetim ile ombudsman işlevleri arasında bir yönüyle yakın bir benzerlik söz konusudur. Her ikisinin de asıl amacı, farklı düzeylerde de olsa kamunun genel çıkarını sağlamaya yönelik denetimlerde bulunmaktır. Ombudsmanlık kurumu daha çok bireysel düzlemde kamu çıkarını korumaya çalışırken, yüksek denetim kurumları (Sayıştay) ise daha kollektif düzeyde ve tüm kamuoyunu ilgilendiren nitelikteki kamusal çıkarların gözetilmesini sağlamakla yükümlüdür. Ancak, bireysel hak ve özgürlüklere ilişkin sorunların da sonuçta toplumsal bir boyut taşıdığı dikkate alındığında, bu iki kurumun amaçları arasında bir paralellik olduğu söylenebilir.

II. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı Ve Gelişimi

Ombudsmanlık kurumu günümüzde dünyanın, altı kıtasında yüzden fazla ülkede yaygınlaşmış durumdadır. Peki bu ombudsmanlık kurumunun temelleri ne zaman ve nerde atıldı? Bu kurum dünyaya nasıl yayıldı? İşte bu soruları bu bölümde cevaplandırmaya çalışacağız.

A. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı

Bazı kaynaklara göre ombudsmanlığın temelleri Çin'deki Han Hanedanlığı sırasında varolan “Yuan Kontrol Kurumu”na, Roma İmparatorluğu'ndaki Halk Tribünleri'ne ve 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki “Censors Kurumu”na kadar gitdiği ifade edilmektedir.⁸⁴

⁸² Doğan Kestane, “ Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, S. 151, Temmuz – Aralık 2006, s.134-135.

⁸³ Cengiz Akın, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *Türk İdare Dergisi*, S.427, Haziran 2000, s.94.

Bazı kaynaklar ise, İsveç'teki ombudsmanlık kurumunun ilk örneklerini İslam Topluluklarına dayandırmaktadır. İslam ülkelerinde “Divan-ı Mezalim”, “Muhtesib”, “Şikayetleri İnceleme Kurulu” adı altında faaliyet gösteren kurumların bir nevi ombudsmanlık modeline uygun çalışan kurumlar olduğu ileri sürülmektedir.

Hiz. Ömer döneminde kurulan ve pazar yerlerinin yöneticisi olan “ Muhtesip kurumu, pazar yerlerinde yaşanan uyuşmazlıkların çözücüsü durumundaydı.”⁸⁵ Buna benzer bir uygulama olan “Divan-ı Mezalim” (Haksızlıklar Divanı), “ Abbasiler döneminde, halk tarafından hükümet memurlarına, özellikle vergi tahsildarları ile valiler aleyhine getirilen şikayet ve yakınmaları incelemek ve soruşturmak amacıyla oluşturulmuş bir kurumdur. Bu kurumun başında yüksek dereceli bir memur olan kadı bulunurdu.”⁸⁶

Osmanlı Devletinde idari yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikayetlerini incelemek üzere, Abbasiler döneminde oluşturulmuş bu kurumlar geliştirilerek uygulanmaya devam etmiştir. “ Osmanlıların duraklama dönemine kadar çok önem verdiği, ilk zamanlar bizzat halifelerin başkanlık ettiği “Divan-ı Mezalim”e, daha sonraları vezirler ve son aşamada hakimler hakimi olarak anılan “Kadi-ul Kudat” başkanlık etmiştir. Bu kişiler, padişah da dahil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. Bunu yaparken baş yargıç, halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve güçlerinin kötüye kullanılmasına karşı korumuş oluyordu.”⁸⁷

Divan-ı Mezalim'in görevi ise, “ Kadi-ul Kudat'a paralel olarak, yerel yöneticilerin yaptıkları haksızlıkları araştırmak ve suçluları cezalandırmak, tahsildarın görevini kötüye kullanmasını önlemek gibi konularda, halkın şikayetlerini inceleyerek, halkı idareye karşı korumaktır.”⁸⁸

Günümüzdeki anlamıyla ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışına zemin hazırlayan tarihsel olay, 1709 yılında Rusya ile İsveç arasında yaşanan “Poltava Savaşı”dır. Bu savaşta

⁸⁴ Zakir Avşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye için Bir Model Önerisi*, Hak- İş Eğitim Yayınları, Ankara 1999, s.41; Yılmaz Altuğ, “Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, *Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı*, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara 1968, s.159.

⁸⁵ Victor Pickl, “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, Taykan Ataman (çev.), *Yeni Türkiye*, S. 14, 1997, s.801.

⁸⁶ Zakir Avşar, *a.g.e.*, s.42.

⁸⁷ Victor Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S. 4, Aralık 1986, s.39.

⁸⁸ Müslüm Akıncı, *a.g.e.*, s.267.

yenilen İsveç Kralı XII.Charles (Demirbaş Şarl) 1709-1714 yılları arasında üç buçuk yıl Bender’de, iki yıl kadar da Dimetoka’da olmak üzere Osmanlı İmparatorluğu’nda esaret altında yaşamıştır. Ülkesinden uzakta olduğu bu süre zarfında kendisi yerine ülkeyi yönetenlerin haksız uygulamalarına karşı vatandaşlarını korumak istemiştir. Zira yokluğunda rüşvet, adam kayırma, yolsuzluk gibi nedenlerle halkının sıkıntı çektiği yönünde duyumlar alan Kral, bu düzensizliğe son vermek amacıyla, sığındığı Osmanlı toprağından ülkesine gönderdiği bir kraliyet emri ile, yokluğunda ülke yönetimini ve yargısını onun adına denetleyecek, bir kişiyi atamış, adını da “*Hogste Ombudsmannen-Supreme Procurator*”⁸⁹ koymuştur.

XII. Charles, esaret süresi bitip ülkesine döndüğünde gözlemci olarak atadığı şahsın vatandaşların şikayetleri ve bu doğrultuda gerçekleştirilen faaliyetlere yer veren raporundan son derece memnun kalmıştır. Kral’ın ölümünden sonra da devam eden bu kurum, ülkede demokrasinin gelişimine de katkı sağlamıştır.

1809’da İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum haline gelen ombudsmanlık, “ülkede demokrasi kültürünün yerleşmesiyle birlikte yasama organı adına yürütme organını ve ona bağlı olarak çalışan tüm kamu kuruluşlarını gözetim esasını benimsemiş ve daha sonra yapılan tüm Anayasa değişikliklerinde daha da geliştirilerek İsveç hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline gelmiştir.”⁹⁰

En önemli özelliğı gücünü anayasadan almış olan ombudsmanlık kurumu 1809’dan itibaren diğer ülkelerde de emsal teşkil ederek benimsenmiştir.

B. Ombudsmanlık Kurumunun Gelişimi

Ombudsmanlık, 1809’dan başlayarak yüz yılı aşkın bir süre İsveç’e özgü bir kurum olarak kaldıktan sonra İsveç’le tarihsel ve coğrafi açıdan sıkı bağları olan Finlandiya’da 1919’da benimsenmiştir.

1918 yılında bağımsızlığını elde eden ve cumhuriyet rejimini benimseyen Finlandiya, 1919 yılında yaptığı Anayasa değişikliğı ile parlamento ombudsmanı kurumunu kurmuştur.

⁸⁹ Kemal Tepe, “Kamu Denetçiliğı Kurumu (Ombudsmanlık)”, *Belediye Dünyası Dergisi*, Sayı. 10, Ekim-2006, s.62.

⁹⁰ Ömer Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi hakkında Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara 1978, s.7.

Finlandiya Ombudsmanı, bakanları kovuşturma yetkisinin dışında, genel olarak İsveç Ombudsmanı ile hemen hemen aynı yetkilere sahipti.

Ombudsmanlığın 1809'da İsveç'te ve 1919'da Finlandiya'da kurulması dışında 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar hiçbir ülkede ombudsmanlık kurumu yoktu. Ülkelerin bu kuruma ilgileri II. Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllara rastlamaktadır. II.Dünya Savaşı'ndan sonra bireyin, idarenin eylem ve işlemlerine karşı korunmasına duyulan ihtiyaç üzerine Batı Avrupa'nın ülkelerinde ombudsmanlık fikri kabul görmeye başlamıştır. Kurum 1950'li ve 60'lı yıllarda dünya ülkelerinde hızla yayılmaya başlamıştır. Bu yayılma dalgası ilk olarak, İskandinav ülkesi olan Danimarka'da 1954'te “ Sivil ve Askeri Konular İçin Parlamento Komiserliği” kurumu Anayasa'ya eklenerek, 1963 yılında ise Norveç'te ombudsmanlık oluşturuldu.

Her ne kadar İsveç ve Finlandiya'da ombudsmanlık kurumu daha önceden varsa da Danimarka Ombudsmanlığı modern bir refah devletinde kurulan ilk kurum olmasından dolayı sonraki yıllarda dünyanın her yerinde kurulan bir çok ombudsmanlık kurumu için önemli bir model olarak hizmet etmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun yayılmasında ikinci dalga Kıta Avrupa ülkelerine doğru olmuştur. Bugün pek çok Avrupa ülkesinde de ombudsmanlık kurumu vardır.

Yeni Zelanda, Ekim 1962'de ombudsman tayin eden ilk ingilizce konuşan ülke oldu. 1962 yılında Yeni Zelanda'nın benimsemesi ile 1967 yılında, idarenin eylem ve işlemlerine karşı idari yargının olmadığı, buna karşılık parlamenter denetimin güçlü olduğu İngiltere'de kabul edildi. İngiltere'de yönetimin kötü işleyişine karşı halktan gelen şikayetleri araştırmak üzere 1967 Britanya Ombudsman Yasası gereğince, “ Yönetim İçin Parlamento Komiseri” kuruldu. Vatandaşlar şikayetlerini bir parlamento üyesi kanalıyla Parlamento Yönetim Komiserine iletebilmektedir.

1969'da Hawaii, Kuzey İrlanda ve Kanada'nın Quebec Eyaleti ombudsmanlık kurumu ile tanıştı. Kuzey İrlanda Parlamentosu 1969'da Parlamento Komiseri ve Yakınma Komiserini kurdu.

ABD ulusal düzeyde bir ombudsmanlıkla tanışma fırsatı edinemedi, ancak İskandinav ülkelerinde ombudsmanlık kurumunun elde ettiği başarılar hem ulusal düzeyde hem alt düzeydeki mahalli kuruluşlarda bile beklenen ilgiyi uyandırdı. Bu deneyimlere ilk ilgiyi

duyan ABD eyaleti Hawaii oldu. 28 Şubat 1967 tarihinde hazırlanan “Ombudsman Yasa Tasarısı” parlamentonun iki kanadında da kabul edilerek yürürlüğe girdi. Ancak, “ yasanın çıkmasını takip eden iki yıl içinde kurumun nasıl örgütlenmesi gerektiği konusunda çalışmalar devam etti ve sonuçta, 103.000 dolarlık bir ödenek ayrılarak 17 Nisan 1969’da göreve başlayan ilk Hawaii Ombudsmanının emrine verildi”⁹¹.

Hawaii’yi Nebraska izledi ve 1971’de Nebraska’da “Kamusal Dayanışma Yasası”nda yapılan bir değişiklikle ombudsmanlık kuruldu. Nebraska’yı Jawston, New York, Missoiri ombudsmanları izledi.

1973 yılında ombudsmanlık, “ yönetim hukukunun ve yönetsel yargının yaratıcısı olarak kabul edilen Fransa’da, otoriter yönetsel yapıyı yumuşatmak ve yönetimle yurttaşlar arasındaki ilişkileri iyileştirmek gereğinin duyulması sonucu kabul edilmiştir.”⁹².

İdari yargının beşiği olan, Kara Avrupa’sının hukuki yönden en önemli devletlerinin başında gelen Fransa’nın bu kurumu bünyesinde oluşturması çok önemlidir. Fransa’da her idari işleme karşı tüm ilgili yurttaşlara hukuka aykırı bir idari işlemi iptal ettirme olanağı veren by ülkede en fazla takdir yetkisi taşıyan işlemler dahi hukukilk denetime tabi olmakla beraber Mayıs 1968 olaylarından sonra 1970’li yılların başlarından itibaren devlete karşı güvensizlik giderek artmış ve idari yargı eleştirilmeye başlanmıştır. İdari yargı çok yavaş olmakla, zarara uğrayanların haklarını iyi tanzim etmemekle ve özellikle yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmıştır. Bu görüşler çerçevesinde bir ombudsmanlığın kurulup kurulmaması kamuoyunda, parlamentoda ve akademik ortamlarda tartışılmış ve sonunda “ en iyi ombudsman Danıştay”dır görüşünün güçlü bir şekilde savunulduğu Fransa’da 1973 yılında ombudsmanlık kurulmuştur. Uler’e göre, Fransa’nın, Mediateur (Arabulucu) olarak ifade edilen, ombudsmanlık kurumunu benimsemesi ile artık kurumun evrensel bir uygulanabilirlik niteliği olduğu ve bu salgının karşı konulmaz bir olgu olduğu ortaya çıkmıştır.⁹³

⁹¹ Ömer Baylan, “Vatandaşın Yönetenler Karşısındaki Şikayetleri ve İsveç Ombudsman Kurumu”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 48, 1977, s. 58.

⁹² Zekeriya Temizel, *Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bağımsız bir denetim organı- Ombudsman*, Kent Basımevi, İstanbul 1997, s.35.

⁹³ Yıldırım Uler, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, *1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Danıştay Yayını, Ankara 1990, s.1025.

Böylece ombudsmanlık kurumun sadece ekonomik sıkıntı çekmeyen, adem-i merkeziyetçi İskandinav ülkelerinde oluşturulabileceği görüşü, ikinci yayılma dalgası olan Kara Avrupa'sı uygulamalarıyla yıkılmış, ombudsmanlığın dünyanın dört bir yanında hızla benimsenmesine yardımcı olmuştur.

Afrika kıtasına 1966 yılında Tanzanya devletiyle giren kurum, 1973'de Zambiya'da kurulduktan sonra kıtada ilerleyişini hızlandırmıştır. 1973'te Hindistan ve 1983'te Pakistan'da kurulan ombudsmanlık kurumları ile Asya kıtası da bu kurum ile tanışmıştır. İlerleyen yıllarda Japonya, Güney Kore, Tayland gibi Uzak Doğu ülkeleri ile Arjantin, Guatemala gibi Latin Amerika ülkelerinde bu sistemin yayıldığını görüyoruz.

Portekiz'de 1976'da, Avusturya'da 1977'de, İspanya'da 1978'de ombudsmanlık kurumu kabul edilmiştir. Kurum tüm bu ülkelerde, bürokratik işleyişin hantallığı ile başa çıkmada, demokratik işleyişin gelişmesinde ve insan haklarına verilen değerin artmasında önemli işlevler üstlenmiştir.

Kurumun en son yaşadığı yayılma dalgası, Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanmıştır. Sosyalist Bloğun çözülmesiyle kurulan Doğu Avrupa devletleri de insan hakları sorunlarının çözümü ve devlete olan güvenin artması için bu alanda başarılı sistem olan ombudsmanlığa ilgi duymaya başlamıştır. Bu süreçte Rusya ve eski Sovyet ülkeleri, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Makedonya ve Romanya bu konuda hazırlıklarını tamamlamış ve kurumu oluşturmuşlardır.

Avrupa kıtası bununla da yetinmeyip, bir adım ileri giderek Avrupa Birliği düzeyinde bir ombudsman kurulmasını sağlamıştır. Ombudsman kurumunun başarılı uygulamaları, Avrupa Konseyi'ni de harekete geçirmiştir.

Ombudsmanlık kurumu, “ Avrupa Konseyi İstişare Asamblesinin 1975 tarihli ve 457 sayılı kararıyla üye devletlere tavsiye edilmiştir.”⁹⁴ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Eylül 1985 tarihinde aldığı kararla; “ çeşitli ülkelerin ombudsmanlarının insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasının yanı sıra, diğer bazı özel konularda vermiş oldukları hizmetin önemine dikkat çekmiş ve üye ülkelerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde ya da kamu

⁹⁴ Tufan Erhürman, *İdari Denetim ve Ombudsman*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2001, s.304.

yönetiminin özel alanlarında ombudsman atamasının sağlayacağı yararlar vurgulanarak, ombudsmanlık kurumunun gücünün arttırılması ve yaygınlaştırılmasını önermiştir.”⁹⁵

1992 Maastrich Anlaşması’nın 138/E maddesiyle “Avrupa Ombudsmanı” isminde bir kurumun oluşturulması kararlaştırılmış, 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra ilk ombudsman atanmıştır. Avrupa Ombudsmanı’nın görevi; Avrupa Birliği kurumları ve organları ile ilgili şikayetlerini incelemek ve soruşturmak olarak belirlenmiştir.

Sonuç olarak özellikle 1980’lerden sonra insan hakları kavramının ön plana çıkmasıyla ombudsmanlık hızla yayılmış ve yönetimle yurttaşlar arasındaki sorunların çözümünde önemli işlev gören bir kurum haline gelmiştir.

III. Ombudsman’ın Özellikleri, Görevleri Ve Yetkileri

Yukarıda da belirttiğimiz üzere ilk kez İsveç’te oluşturulmuş olan bu kurum, dönemin şartlarına göre İsveç’in denetim alanında yaşadığı sıkıntıları gidermek amacıyla kurulmuştur.

Günümüzde dünyanın çeşitli ülkelerinde oluşturulmaya başlanan ombudsmanlık kurumu, her ülkenin kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine uyarlanarak çeşitli değişikliklerle uygulanmaya geçilmiş; tanım ve görev olarak çeşitlenmiştir. Bu nedenle ortak bir tanım vermek mümkün olmamakla beraber bir kurumun ombudsmanlık olarak tanımlanabilmesi için sahip olması gereken bazı asgari koşulları vardır. Ombudsmanlığın özellikleri, ombudsmanın görev ve yetkileri bu bölümde belirtilmiştir.

1. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

1) İdareyi denetleyen bir kurumdur: Ombudsmanlık kurumunun en önemli yetkisi olan idareyi denetleyebilme gücü kurumun asgari unsurlarının başında gelir. Dünyanın her yerinde ombudsmanın amacı, idarenin eylem ve işlemleri üzerinde denetim uygulamaktadırlar.

⁹⁵ R. Yılmaz , A. Kılavuz, F. İzci , .,“Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 1, 2003, s.53. http://www.arastirmax.com/bilimsel_yayin/10693/4/1/49-68_etkin-bir-denetim-araci-olarak-ombudsmanlik-t%C3%BCrkiyede (15.08.2011)

Dolayısıyla ombudsmanın, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama işlemleriyle ve yargısal işlemlerle ilgili olarak incelemelerde bulunması, kural olarak söz konusu değildir.

Buna karşın çeşitli ülkelerde bu kuralın istisnalarına rastlamak mümkündür. Bazı ülkelerde, istisnai olarak, “ ombudsmanların denetimi bu alanın dışına da taşmakta, kurum, özel kişilerin eylem ve işlemleriyle ve yargısal işlemlerle ilgili olarak da denetim yapabilmekte ve yasama işlemleri üzerindeki denetimi harekete geçirebilmektedir.”⁹⁶ Örneğin Namibya gibi bazı Afrika ülkelerinde özel kişilerin eylem ve işlemlerine de müdahil olabilen ombudsman, İsveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinde ise yargısal işlemler üzerinde de denetim uygulayabilmektedir. “ Ombudsmanın yasama işlemleri üzerinde denetim uygulayamamasının istisnası yok gibi gözükse de, Polonya, Slovenya, Macaristan ve Avusturya gibi ülkelerde ombudsman yasama işlemlerini denetleyememekte; buna karşılık yasaların Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedirler.”⁹⁷

2) Bağımsız bir kurumdur: Ombudsmanlık kurumunun diğer bir temel özelliği bağımsız olmasıdır. Burada bahsedilen, kurumun öncelikle yürütmeden bağımsız olarak çalışabilmesidir.

Her ne kadar parlamento tarafından seçilir ve görev alır olsa da, ombudsman parlamentoya karşı da bağımsız bir kurum niteliğinde çalışabilmelidir.

Ombudsman faaliyetlerini yürütürken parlamento,“ ona belirli bir şikayeti nasıl ele alacağı hakkında talimat veremez veya kararlarını etkileyemez, onları tekrar gözden geçirip düzeltmez.”⁹⁸

Aksi takdirde, ombudsmanlık kurumu siyasal baskılardan kurtulamayacağı gerekçesiyle, özelliğini yitirir. “ Ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken siyasi partilerle olan ilişkilerini minimum düzeyde tutarlar ve aldıkları kararlarda aynı konumda olan kişilere aynı muameleyi göstererek vatandaşlar arasında milliyet, ırk, din ya da inanç veya cinsel tercihlere dayalı herhangi bir haksız ve adaletsiz ayrımcılığın ortaya çıkmasından özenle kaçınırlar.”⁹⁹

⁹⁶ Tufan Erhürman, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.307.

⁹⁷ Ewa Letowska, "The Polish Ombudsman and Human Rights", *Ombudsman in Europe*. Franz Matscher (ed.), Austria 1994, s. 57.

⁹⁸ Oğuz Babüroğlu, Nevra Hatiboğlu, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997, s.13.

⁹⁹ Kemal Tepe, *a.g.e.*, s. 65-66.

Ombudsmanın tarafsızlığını güvence altına almak amacıyla bazı görev kısıtlamaları da getirilebilmektedir. Örneğin ombudsmanlar parlamento üyesi olamamakta, ücret ya da kazanç karşılığı bir işte çalışmamaktadır.

Ombudsmanın seçilme yöntemi, kurumun bağımsızlığının sağlanması açısından önemlidir. Kural olarak ombudsmanlar, hukuka hakim, kamu yönetimi yapısını ve bürokrasisini iyi bilen, halk ile olumlu ilişkilere sahip, halka hizmet bilincinde olan, doğruluktan ödün vermeyen kişiler arasından parlamento tarafından seçilmektedir. Ancak bu genel kurala istisna olarak üç devlet gösterilebilir. Bunlardan birisi İngiltere'dir. İngiltere'de Parlamento Komiseri, hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanır. İrlanda ombudsmanı, parlamentonun kararından sonra Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Üçüncü örnek ülke de Fransa'dır. Fransa'da arabulucu, Cumhurbaşkanı'nın imzasını da içeren Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.¹⁰⁰

Ombudsmanın görev süresi de bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önemlidir. Ombudsmanın görevi sürelidir. Bu süre genelde parlamento süresi ile sınırlıdır.

Ombudsmanın yaşı da kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığını etkileyen bir konudur. Görev süresi dolduktan sonra ne yapacağını düşünen, bu sürenin sonunda siyasete atılmayı ya da bürokrasinin üst basamaklarında görev almayı planlayan bir ombudsmanın, bağımsız ve tarafsızlığından söz etmek güçleşecektir. Bu nedenle ombudsman, gerek yaşça gerek mesleki konumu itibarıyla ombudsmanlık makamını bir sıçrama tahtası olarak görmeyecek kişiler arasından seçilmektedir.

Ombudsmanın bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması açısından önemli noktalardan biri de bütçe sorunudur. Bütçesi üzerinde sürekli olarak yasamanın, yürütmenin söz sahibi olduğu, onlar tarafından denetlenen bir ombudsmanın bağımsızlığından söz etmek doğru değildir.

Ayrıca, ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı açısından başında bulunacak kişinin maaşı da önemlidir. Ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığı, sadece başında bulunacak kişiyle ilgili bir sorun değildir. Dolayısıyla personelinin de bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlanmalıdır. Personel, idare ve yürütme tarafından veya onların etkisi altında değil, doğrudan doğruya ombudsmanlık kurumuna atanan kişi tarafından seçim yapılması

¹⁰⁰ Nuri Tortop , *a.g.e.*, s.5.

daha uygun olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, bu personelin de tatminkar bir maaş almasının sağlanması, personelin bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önemlidir.

3) Kararları hukuken bağlayıcı değildir: Kurumun olmazsa olmaz unsurlarından birisi de ombudsmanın hukuken bağlayıcı karar alamamasıdır.

Ombudsmanlığı yargı kurumlarından ayıran en önemli özelliğı, kararlarının bağlayıcı olmaması ve yaptırım uygulama yetkisine sahip olmamasıdır. Hukuken yönetim, ombudsmanın vardığı sonuç ve onun görüşü doğrultusunda işlem ve eylem yapmak zorunda değildir. Öte yandan ombudsman, yönetimin aldığı kararları, işlemleri kaldıramaz, değiştiremez; yönetimin yerine geçerek işlem ve eylem yapamaz. Ancak ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici önlemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ombudsmanın bu özelliğinden dolayı Eva Letowska ombudsmanı; “Ombudsman bir bekçi köpeğı gibidir. Havlayabilir ama ısırılmaz”¹⁰¹ şeklinde tanımlamaktadır.

Ombudsmanın kararlarına uyup uymayacağı tamamen idarenin kendi isiyatıfındadır. Bu nedenle hukuken bağlayıcı kararlar alamayan ombudsman, kararlarının idare üzerindeki etkinliğini sağlayabilmek için her yıl parlamentoya rapor sunar ve gerektiğinde kamuoyuna bilgi vererek kamuoyu oluşturmaya çalışır.

4) Kamu belgelerine ve arşivlerine çok kolay ve sınırsız erişim hakkı: Ombudsman

elindeki davayla ilgili olarak dilediğı kamu kurumundan gereken tüm doküman ve bilgilere rahat ve sınırsız erişebilmekte ve bunlardan faydalanabilmektedir. Kurumlar ombudsmanın istemiş olduğı bilgi ve belgeleri belirli bir süre sonunda vermekle yükümlüdürler. “Belirlenmiş olan süre içerisinde haklı bir neden olmaksızın ilgili bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda, ombudsmanın başvurusu sonucunda ilgili kişiler için soruşturma açılır.”¹⁰²

¹⁰¹ Ewa Letowska, “The Polish Ombudsman (The Commissioner for The Protection of Civil Rights)”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 39, Part.1, January 1990, s. 209.dan aktaran Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 49, S. 1–4, Ankara 2000, s.159.

¹⁰² Yücel Ertekin, Cengiz Akın, “ Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, C. 70, S. 421, Ankara 1998, s. 530.

Ombudsmanın bu kadar geniş bilgi ve belge edinme hakkına karşın, devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bazı bilgi ve belgelere ulaşması her zaman mümkün olmayabilir.

5) Masrafsızca, kolayca ve doğrudan ulaşılabilir: Vatandaşlar, idarenin her türlü haksız eylem ve işlemlerine karşı şikayetlerini hiçbir formalite veya şekil şartına bağlı olmadan herhangi bir aracıya ihtiyaç olmaksızın ombudsmana iletebilirler. Kuruma başvurmak için herhangi bir ücret yatırmaya gerek yoktur. Sadece şikayete konu olayı içeren bir dilekçe ve buna ilişkin dokümanları vermek yeterlidir.

Yabancı başvurularının kabul edilmesinde ise genellikle “ karşılıklılık” ilkesi göz önüne alınmaktadır. Ombudsman kendisine ulaşan her türlü şikayetle ilgili gerekli incelemeleri yapar ve sonuçlandırır.

Ayrıca ombudsman harekete geçmek için her zaman vatandaştan gelecek şikayetleri beklemeyebilir. Ombudsman gözlemlerine, yapmış olduğu denetimlere veya medya vasıtasıyla kendisine ulaşan bilgi ve belgelere dayalı olarak da, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı re’sen inceleme ve soruşturma başlatabilme özelliğine sahiptir.

Bunun yanı sıra başvurunun kimi ülkelerde farklı yollarla gerçekleştiği de görülmektedir. Örneğin; Fransa Arabulucusu’na ve İngiltere Parlamento Komiseri’ne bir parlamenter kanalıyla başvurulmaktadır.

6) Medya ile aktif ilişkisi vardır: “Yanlışlıkları kamuoyunun bilgisine sunma ombudsmanın en büyük güvencesi olarak görülürse, medya ile ombudsman ilişkisinin hassasiyeti bu noktada daha da dikkat çekmektedir.”¹⁰³ Ombudsmanın en büyük gücü, büyük bir kamuoyu oluşturabilmesi ve parlamentoya rapor sunabilmesidir.

Ombudsmanın özellikle re’sen başlattığı araştırmalarda, medya kuruluşlarında çıkan haberlerin büyük payı vardır.

2. Ombudsmanın Görevleri, Çalışma Şekli ve Yetkileri

Ombudsman, idarenin denetlenmesi amacıyla ortaya çıkmış bir kurumdur. Ombudsmana yapılan şikayetler, idarenin işleyişindeki bozukluklar ve karşılaşılan haksızlıklarla ilgilidir.

¹⁰³ Zekeriya Temizel, *a.g.e.*, s. 63.

İlke olarak ombudsman, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama ve yargı işlemleriyle ilgili alanlarda incelemelerde bulunmaz. Bazı ülkelerde askeri konular, dış ilişkiler, yerel yönetimlerle ilgili alan ve kamu kuruluşlarının ticari faaliyetler ombudsmanın görev alanının içindedir. İspanya’da güvenlik güçleri ve askerlerle ilgili konular ve adalet alanında yapılan idari işlemler görev alanı kapsamındadır. Finlandiya’da kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi durumunda, niteliği gereği kamu hizmeti olan hizmeti yürüten özel kişilerin faaliyetlerini de ombudsman denetleyebilmektedir. Ombudsman’a Polonya ve İspanya’da, yasaların Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilme hakkı tanınmıştır.

Ombudsmanın İsveç’teki görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması, İngiltere’de bu görev vatandaş idarenin kötü işleyişine karşı korunması, Fransa’da ise vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve idari işlemlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya çıkmıştır. Farklı ülkelerde üstlenmiş olduğu çeşitli görevlere karşın, ombudsmanın görevleri genel olarak aşağıdaki şekilde belirtilmektedir;¹⁰⁴

- Kişisel hak ve özgürlüklerin korunması,
- Vatandaşın kötü yönetime karşı korunması,
- İdare ile vatandaş arasındaki ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması,
- Vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi,
- İdari yargının yükünün azaltılması.

Çeşitli uzmanları bünyesinde barındıran ombudsmanlık kurumu, vatandaşların başvurusu ya da re’sen harekete geçmesi sonucu söz konusu eylem, işlem ve davranışın hukuka aykırı olduğu veya yerinde olmadığı sonucuna vardığı takdirde, bunun düzeltilmesi için gerekenin yapılmasını idareden ister. İdare, işlemini kaldırarak, geri alarak, değiştirerek, işlem veya eyleminden doğan zararı gidererek, ya da bazen, şikayetçiden eylem, işlem veya davranışı için özür dileyip bunu tekrarlamayacağını taahhüt ederek, kararın gereğini yerine getirebilecektir. Bazı ülkelerde ombudsmanlık, kararın gereğinin yerine getirilmesi için idareye belli bir süre verir, idarenin bu süre sonunda gerekeni yapmaması durumunda, bir sonraki aşamaya geçer. Bu durumda ombudsman ilk olarak, yetkili idarenin hiyerarşik üstüne başvurur ve telkinlerini yineler. Yine sorun çözülmez ve ombudsmanlık idareye haklılığını

¹⁰⁴ Serdar Mutta, *a.g.e.*, s. 56–63.

kabul ettiremezse, hazırlayacağı özel raporu parlamentoya sunar ve burada haklılığını kabul ettirmeye çalışır.

Parlamentoda da istediği sonucu elde edemeyen ombudsman, son çare olarak kamuoyu denetimini harekete geçirmeye çalışır. Bu yöntemin etkili bir şekilde uygulanabilinmesi için ombudsmanın, medya ile iyi ilişkiler içinde olması gerekir. Günümüzün gelişen teknoloji dünyasında yasama, yürütme ve yargıdan sonra dördüncü güç olarak kabul edilen medya aracılığıyla ombudsman, hazırladığı raporu yazılı veya görsel yayın organları aracılığıyla yurttaşlara duyurma imkanı bulur ve bu doğrultuda oluşturacağı kamuoyuyla, yönetim üzerinde baskı aracı oluşturmaya çalışarak kararlarını idareye kabul ettirmeyi amaçlar.

Görüldüğü üzere ombudsmanlık, yaptığı araştırma ve soruşturmalar sonucunda, sorunun çözümü için öncelikle idari denetimi, daha sonra siyasal denetimi ve nihayet kamuoyu denetimini kullanabilmektedir.

Ombudsman, haksız ve yersiz başvuruda bulunan vatandaşların da şikayetlerini ele almakta ve kendilerine neden haksız oldukları ya da bu konuyla ilgili başka hangi yollara başvurabilecekleri konusunda bilgi vermektedir.

Vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi de ombudsmanın görevleri arasındadır.

Ombudsmanın görevi, yetki ve görevleri ülkeden ülkeye değişmektedir. İskandinav ülkeleri gibi ülkeler kurumun yetki alanını son derece geniş tutarken bir kısım ülkelerde sadece yürütme ile sınırlı tutulmuştur. Yasama, yargı, cumhurbaşkanı, başbakan, Bakanlar Kurulu ve askeri kuvvetler genellikle ombudsmanın görev alanı dışındadır.

Kimi durumlarda da ombudsman sadece belirli bir bölgesel veya yerel idare ya da uluslararası kuruluş için atandığından yetki alanı bu bölge veya yerel idare ya da kuruluş ile sınırlı kalmaktadır. Örneğin, AB Ombudsmanı'nın yetki alanı sadece AB sınırlarıdır.

Mevcut denetim sistemleri göz önüne alındığında, Türkiye'de yönetimin denetlenmesi konusunda hiçbir eksiklik yoktur demek doğru olmayacaktır. Kurumlar düzgün denetlendiği ölçüde verimlidirler. Yönetimin denetlenmesi konusunda Türkiye'de ciddi sorunlar vardır. Bu sorunların üstesinden gelinebilmesi için karşımıza iki yol çıkmaktadır. Bunlardan ilki; mevcut düzende köklü bir reform yaparak denetim kurumlarının görev, çalışma yöntemi, yetkileri gibi unsurları yeniden düzenleyerek, gereksiz kurumları ortadan kaldırıp hantallığın önüne

geçmektir. İkinci çözüm yolu ise; mevcut kurumların daha verimli çalışabilmesine yardımcı olacak, bu kurumların herhangi birisinin ikamesi olarak değil, tamamlayıcısı rolüyle görev yapacak yeni kurumlar oluşturmaktır. Bu kurumların başında da, dünyada yüzden fazla ülkede, çeşitli ülkelerin çeşitli ihtiyaçları doğrultusunda oluşturulmuş ombudsmanlık kurumu gelmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMUNUN FARKLI ÜLKE ÖRNEKLERİ VE AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI

Çalışmamızın bu bölümünde, ilk kez 1809'da İsveç'te anayasal bir kurum haline gelen ombudsmanlık kurumunun çeşitli ülkelerdeki uygulamaları incelenecektir. Daha önce de bahsedildiği üzere her ülke, kendi idari, siyasi, ekonomik ve kültürel yapısına göre ombudsmanlık kurumunu oluşturmuştur.

Bu bölümde, kurumun anavatanı olan İsveç, kurumun İskandinavya dışına çıkmasında başrol oynayan ve ideal ombudsmanlık yapılanmasıyla dünyaya model olan Danimarka, güçlü parlamenter yapısına ombudsmanlık kurumunu yerleştirmesi ve kurumu Avrupa Kıtası'nda uygulayan ilk büyük devlet olması sebebiyle İngiltere, o döneme kadar idari denetimi bünyesinde barındıran hiçbir ülkede uygulama alanı bulamayan ombudsmanlık kurumuna, idari yargının beşiği olmasına rağmen mevcut yönetim sisteminde yer vererek başarıya ulaşan Fransa, küresel güç ilişkilerini yönlendiren büyük güç aktörleri ABD ve Rusya ve son olarak da dünyanın en büyük topluluğu olan Avrupa Birliği'nin ombudsmanı incelenmiştir.

Bu ülkelerin ombudsmanlık kurumunun ele alınmasının nedeni her birinin dünyaya birer örnek teşkil etmesidir.

I. İSVEÇ

Çalışmamızın birinci bölümünde de bahsettiğimiz gibi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra oldukça yayılmış olan ombudsmanlık kurumu, ilk kez İsveç'te 1713 yılında Kral XII. Charles tarafından atanmış, daha sonra 1809 İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum haline gelmiştir.

“Başlangıçta, parlamento tarafından seçilip parlamento adına idareyi denetlemek amacıyla kurulmuş olan bu kurum, zamanla nitelik değiştirerek, giderek vatandaşların haklarını koruyan, onların şikayetlerini dinleyerek haklarını arayan, idare ile sorun yaşayanların başvurduğu ve müdahalesini istediği bir kurum haline gelmiştir.”¹⁰⁵ Dolayısıyla

¹⁰⁵ Muammer Oytan, *a.g.e.*, s. 598.

bu kurum ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar çeşitli anayasal ve yasal düzenlemelerle sürekli olarak değişim geçirmiştir.

İsveç'te 1915'e kadar bir, 1915–1968 arasında biri sivil biri de askeri işlerden olmak üzere iki ombudsman varken, bu sayı 1972–1976 arasında üçe çıkarılmıştır. 1976 reformları ile Anayasa'nın 12. bölümünde¹⁰⁶ kendisine yer bulan parlamento ombudsmanı kurumu dört kişiden oluşur. Bunlardan birincisi, baş ombudsman (chief ombudsman) olup, genel uygulama esaslarını belirleyen, halkın resmi belgelere ulaşmasında, kararların yürütülmesinde ve ombudsman kurumunun personelini ilgilendiren kararlarda yetkili olan ombudsmandır. İkinci ombudsman, mahkemeler, savcılık, polis ve hapishaneler konusunda yetkilidir. Üçüncü ombudsman, silahlı kuvvetlere ilişkin işlerde ve diğer üç ombudsmanın yetki alanlarına müdahale etmemek koşuluyla, diğer tüm idari işlerin denetimi konusunda yetkilidir. Son olarak dördüncü ombudsman, vergiler ve sosyal hizmetler alanında çıkabilecek uyuşmazlıklar konusunda yetkili kılınmıştır.

Baş ombudsman, ombudsman kurumunun en üst düzeydeki idarecisi olmasına rağmen, diğer üç ombudsmanın denetim yetkisine müdahale edemez. Her ombudsman, yetki alanıyla ilgili olarak sadece İsveç Parlamentosu'na karşı sorumludur.

Günümüzde İsveç'te 1976'da yapılan bir yasal düzenlemeyle parlamento tarafından seçilen dört ombudsmanın yanı sıra hükümetçe atanan Tüketici Ombudsmanı, Özürlüler Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Engelliler Ombudsmanı ve medya kuruluşlarının atadığı Basın Ombudsmanı da bulunmaktadır.

A. İsveç'te Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi

İsveç Anayasası'nın 12. bölümünün 6. maddesine göre, parlamento dört ombudsmanı seçer; bir baş parlamento ombudsmanı, üç tane de parlamento ombudsmanı seçilir. Ayrıca ombudsmanlardan birinin herhangi bir nedenle görev yerlerinin boşalması durumunda yenisi seçilinceye kadar görev yapmak üzere iki tane de yardımcı ombudsman seçilmektedir.¹⁰⁷

İsveç'te parlamento ombudsmanları, her genel seçimden sonraki on beş gün içinde, Parlamento'nun (*Riksdag*) her iki meclisinden, partilerin meclislerdeki kuvvetleriyle orantılı olarak seçilen yirmi dörder temsilciden kurulu 48 kişilik bir parlamento komisyonu tarafından

¹⁰⁶ İsveç Anayasası, http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html, (26.09.2011).

¹⁰⁷ Sweden, The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsman, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t_style=te&l_style=default (28.10.2011)

parlamento adına dört yıllık bir süre için oybirliğiyle seçilmektedir. Bu seçimde yardımcısı da, ombudsman ile birlikte seçilir.

Ombudsmanların seçilme yaşına ilişkin herhangi bir yasal sınırlama olmamasına karşın kırk yaş ve üzerindeki kişilerin bu göreve seçilmeleri gelenekselleşmiştir. Ombudsmanı görevden alma yetkisi de seçme yetkisini elinde bulunduran parlamentoya aittir.

Görev süreleri 4 yıl olan parlamento ombudsmanları bu görev süreleri sonunda yeniden seçilebilirler. Ancak “ ombudsmanın üç dönem arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamül haline gelmiştir.”¹⁰⁸

Parlamento ombudsmanı seçilebilmek için özel koşullar bulunmamakta hatta hukukçu olmaya bile gerek görülmemektedir. Her vatandaş, kadın veya erkek, bu görev için aday gösterilebilir. Buna karşın bu kişilerin belirli bir kültürel birikime, toplumda büyük bir saygınlığa ve hukukçu olma şartı aranmasa da iyi bir hukuk bilgisine sahip olmaları gerekmektedir. “Uygulamada ise, hiçbir ombudsman, parlamento üyesi veya politikacı değildir; hepsi de yargı veya devlet idaresinde üst düzey görevlerde bulunmuş kişiler arasından seçilmişlerdir.”¹⁰⁹

B. İsveç Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi

Parlamento ombudsmanlığın yetkileri günümüzde sivil ve askeri konuların yanı sıra yerel yönetimleri de içine almakta ve İsveç’te bir kuruluşa verilen en geniş yetkileri kapsamaktadır.

“ Merkezi ve yerel kuruluşlar, bu kurum ve kuruluşların memur ve öteki görevlileri, çalışmaları kamusal bir yetki kullanımını içeren diğer kimseler, kamu şirketlerde çalışan memur ve diğer personel, silahlı kuvvetlerde teğmen ve üstünde yer alan subaylar ve bütün mahkemeler, parlamento ombudsmanının denetim alanına dahildir.”¹¹⁰ Ayrıca İsveç kilisesi, piskoposları, rahipleri de ombudsmanının denetim alanına girmektedir.

Ombudsman “belediyeleri, yerel özerklik güvencesine dokunmaksızın, belediyede kamu hizmetleri yürüten görevlilerin bireylerle ilgili olarak yapmış oldukları işlemleri denetleyebilmektedir. Belediyelerin karar organları bu yetkinin dışında bırakılmıştır.”¹¹¹

Ombudsmanın mahkemeler üzerindeki denetiminin amacı, yargılamada makul süreye uyulmasını, suiistimalin önlenmesi ve yargıçların yasal görevlerini yerine getirmelerinin sağlanmasıdır. Ombudsmanlığın yargıçlar üzerinde uyguladığı denetimin diğer kamu

¹⁰⁸ Vakur Versan, *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*, Der Yayınları, İstanbul 1990, s. 108.

¹⁰⁹ TÜSİAD, *Ombudsman Kurumu İncelemesi*, İstanbul 1997, s. 38.

¹¹⁰ Müslüm Akıncı, *a.g.e.*, s.308.

¹¹¹ *a.g.e.*, s.309.

görevlileri üzerinde uyguladığı denetimden hiç bir farkı yoktur. “ Ombudsmanlık, çok açık bir hata yapıldığı tespit edilmedikçe, mahkemelerin nihai kararları üzerinde denetim uygulamayacak, denetim, genellikle, yargı kuruluşlarının yöntemine ilişkin olacaktır.”¹¹²

“Ombudsman, kamu gücünü kullanan tüm kurum ve görevlilerin işlem ve eylemlerini parlamento adına hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetleyebilmektedir. Memurların keyfi tutumları, görevi ihmalleri söz konusu olduğunda, ombudsman devreye girerek bunun için en etkili önlemi almaya çalışmaktadır.”¹¹³

Silahlı kuvvetlerde iç işleyiş, askeri hizmetin amaç ve gereklerine uygun yürütülmediği zaman, özellikle disiplin işlerine ilişkin olmak üzere terfi ve özlük haklarıyla ilgili uygulamalar, askeri kışlaların fizik koşulları, güvenlik ve sağlık koşulları ombudsman tarafından denetime tabi tutulmaktadır.

Oldukça geniş yetkilere sahip olan ombudsmanın denetleyemeyeceği kurumlar da mevcuttur. Bakanlar Kurulu, Parlamento üyeleri, Parlamento Yönetim Kurulu (The Riksdag Board of Administration), Parlamento Seçim Kurulu (The Riksdag Election Review Board), Parlamento Şikayet Kurulu (The Riksdag's Complaints Board), Riksbank¹¹⁴ Kurulu Üyeleri (Members of the Board of the Riksbank), Riksbank Müdürü (Governor of the Riksbank) ve yardımcıları, bakanlar, belediye encümen üyeleri ombudsmanın denetim alanının dışındadır. Üstelik bir ombudsmanın başka bir ombudsman tarafından denetlenmesi söz konusu değildir.¹¹⁵

İsveç'te Bakanlar Kurulunun oldukça geniş yetkilerle donatılmış ombudsmanın denetim yetkisi dışında olmasını anlayabilmemiz için İsveç kamu yönetimi konusunda bilgi sahibi olmamız gerekiyor. “İsveç'te diğer devletlerde olduğu gibi bir bakanlık sistemi yoktur. İsveçli bakanlar, belli yönetim dallarının başı değillerdir ve görevleri daha çok politika üretmek ile sınırlıdır. Bunun anlamı ise bir İsveçli bakanın bilinen anlamda bir bakanlığın başında olmayışı ve emrinde yasa tasarılarını, tüzükleri ve hükümet kararlarını üreten 100 ya da 200 kişilik bir görevliler grubunun bulunuşudur.”¹¹⁶

Yönetimi emir-komuta zincirine göre kurulmamış olan İsveç'te bakanların icrai görevleri yoktur. Bakanlıklar, planlama ve düzenleme yapmakla görevli, dar kadrolu

¹¹² Tufan Erhürman, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.378.

¹¹³ Müslüm Akıncı, *a.g.e.*, s.309.

¹¹⁴ İsveç Milli Bankası

¹¹⁵ Sweden, Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t_style=te&l_style=default (28.10.2011)

¹¹⁶ Claes Eklund, “İsveç'te Parlamento Ombudsmanları”, *Hukuk Kurultayı 2000*, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2000, s.478.

birimlerdir. Merkezi idarenin önemli bir kısmı bakanlıkların hiyerarşisine tabi olmayıp, ombudsmanın denetimine tabi olan kurullar tarafından yürütülmektedir. Böyle olunca da icrai görevi olmayan bir birimin ombudsmanlığın yetki alanı içinde görülmemesi doğaldır.

İsveç ombudsmanlığı düzenlenirken, özerkliğine özellikle dikkat edilmiştir. Hükümet de dahil olmak üzere hiçbir kuruma karşı sorumluluğu olmayan ombudsmanlığın tek sorumluluğu parlamentoya karşı her yıl sunması gereken rapordur. “Parlamento Ombudsmanı Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa”nın 11. maddesine göre; her yıl en geç 15 Kasım’a kadar ombudsman, parlamentoya yıllık raporunu sunmak zorundadır. Yıllık rapor, 1 Temmuz–30 Haziran arasındaki döneme ait denetimleri kapsamaktadır. Bu raporda ombudsmanlıkça yapılan başvurular teker teker sıralanmakta, açıklanmakta, denetimin nasıl yapıldığı ve elde edilen sonuçlar bildirilmektedir.

C. Ombudsmana Başvuru Şekli

Ombudsmana yapılacak başvuruların şekil şartı “Parlamento Ombudsmanı Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa”da belirtilmiştir. Bu yasanın 5. maddesine göre; ombudsman, kendiliğinden ve şikayet üzerine harekete geçebilir. Aynı yasanın 17. maddesine göre, ombudsmanlığa yapılan başvurular yazılı olmalı ve kendisinden şikayetçi olunan kurumu, şikayet konusu işlem, eylem veya davranışı, şikayet konusunun tarihini ve başvuranın isim ve adresini içermelidir. Yasa’nın 20. maddesine göre, ombudsmanlık, kural olarak, üzerinden iki yıl geçmiş eylem, işlem veya davranışlara ilişkin şikayetleri incelemeyecektir.¹¹⁷

Bu şekil şartlarıyla beraber, şikayet sahibinin İsveç vatandaşı veya İsveç’te yaşıyor olması gerekli değildir. Kurumsal merciler veya tüzel kişiler, hapisshane veya benzeri bir kurumdaki kişiler de şikayette bulunabilir. Ombudsmanlığa başvurmadan önce tüm hukuki başvuru yollarını bitirme mecburiyeti de yoktur. Şikayetler ücrete tabi değildir ve karmaşık formalitelerden uzaktır. Yukarıda şekil şartları bildirilmesine rağmen istisna durumlarda sözlü başvuru da geçerli olabilmekte, ancak isimsiz başvurular hiçbir şekilde işleme konulmamaktadır.

İsveç parlamento ombudsmanın denetimde esas aldığı ölçüt hukuksallık, yerindelik ve hakkaniyete uygunluktur. Bu içeriğe uygun olmayan, asılsız veya denetim alanına girmeyen konuları ombudsman kendi takdir yetkisi doğrultusunda incelemeyebilir. Ayrıca şikayet başvurusundan iki yıl öncesine dayanan şikayetler de yalnız kamu yararı söz konusu olduğu takdirde işleme konulur.

¹¹⁷İsveç Parlamento Ombudsmanına Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t_style=te&l_style=default (28.10.2011)

Eğer şikayetin doğruluğu ispat edilmiş olursa, ombudsman araştırmaya devam eder. Araştırmanın ikinci aşamasında ombudsman ilgili idareden yazılı bir açıklama ister. Ombudsman'ın araştırma yaptığı konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşması konusunda herhangi bir sınırlama olmamakla beraber, devletin güvenliği ile ilgili bilgi ve belgeleri, raporlarında açıklama yetkisi yoktur. Ayrıca ombudsman'ın, ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri kendisine iletmeyen kamu görevlileri Ombudsman tarafından idari para cezasına çarptırılabilir.

Bunun ardından ilgili kuruma denetime gidilebilir, bilirkişiler ve taraflar dinlenebilir. Ombudsman, araştırmasını tamamladığı aşamada kararını ilgililere ve kamuoyuna açıklar. Ombudsmana yapılan şikayetler genellikle altı aylık bir süre içerisinde karara bağlanabilmektedir.

İsveç parlamento ombudsmanı, şikayet üzerine harekete geçebileceği gibi re'sen harekete geçme yetkisine de sahiptir. Basın, özellikle mahkemeler ve idari organlar hakkında gazetelerde çıkan haberler, bazen de televizyon ile radyo programları ve haberleri bu araştırmaların başlatılmasında önemli rol oynarlar. Ombudsmanlığın re'sen harekete geçmesinin bir diğer yolu da, yıl içinde devlet kurumlarında yaptığı denetimlerdir. Ombudsmanın kendisi ve yardımcıları, her yıl gerçekleştirdikleri denetleme gezilerinde, kamu görevlileriyle görüşmekte, kurumların belgelerini incelemektedirler.

Denetlenecek yerler, genellikle denetimden bir veya iki hafta önce haberdar edilirler. Bu tarz denetimler, özellikle haberleşme olanağının göreceli olarak daha kısıtlı olduğu cezaevleri, yargı yerleri, akıl hastaneleri gibi yerlere yapılmaktadır.

1 Temmuz 2010- 30 Haziran 2011 İsveç Ombudsmanı Yıllık Raporuna göre; yıl içerisinde toplam 6954 olay kaydedilmiştir. Bunlardan 6816 başvuru üzerine, 36 olay ombudsmanın yaptığı inceleme, basından öğrendiği bilgi sonucu re'sen harekete geçmesi ile ve 102 olay ise Parlamento Ombudsmanına hükümet yasa tasarıları ile ilgili görüş bildirme yetkisi veren yeni yönetmelikle ilgilidir.

Tablo: 1 Temmuz 2010 -30 Haziran 2011 aralığında Ombudsman tarafından başlatılan İşlemler¹¹⁸:

Faaliyet Konusu	Son Eleştiri Olmadan Kapanan	Uyarılar veya Diğer İşlemler	Yargılamalar	Toplam
Mahkemeler	0	4	1	5
İdari Mahkemeler	0	4	0	4
Savcılar	0	5	0	5

¹¹⁸ <http://www.theioi.org/europe/sweden/parliamentary-ombudsmen> s.710. (11.11.2012)

Polis yetkilileri	0	1	0	1
Hapishane İdaresi	5	6	0	11
Sosyal Refah	1	8	0	9
Tıbbi Bakım	0	3	0	3
Sosyal Güvenlik	0	3	0	3
Özel düzenlemeler kapsamında olmayan belediye yönetimi	0	1	0	1
İletişim	0	1	0	1
Okul Sistemi	0	1	0	1
Tüketicinin Korunması	0	1	0	1
Göçmenlik, göçmenlerin entegrasyonu	0	2	0	2
Şef gardiyanlar	2	1	0	3
Toplam	8	41	1	50

Tablo : 1 Temmuz 2010- 30 Haziran 2011 aralığında Ombudsmana Yapılan Başvurular¹¹⁹:

Faaliyet Konusu	Soruşturma Yapılmadan Kapanan	Başka kurum veya devlet organlarına gönderilen	Soruşturmanın Ardından hiçbir işlem yapılmayan	Uyarılar Veya Diğer İşlemler	Yargılamalar Veya Disiplin Kovuşturması	Ön Adli Soruşturma. Kovuşturma Yok	İyi Yönetim İçin Yönergeler	Soruşturma Sırasında Düzeltme	Toplam
Mahkemeler	108	0	222	21	2	1	1	1	356
İdari Mahkemeler	49	0	52	13	0	0	0	0	114
Savcılar	67	4	151	23	0	1	0	0	246
Polis yetkilileri	275	5	359	50	0	0	1	1	691
Gümrük Hizmetleri	4	0	4	0	0	0	0	0	8
Sıslı Kuvvetler	13	0	4	0	0	0	0	0	17
Hapishane İdaresi	609	0	447	146	0	0	1	0	1203
Sosyal Refah	496	6	407	59	0	0	0	0	968
Tıbbi Bakım	169	1	60	24	0	0	0	0	254
Sosyal Güvenlik	372	1	136	75	0	0	0	0	584
İşgücü Piyasa Otoritesi	134	0	48	8	0	0	0	1	191
Planlama ve İnşaat	115	0	50	16	0	0	0	0	181
Zorlama	82	0	69	7	0	0	0	0	158
Belediye yerel yönetim	67	0	10	3	0	0	0	0	80
İletişim	220	0	75	24	0	0	0	0	319
Vergilendirme	83	0	42	9	0	0	0	0	134
Eğitim	139	12	75	6	0	0	0	1	233
Kültür	18	0	5	2	0	0	0	0	25
Şef gardiyanlar	40	0	30	10	0	0	0	0	80
Tarım, çevre, Hayvanların korunması	113	0	58	13	0	0	0	0	184
Göçmenlik	104	0	63	7	0	0	0	0	174
İlçe yönetim kurulları, piyango	18	0	7	1	0	0	0	0	26

¹¹⁹ <http://www.theioi.org/europe/sweden/parliamentary-ombudsmen> s.711 (11.11.2012)

kontrolü,alkol hizmeti									
Konut	5	0	7	1	0	0	0	0	26
Memurların İstihdamı	81	0	2	2	0	0	0	0	85
İfade Özgürlüğü ve resmi belgelere erişim	120	1	104	90	0	0	0	0	315
Parlamento ve Dışişleri İdaresi; Genel Seçimler	24	0	1	0	0	0	0	0	25
Çeşitli Konular	98	0	33	18	0	0	0	0	149
Yetki Alanı Dışındaki Şikayetler; Anlamsız Şikayetler	100	0	1	0	0	0	0	0	101
Toplam	3723	30	2518	629	2	2	3	4	6911

II. DANİMARKA

Daha öncede bahsettiğimiz gibi ombudsmanlık kurumu, ilk olarak İsveç dışına, komşu ülkeler olan diğer İskandinav ülkelerinde uygulanmıştır. Danimarka, İsveç ve Finlandiya'dan sonra ombudsmanlık kurumunun oluşturulduğu üçüncü İskandinav ülkesidir.

Danimarka'da ombudsmana duyulan ihtiyaç kendini II. Dünya Savaşı'ndan sonra göstermeye başlamıştır. “Sosyal devlet ve gittikçe büyüyen kamuda ortaya çıkan bürokratik engeller nedeniyle hizmetlerde başlayan gecikmeler, uzun süren mahkemeler ve giderek güçlenen yönetim kadrolarına karşı bireylerin savunmasızlığı ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasındaki en önemli nedenlerdendir.”¹²⁰

Danimarka'nın kurduğu ombudsmanlık kurumu, II. Dünya Savaşından sonra kurulan ilk ombudsmanlık kurumudur. Ancak Danimarka ombudsmanlığını diğer ombudsmanlıktan ayıran önemli özelliği bununla sınırlı değildir. İsveç ve onu takiben Finlandiya'da kurulan ombudsmanlık çok güçlü, Norveç'te ise çok zayıf olarak oluşturulmuş, oysa Danimarka ombudsmanlığın görev ve yetkileri daha dengeli ve gerçekçi olarak düzenlenerek dönemin şartlarına en uygun modeli ortaya çıkarmıştır. İşte bu özelliği nedeniyle kurumun dünyaya yayılmasında Danimarka ombudsmanlığı örnek model olarak kabul edilmiştir. Kurumun dünyaya yayılmasında büyük katkıları olan önemli bir şahsiyet Prof. Stephan Hurwitz'dir.

1953'te Danimarka'da Anayasaya eklenen bir hükümle ombudsmanlık kurumu kurulmuştur ve model olarak İsveç ombudsmanı esas alınmıştır. “1954'te Parlamento Ombudsman Hakkında Yasa ve 1956'da Parlamento Ombudsmanı Yönetmeliği yürürlüğe

¹²⁰ Galip Demir, *a.g.e.*, s. 159.

girmiştir. İlk ombudsman 1 Nisan 1955'te göreve başlamıştır. İlgili yasa daha sonraki dönemlerde ihtiyaçlara uygun olarak 3 kez değiştirilmiştir.¹²¹

“1959 yılında yapılan ilk değişiklikle, üst başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvuruların ombudsmanlık tarafından reddedileceği düzenlenmiş, 1961'deki değişiklikle, ombudsman denetiminin yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin bir bölümünü de kapsayacak biçimde genişletilmesi kabul edilmiş ve son olarak 1971'de yapılan değişiklik ile ombudsmanlığın seçilmesine ve görevden alınmasına ilişkin bazı biçimsel değişiklikler yapılmıştır.”¹²²

A. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi

Danimarka'da ombudsmanın seçimi, Danimarka Anayasası'nın 55. maddesinde; “Parlamento (*Folketing*) her genel seçimden sonra ve ombudsman görevi boşaldığında kendi adına askeri ve sivil merkezi hükümet yönetimi organlarını denetlemek üzere bir veya iki ombudsmanı seçer” şeklinde belirtilmiştir. Ombudsman seçimi Parlamentonun Hukuki İşler Komitesi (*The Legal Affairs Committee*) tarafından yapılan öneriye göre, tek oturumda ve tartışmasız olarak yapılır. Ancak 1954 yılında çıkarılan Ombudsman Yasasıyla *Folketing*, hem sivil hem de askeri idareye ilişkin konularda görev yapacak bir tek ombudsman seçilmesini düzenlemiştir.

Aynı kişinin ikinci kez seçilmesine herhangi bir engel yoktur. Normal şartlarda seçilen ombudsmanın görev süresi bir seçim dönemini (4 yılı) kapsarken, Ombudsman yasanın 3. maddesine göre; *Folketing*, ombudsmana karşı güvenini yitirirse, görev süresi dolmadan ombudsmanı görevden alma yetkisini kullanabilir. Yasanın 4. maddesinde ombudsmanın emeklilik yaşı 70 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla ombudsmanın 70 yaşında emekli olma zorunluluğu vardır.¹²³ Ayrıca altı ay önceden haber vermek şartıyla bir ay sonunda geçerli olmak üzere istifa edebilir.

Aynı yasanın 2. maddesinin ilk bendinde ombudsman seçilebilecek kişinin özelliklerinden bahsedilmiştir. Buna göre ombudsman, *Folketing* veya yerel meclislerin üyesi olamaz. Buradaki amaç, aday kişilerin politik olarak tarafsızlığı ve parlamentodaki partilerin çoğunun desteğinin sağlanmasıdır. İkinci bende göre ise ombudsman, hukuk fakültesi mezunu olmalıdır.

¹²¹ Namık Kemal Ergani, “Danimarka Ombudsmanı”, *Danıştay Dergisi*, S.105, 2003, s. 3.

¹²² Tufan Erhürman, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.393.

¹²³ Denmark, The Ombudsman Act, No. 473 of 12 June 1996,

http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4937&lang=en&t_style=tex&l_style=default (24.11.2011)

Ayrıca ombudsman seçilen kişi, görevinden ayrıldıktan sonra *Folketing* komisyonunun rızası olmadan, kamu veya özel şirketlerde ve kuruluşlarda görev yapamaz. Bu da bize gösteriyor ki, Danimarka’da ombudsman seçilecek kişi, kariyerinin sonuna gelmiş, bu nedenle kendisine herhangi bir politik ya da ekonomik rant sağlamayı amaçlamayan, tecrübeli bireyler arasından seçilmektedir.

Ombudsman Yasası’nın 26. maddesine göre, Danimarka ombudsmanlığının personeli, ombudsman tarafından atanacak ve yine onun tarafından görevden alınacaktır. Ombudsmanlık kadronun yarısı hukukçulardan oluşmakta ve bu kadronun aldığı maaş *Folketing* üyelerinin aldığı maaşla eşdeğerdir.

Görüldüğü üzere ombudsman ve personeli, her türlü etkiden uzak ve özerk bir kurum olarak işlerini görebilmesi amacıyla maddi açıdan ülkenin en iyi idari personel maaşlarına sahip kılınmıştır.

B. Ombudsmanın Denetim Alanı ve Yetkisi

Ombudsmanın denetim alanı, Ombudsman Yasası’nın 2. bölümünün 7. maddesi başlıkları altında açıklanmıştır. Buna göre, ombudsmanın denetim alanı, sivil ve askeri kuruluşlar, merkezi hükümet yönetimi ile yerel hükümet idaresini kapsar. Bakanlar, bürokratlar, kilise görevlileri de ombudsmanın denetimi kapsamındadırlar.

Kişisel hak ve özgürlüklerin ihlal edildiğine inanan herkesin şikayet başvurularını kabul etme yetkisine sahip olan ombudsman, tüm devlet dairelerini teftiş edebilme, inceleme, konuyla ilgili bütün bilgi ve belgeleri söz konusu kurum ve kuruluşlardan isteyebilme, sorumlular hakkında disiplin soruşturması ve gerektiğinde ceza davası açılmasını isteyebilme yetkisine sahiptir. Ancak, Adli Yönetimi Yasası’na göre, ombudsmanın mahkemelerin inceleyebileceği dokümanlardan daha gizli olanları inceleme yetkisi yoktur. “Ombudsman araştırma ve soruşturması sırasında yasalardaki, idari düzenlemelerdeki veya idari yöntemler ve uygulamalardaki eksikliklerin farkına varırsa parlamentoya veya ilgili bakana durumu bildirir.”¹²⁴

Yargıçlar, Adalet Mahkemesinin üst düzey personeli, Anayasa Mahkemesi yargıç ve katipleri, Kopenhag Bölge Mahkemesi’nin Başkanı, mahalli hükümet konseyleri ile sosyal işleri üstlenmiş özel kuruluşlar ombudsmanın yetkileri dışındadır.

Ombudsmanın yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisi onların sadece çalışanları ve komitelerini denetleyebilmesi ile sınırlıdır. Ancak ombudsmanlığa tanınan bir hak vardır ki bu yetki ile ombudsman, “temel hukuksal menfaatleri zedelendiğini düşündüğü karar ve

¹²⁴ Hans Gammeltoft Hansen, “a.g.e., s. 197.

işlemler için re'sen harekete geçtiği zamanlarda, yerel yönetimlerin şikayet üzerine denetiminde yetki dışı kalan konuları denetleyebilme hakkına sahip olmaktadır. Ombudsmanlık, önündeki yasal engelleri kaldırabilmek için uygulamada daha çok bu yola başvurmaktadır.”¹²⁵

Danimarka ombudsmanı doğası gereği idari kararları feshetme, değiştirme ve bağlayıcı kararlar almaya yetkili değildir. Bunun yanında İsveç ve Finlandiya ombudsmanlarda olduğu gibi, doğrudan ceza kovuşturması başlatmaya da yetkili değildir.

Danimarka’da ombudsman, doğrudan ceza kovuşturması yapamaz, fakat şu hallerde çeşitli makamlara öneri ve isteklerini iletebilir;¹²⁶

- Kamu görevlilerinin görevleri esnasında suç işlediklerini tespit ederse, şahıslar hakkında cezai kovuşturma başlatılmasını savcıdan talep edebilir.
- Eğer ombudsman bir bürokratin disiplin cezası alması gerektiğini düşünüyorsa, ilgili otoriteye disiplin uygulaması başlatması için talepte bulunabilir.
- İncelemeleri sırasında herhangi bir bakanın veya eski bakanın özel hukuk veya ceza hukuku alanında sorumluluğuna hükmedilmesi gereken bir durumla karşılaşır, ilgili şahsın sorumluluğuna hükmedilmesi konusundaki önerisini *Folketing*’e sunabilir.
- Eğer ombudsman görevini yerine getirirken kanunda, idari düzenlemelerde veya idari işlemlerde veya uygulamalarda çeşitli ihmaller olduğunu fark ederse, *Folketing*’i ve ilgili kabine bakanını durum hakkında bilgilendirebilir.

Danimarka ombudsmanı, Ombudsman Yasası’nın 3. bölümü 11. maddesinde belirtildiği üzere çalışmaları doğrultusunda *Folketing*’e, yıllık rapor sunmak zorundadır. Ombudsmanın raporu ne zaman sunacağı yasada yer almamaktadır. Bu rapor, ombudsmanın siyasi denetim ve kamuoyu denetimini harekete geçirebilmek için önemli bir yetkidir. *Folketing* üyeleri başta olmak üzere tüm idari birimlere dağıtılan bu rapor, basın aracılığıyla tüm ülkeye yayılır. Ombudsmanın yıllık rapor sunma yetkisinin yanında, yaptığı denetimler sonucunda dilediği zaman *Folketing*’e özel rapor sunma yetkisi de bulunmaktadır.

Ombudsmanlığın yaptığı denetim ya da incelemesi sonucunda ilgili idareye yaptığı işlemin geri alınması, kaldırılması ya da değiştirilmesi gerektiği tavsiyesini bildirmesi üzerine istediği sonucu alamaması, idarenin bu kararları yerine getirmemesi durumunda ombudsman,

¹²⁵ Müslüm Akıncı, *a.g.e.*, s.321.

¹²⁶ Tufan Erhürman, *İdari Denetim ve Ombudsman*, s.396.

Adalet Bakanlığına başvurarak şikayetçiye, dava açabilmesi için, “adli yardım”¹²⁷ sağlanmasını talep edebilir. Nadiren de olsa kabul edilmeyen bu ombudsman tavsiyeleri sonucunda Adalet Bakanlığına yapılan adli yardım talebi hiç reddedilmemiştir.

C. Ombudsmana Başvuru Şekli

Parlamento Ombudsman Yasası’nın 13. maddesine göre; kişisel haklarından yoksun bırakıldığını düşünen herkes ombudsmana yazılı başvuruda bulunabilir. Ancak başvuru yapanın, olayla ilgili maddi bir ilişkisi veya herhangi bir yararının olması gerekmektedir. Ayrıca ombudsmana başvurmadan önce olası tüm hukuki yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Bununla beraber konuyla ilgili kesin kararın açıklanmasından en geç 12 ay içerisinde ombudsmana başvurmak gerekmektedir. Özgürlüğünden mahrum bırakılmış bir kişi de iadeli-taahhütlü bir mektupla ve başka yollarla ulaşma imkanı varsa o şekilde başvuruda bulunabilir.

Şikayetçi kişinin ülke vatandaşı olması gerekmiyor ve başvuruda herhangi bir ücret talep edilmiyor. Başvurularda şekil şartı aranmamakla beraber şikayette bulunan kişinin ismini ve adresini kesinlikle belirtmesi gerekir. Ayrıca konuyla ilgili kanıt ve maddi delillerin dilekçeyle birlikte sunulması istenmektedir.

Ombudsman kendisine gelen tüm başvuruları değerlendirir. Söz konusu başvurular yetki alanı içerisinde ise konuyu incelemek için çalışmalarına başlar. Eğer yetki alanı dışında veya zaman aşımına uğramış bir başvuru söz konusuysa başvuruyu reddederek gerekçeli kararını başvuran kişiye bildirir.

Ombudsman sadece kişilerin başvurusu üzerine harekete geçmez. Kendi inisiyatifıyla de re’sen harekete geçme yetkisi vardır. Ombudsman, denetim için re’sen harekete geçerse, zamanaşımı süresi ve tüm idari çözüm yollarının tüketilmesi şartı ortadan kalkmakta.

Ombudsman Yasası’nda da belirtildiği üzere; tüm kamu görevlileri, ombudsmanın gereksinim duyduğu bilgi ve belgeleri sağlamakla yükümlüdür. Eline ulaşan bilgi ve belgelerde gizlilik derecesi varsa ombudsman da buna uymak zorundadır. Sır saklama yükümlülüğü istifa veya emeklilikten sonra da devam etmektedir.

Ombudsman, re’sen harekete geçtiği zamanlarda, yerel yönetimlerle ilgili her türlü eylem ve işlemi denetleme hakkına sahiptir. Ombudsman denetleme gezileri aracılığıyla da re’sen hareket edebilir. Bu tür denetim gezilerini daha ziyade teftiş olarak gerçekleştiren ombudsman, sağlık kurumları, hapishaneler, çocuk yuvaları, sosyal güvenlik kuruluşları, polis

¹²⁷Adli yardım; yurttaşın ombudsmana yaptığı başvuru ve ombudsmanın inceleme ve önerilerinin idare tarafından kabul edilmemesi üzerine, son adım olarak yurttaşın adli yargıya başvurabilmesi için yurttāa maddi yardım sağlanmasıdır.

ve askeri kışlaları gezerek gerçekleştirir. Ayrıca basın aracılığıyla kamuya yansıyan konularda da ombudsman kendiliğinden inceleme başlatabilir.

Tablo: Danimarka Parlamento Ombudsmanın 2010 Yıllık Raporuna¹²⁸ göre Ombudsmana yapılan başvurular:

İlgili Kurumlar	Tüm Dosyalar	Reddedilen Dosyalar
A. Bakanlıklar (Merkezi İdare)		
1. İstihdam Bakanlığı	241	191
2. Maliye Bakanlığı	13	7
3. Milli Savunma Bakanlığı	20	17
4. İçişleri ve Sağlık Bakanlığı	346	273
5. Adalet Bakanlığı	765	543
6. Kilise İşleri Bakanlığı	13	10
7. İklim ve Enerji Bakanlığı	15	13
8. Kültür Bakanlığı	53	41
9. Çevre Bakanlığı	117	81
10. Göçmenlik ve Bütünleşme Bakanlığı	247	172
11. Gıda, Tarım ve Balıkçılık Bakanlığı	41	33
12. Bilim, Teknoloji ve Geliştirme Bakanlığı	62	55
13. Vergilendirme Bakanlığı	238	209
14. Sosyal İşler Bakanlığı	410	249
15. Başbakanlık	17	13
16. Ulaştırma Bakanlığı	46	39
17. Dışişleri Bakanlığı	15	11
18. Milli Eğitim Bakanlığı	60	40
19. Ekonomi ve Ticari İşler Bakanlığı	45	36
Merkezi İdare Toplam	2764	2033
B. Yerel ve Bölgesel İdareler		
Yerel Yönetimler	1415	1289
Toplam Bölgeler	93	76
- Başkent Bölge	30	22
- Merkez Jutland	23	21
- Kuzey Jutland	4	4
- Zelanda	17	12
- Güney Danimarka	19	17
Eski İlçeler	1	1
Yerel veya Bölgesel otorite işbirliği	11	10
Özel Yerel Otorite Birimleri	6	6
Yerel ve bölgesel otoritelerin	1526	1382

¹²⁸ <http://beretning2010.ombudsmanden.dk/english/2010/> (11.11.2012)

toplamı		
c. Ombudsmanın yetki alanındaki diğer idareler		
DSB-tog A/S (Danimarka Ulusal Demiryolları S-trains)	1	1
Metroselskabet I/S (Kopenhag Metro)	2	2
Toplam	3	3
D. Ombudsmanın Yetki Alanına Giren Otoritelerin Toplamı		
Merkezi otorite toplamı (A)	2764	2033
Yerel ve bölgesel otorite toplamı (B)	1526	1382
Ombudsmanın yetki alanına giren diğer otoriteler (C)	3	3
Toplam (A-C)	4293	3418
E. Ombudsmanın Yetki Alanı Dışındaki Kuruluşlar		
1. Mahkemeler	86	86
2. Uyuşmazlık Mahkemeleri	30	30
3. Ombudsmanın yetki alanı dışındaki diğer kurumlar, şirketler, işletmeler ve kişiler	229	229
Toplam	345	345
F. Belirli kurumlarla ilgili olmayan olaylar		
	215	215
Toplam (A-F)	4853	3978

III. İNGİLTERE

Commonwealth ülkelerinin başını çeken, güçlü parlamenter yapısı ile dünyanın en önemli devletlerinden biri olan İngiltere’de de idarenin üstlenmiş olduğu görevler diğer ülkelerde olduğu gibi 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızlı bir şekilde artmıştır. Bu durum adli ve idari yargı organının olmadığı bu ülkede idarenin denetimi noktasında ciddi sorunlar yaşanmasına neden olmuştur.

İngiliz kamu yönetiminden iki yolla şikayetçi olmak ve hak aramak mümkündür; adli mahkemeler ve parlamento üyeleri aracılığıyla.

İngiltere’de idari mahkemeler olmadığı için bireylerle yönetim ya da yöneticiler arasında çıkan sorunların çözümünde adliye mahkemeleri tam yetkilidir. Bu davalarda mahkemeler tam yetkili olmalarına karşılık, tüm mahkeme çalışmalarında olduğu gibi bazı sorunlar ve fiili sınırlamalar ortaya çıkmaktadır. Örneğin; devlet dairelerine karşı açılan davaların sonuçlanması uzun zaman almakta, maliyet yüksek olmakta, resmi işlemlerin gizliliği geleneği sebebiyle bir şikayetçi için şikayetine konu olan işlemin neden hatalı olduğunu bilebilmesi ve ispatlayabilmesi zor olmaktadır.

Yargısal denetimin yanında idareye karşı ikinci bir şikayet ve hak arama yolu olan parlamento denetimi ise, milletvekilleri aracılığıyla yapılmaktadır. İngiltere’de tüm kamu yönetim birimleri ve bakanlıklar parlamentoya karşı sorumlu olan bir bakan tarafından yönetilirler. Milletvekilleri bu düzen içerisinde vatandaştan gelen şikayetleri söz konusu bakana iletir.

İkinci Dünya Savaşı’nın sonuçlanması ile İngiltere’de de devletin ülke yönetimi içindeki önemi ve boyutu artmıştır. Büyüyen yönetim yapısı ve nüfusu ile İngiltere’de vatandaşlar ile idare arasında çıkan sorunlara, bir tarafta adliye mahkemelerinin yetersiz kalması, diğer taraftan parlamento üyelerinin seçmenlerinden gelen şikayetleri çözümlemede çaresiz kalmaları ve sonuçta bazı alanlarda idarenin geleneksel usulle denetlenememesi olgusu, zamanla yeni bir denetim aracına ihtiyaç olduğu fikrinin yayılmasına yol açmıştır.

Bu gelişmeler doğrultusunda “1961 yılında Sir John Whyatt başkanlığında Uluslararası Hukukçular Komisyonunun İngiliz Bölümü; “Yurttaş ve İdare” başlıklı raporunu yayınladı. Bu raporda, parlamentoya karşı sorumlu bir “Parlamento Komiserliği” kurularak, idarenin denetimi konusundaki eksikliklerin giderilebileceği konusunda tavsiye yer almaktaydı. Ayrıca, ombudsmanlık denetiminin, parlamento denetiminin etkinliğini ve önemini azaltacak bir mekanizma olmadığını vurgulayan bu rapor, parlamento komiserinin ilk beş yılı için, ombudsmanlığa ancak bir parlamenter aracılığıyla başvurulabilmesi önerisini getirmekteydi.”¹²⁹

Bu önerinin amacı, “ kurulması amaçlanan ombudsmanlığın, İngiltere’de yerleşik parlamenter geleneğe ters düşmeyeceğine vurgu yaparak, kabulünü kolaylaştırmaktı. Bu rapor, iktidardaki Muhafazakâr Parti tarafından kötü yönetimle mücadele için yeteri kadar kurumun bulunduğu gerekçesi ile reddedildi.”¹³⁰

Ombudsmanlığın kurulması doğrultusundaki tartışmalar ve talepler sürerken söz konusu önerinin üstünden tam altı yıl geçtikten sonra İşçi Partisi iktidarı döneminde; 22 Mart 1967’de çıkarılan “Parlamento Komiserliği Kanunu” ile ombudsmanlık kurumu yasallık kazanmıştır. Parlamento komiseri kanunu çıkmadan önce, Eylül 1966’da İngiliz Sayıştay Başkanı ilk ombudsman olarak atanmış olsa da göreve ancak Nisan 1967’de başlayabilmiştir.

Günümüzde İngiltere’de ihtisas niteliğinde daha dar, özel konularda kamu için faaliyet gösteren farklı ombudsmanlar bulunmaktadır. Bunlar;¹³¹

¹²⁹ Frank Stacey, *The British Ombudsman*, Oxford University Press, Oxford 1971, s.22.

¹³⁰ M. Akif Özer, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, *Türk İdare Dergisi*, S. 416–417, 1997, s.59.

¹³¹ Taykan Ataman , *a.g.e.*, s.221.

- 1- Parlamento Komiseri
- 2- Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı
- 3- Yerel Yönetim Ombudsmanları
- 4- Adli Hizmetler Ombudsmanı
- 5- Yatırım Ombudsmanı
- 6- Sigorta Ombudsmanı
- 7- Mal- mülk Ombudsmanı
- 8- Basın Ombudsmanı
- 9-Emekliler Ombudsmanı
- 10- Cezaevi Ombudsmanı

Aslı yabancı bir kurum olan ve parlamenter denetim sistemiyle uyuşmadığı düşünülen ombudsmanlık kurumu, İngiltere’de 1967 Parlamento Komiseri Yasası’nda kendisine verilen yetkileri her geçen gün genişleterek bugünlere kadar gelmiştir. İngiltere’de bu kadar çok ombudsman türünün olması Parlamento komiserinin başarısının bir yansıması, kurumun mevcut ülke yönetim sistemi içerisine gerektiği gibi adapte edilebildiğinin de bir kanıtı olarak değerlendirilebilir.

A. Parlamento Komiserin Seçimi ve Görev Süresi

1967 tarihli Parlamento Komiseri Yasası’na göre, parlamento komiseri, Başbakanın, muhalefet partisi lideri ve parlamentodaki Parlamento Komiseri Komitesi başkanıyla yaptığı görüşme sonrası bildireceği öneri ile Kraliçe tarafından atanmaktadır. Kraliçe, bu atamayı parlamentoya yazdığı bir mektupla (Letters Patent) bildirir. İngiltere parlamento komiseri için herhangi bir seçim söz konusu değildir, atanma usulü geçerlidir.

Parlamento komiserinin belli bir görev süresi yoktur ve İngiltere’deki emeklilik yaşı olan altmış beş yaşına kadar görev yapmaktadır. Ancak hem Avam Kamarası’nın¹³² hem de Lordlar Kamarası’nın¹³³ önerisiyle, Kraliçe tarafından emekliliği gelmeden görevden alınabilir. Ayrıca görevini yerine getiremeyecek kadar sağlık sorunları varsa veya kendisi görevi bırakmayı talep ederse, yine Kraliçe tarafından görevden alınabilir. Parlamento

¹³² **Avam Kamarası:** Birleşik Krallığın (İngiltere) parlamento meclislerinden biridir. Avam Kamarasının 630 üyesi vardır. Kamarada İngiltere adasının 511, Galler eyaletinin 36, İskoçya’nın 71, Kuzey İrlanda’nın 12 üyesi bulunmaktadır. Avam Kamarası üyeleri beş yıllık bir dönem için seçilir.

¹³³ **Lordlar Kamarası:** Üyeleri babadan oğla geçen Lord unvanı taşıyanlardan ya da Kraliçenin atadığı isimlerden oluşur.

komiserliği kadrosunun boşalması durumunda, Kraliçe asıl parlamento komiseri atanıncaya kadar bu görev için bir kişiyi atar. Bu kişi en fazla 12 aylığına görevde kalır.¹³⁴

Parlamento komiseri, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kuzey İrlanda Avam kamarası üyesi olamaz. Parlamento komiseri görevi süresince çalışmalarını tamamen bağımsız bir şekilde yürütür. Herhangi bir hiyerarşik üstü yoktur. Bu nedenle hiç kimseden emir veya talimat almaz.

Parlamento komiseri sayıları ve hizmet şartları Hazine Bakanlığınca onaylanmak şartıyla, kendi personelini atayabilir. Parlamento komiserinin, yanında avukat istihdam etmeme geleneği vardır. Bunun nedeni avukatların, olaylara salt hukuki yaklaşımları ve uzun tahlilleri faydadan çok zarar getireceği düşüncesidir. Ancak parlamento komiserinin kendisinin hukuk eğitimi almış olmasında sakınca görülmemektedir.

B. Parlamento Komiseri'nin Denetim Alanı ve Yetkisi

İngiltere parlamento komiserinin denetim alanı, İsveç ve Danimarka'ya göre oldukça sınırlıdır. 22 Mart 1967'de çıkarılan “ Parlamento Komiserliği Kanunu” ile yasallık kazanan Parlamento Komiserinin görevi, merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetimi veya hatası sonucu haksızlığa uğradığını iddia eden vatandaşların veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemek, soruşturmak ve buna ilişkin raporunu her yıl parlamentoya sunmaktır.

“Kötü yönetime ilişkin ayrıntılar, yasalarda belirtilmemiş olmasına karşın, İngiliz hukukunda bunlar genelde, idarenin önyargılı, taraflı, özensiz, keyfi ve yersiz davranışları olarak görülmektedir. Böylece idari kararların hukuksallığı gibi mahkemelerin yetkisinde bulunan durumlar görev kapsamı dışında bırakılmıştır.”¹³⁵

Parlamento komiseri yalnızca İngiltere sınırları içinde değil aynı zamanda Büyük Britanya toprakları üzerindeki devletler olan İskoçya ve Galler'de de denetleme yetkisine sahiptir. Yalnız Kuzey İrlanda'da ayrı bir ombudsmanlık görev yapmaktadır.

Komiserin denetleyebileceği kuruluşlar ve konular ile denetleyemeyeceği kuruluş ve konular Parlamento Komiseri Yasası'nda liste olarak belirtilmiş, ancak zaman içerisinde bu yasa üzerinde yapılan değişikliklerle görev alanı sürekli genişlemiştir. Parlamento komiserinin denetim yapabileceği kuruluşlar yasanın 4. maddesinin 1. fıkrasının yaptığı

¹³⁴ United Kingdom, The Parliamentary Commissioner for Administration Parliamentary Commissioner Act 1967, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=6041&lang=en&t_style=tex&l_style=default (21.11.2011)

¹³⁵ Esin Örcü, “Büyük Britanya'da İdarenin Yargısal Denetimi”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Danıştay Yayınları, Ankara 1993, s. 259.

gönderme ile yasanın 2 numaralı ekinde sıralanmaktadır.¹³⁶ Liste üzerinde Kraliçe'nin de, Bakanlar Kurulu kararı ile kanunda belirtilen şartların mevcudiyeti halinde ekleme, çıkarma veya diğer değişiklikleri yapabilme yetkisi vardır.

Parlamento komiserinin denetim alanı, yasanın belirttiği üzere; merkezi kuruluşlarla tüzel kişiliği olan veya olmayan kamu kurum ve kuruluşlarıyla sınırlıdır. 1974'te Yerel Yönetim Komiseri yasasıyla yerel yönetimler için ayrı bir ombudsmanlık görev yapmaktadır.

Aynı yasanın 3 numaralı ekinde ise, parlamento komiserinin hangi konu ve kuruluşları denetleyemeyeceği listelenmiştir. Bu listeye göre parlamento komiseri; dışişlerini ilgilendiren sorunlar, Birleşik Krallık sınırlarının dışında yapılmış olan işler (konsolosluk işleri hariç), deniz aşırı ülkelerle ilişkilerde gerçekleştirilmiş olan işler (Kraliyet Dominyonu veya Kraliçenin hakimiyetine tabi bir ülke veya toprağın yönetimi ile ilgili eylemler), suçluların iadesi, suç araştırmaları veya ulusal güvenliğin korunması (pasaport işleri dahil), hükümetin politikası veya yasaların içeriği, af yetkisinin kullanımına ilişkin sorunlar, yargısal işlemlerin başlatılması veya yürütümü ile ilgili süreç, kamu sektöründe çalışan personelle ilgili konular, bir başka ombudsmanın yetki alanına giren konular, silahlı kuvvetlerdeki her türlü disiplin işlemleri gibi konularda denetim yetkisine sahip değildir.

“Parlamento komiseri mahkemelerin görevlerini yerine getirirlerken yaptıkları eylemleri 1990 öncesine kadar soruşturamazken, 1990 yılında çıkarılan Yargısal Hizmetler Kanunu ile bu durum değişmiştir. Buna göre bu tür yerlerde, bakanlık görevlilerinin yargısal işlem olmamak kaydıyla bakanlık adına yaptıkları idari ve teknik eylemleri ile ilgili şikayetlerin soruşturulabilmesine olanak sağlanmıştır.”¹³⁷

Komiserin, inceleme yapmaktan başka bir kanuni yetkisi yoktur. İdari kararlar almaya, bunları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya yetkili değildir. Onun asıl görevi, idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek ve bu konu hakkında bir rapor hazırlamaktır.

D. Parlamento Komisere Başvuru Şekli

Fransa'da olduğu gibi İngiltere'de de ombudsmana doğrudan başvurmak mümkün değildir. Parlamento Komiseri Kanunu'nun 6. bölümünde, parlamento komiserine şikayette

¹³⁶ United Kingdom, The Parliamentary Commissioner for Administration Parliamentary Commissioner Act, 1967, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=6041&lang=en&t_style=tex&l_style=default (21.11.2011)

¹³⁷ M. Akif Özer, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, s.61.

bulunabilecek ve bulunamayacak kişiler sayılmıştır. Buna göre,¹³⁸ kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş idare, mahalli idare veya diğer makamlar, kamu mülkiyetindeki herhangi bir işletme veya teşebbüsü yürütmek amacıyla kurulmuş organ veya makamlar, üyeleri Kraliçe tarafından atanmış herhangi bir idare veya makam, herhangi bir bakan, merkezden yönetim kuruluşları, gelirleri tamamen veya önemli ölçüde parlamento tarafından temin edilen idare veya makamlar dışında tüm yurttaşlar bireysel, grup olarak ya da tüzel kişilik adına parlamento komiserine başvurabilir.

İngiltere’de parlamento komiseri, doğrudan doğruya vatandaşlardan şikayet kabul edemez ve re’sen soruşturma başlatamaz. Yasasının 5. maddesine göre; parlamento komiseri, bir parlamenter aracılığıyla yapılan başvuru üzerine harekete geçer. Bu parlamenter, Avam Kamarası üyesi olmalıdır. Parlamento komiserine şikayette bulunacak kişi için parlamentere şahsen başvurma esası kabul edilmiştir. Ancak şikayetçi, şikayetini yaptıktan sonra ölmüşse veya herhangi bir sebeple kendi adına hareket etmeye muktedir değilse, şikayet, onun şahsi temsilcisi veya aile üyelerinden birisi yahut onu temsil edebilecek diğer bir kişi tarafından yapılabilir. Bu hallerin dışında şikayetin mutlaka, “haksızlığa uğrayan kişi tarafından” yapılması gerekir. Lordlar Kamarası üyelerinin başvuruyu kabul etme yetkisi yoktur.

Avam Kamarası üyesi bu şikayeti kabul ederse Parlamento Komiseri’ne iletmektedir. Buradaki amaç üyenin bir süzgeç vazifesi görmesi ve ancak incelenmeye değer gördüğü şikayetleri komiserine göndermesini sağlamaktır. Her şeyden önce şikayet konusu olan faaliyetin, haksızlığa uğrayan kişi ile ilgili olarak yapılmış olması başvuranın haksızlığa, adaletsizliğe, zarara uğramış olması ve müracaatta menfaati olması gerekir. Şikayetçinin İngiltere’de oturması şartı aranıyor.

İngiltere’de Parlamento Komiseri’ne başvurunun süre şartı da bulunmaktadır. Buna göre, bir eylem veya işlemde şikayeti olan kişiler bu eylem veya işlemi öğrendiklerinden itibaren 12 ay içerisinde Avam Kamarası üyesine başvurmaldır. Ayrıca bunun için diğer başvuru yollarının da tüketilmiş olması gerekiyor. Ancak parlamento komiseri, olaya ilişkin özel sebepler görürse veya gecikmeyi haklı kılan sebepler varsa, zamanaşımına uğramış bir başvuruyu da kabul edebilir.

Parlamento komiseri kendisine gelen başvuruları, öncelikle kendi yetki alanına girip girmediği yönünde inceler. Kendisini yetkili görürse çalışmalarına başlar. Eğer kendisini

¹³⁸ United Kingdom, The Parliamentary Commissioner for Administration Parliamentary Commissioner Act 1967, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=6041&lang=en&t_style=te&l_style=default (21.11.2011)

yetkisiz görürse, durumu ilgili parlamentere detaylı bir şekilde açıklayarak bildirir, kendini yetkili görürse hemen soruşturmaya başlar.

Parlamento komiseri ve görevlileri şikayetle ilgili dosya, belge ve evrakı incelerler. İnceleme sırasında yasanın elverdiği ölçüde resmi kayıt ve belgelere ulaşılır; araştırmaları sırasında bilgilere erişim konusunda komisere olanaklar doğrultusunda yardımcı olunmak zorunludur. Kabine işlemleri dışında her türlü bilgi ve belgeye erişimde parlamento komiserine kolaylık sağlanmaktadır. Sorgulama konusunda komiser, yüksek mahkemenin yargıçlarıyla aynı yetkiye sahiptir.

Komiser yaptığı çalışmaları gizlilik içerisinde yürütür. Olayın tüm taraflarına iddialara ilişkin cevap verme fırsatı tanınır. Parlamento komiseri kararını bir raporla şikayetin incelenmesi için kendisine başvuran parlamentere iletir. Ayrıca bu raporun bir kopyasını da ilgili kamu kurumunun en yetkili memuruna veya kendisinden şikayet edilen memura gönderilir.

Tablo: 2011-2012’de Parlamento Komiserine Gelen Şikayetler:¹³⁹

	Çeyrek 1 Nisan- Haziran 2011	Çeyrek 2 Temmuz- Eylül 2011	Çeyrek 3 Ekim- Aralık 2011	Çeyrek 4 Ocak-Mart 2012	Toplam
1. Gelen Resmi Şikayetler	23	16	36	34	109
2. Soruşturmaya Konu olan Şikayetler:					
(a) 2010-2011’den kalan soruşturma kapsamındaki Şikayetler	-	-	-	-	4
(b) Soruşturma için kabul edilen yeni şikayetler	0	0	6	2	8
(c) Çeyrek sonunda Askıya Alınan Soruşturmalar	3 ¹	3	2	2	
3. Soruşturma Başlatılmayan Şikayetler:					
(a) yetki alanı dışında olan şikayetler	18	15	14	32 ²	81
(b) kural ihlali olmayan şikayetler	4	1	10	0	15
(c) yetersiz delil sağlanan şikayetler	0	0	2	0	2
(d) benzeri daha önce kabul edilmiş olan şikayetler	1	0	1	0	2
(e) başvuranın kendini bağlamayan şikayetler	0	0	1	0	

¹³⁹ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcomstan/311/311.pdf> s.19. (11.11.2012)

Soruşturma Başlatılmayan Şikayetler Toplamı	23	16	28	34	101
--	----	----	----	----	-----

¹: 2010-2011’de askıya alınan soruşturma ilk çeyrekte kapatıldı.

²: Bu şikayetlerden ikisi Çeyrek 3’e alındı.

Parlamento komiserinin herhangi bir yaptırımı olmadığından, eğer vermiş olduğu karara uyulmadığını ve haksızlığın düzeltilmediğini görürse durumu özel bir raporla hem Avam Kamarası’na hem de Lordlar Kamarası’na bildirebilir. Bu kurumun önemli bir gücüdür. Ancak uygulamada kamu kurumları parlamento komiserinin kararlarına genelde uymaktadır. Bu nedenle böyle bir gücü kullanmasına pek gerek kalmamaktadır.

Parlamento komiserinin sunduğu özel raporların yanında, her iki parlamentoya sunduğu yıllık raporlar da vardır. Bu komiserin bir yetkisi olmakla beraber, Avam Kamarasının da parlamento komiserini denetim altında tutmasına yardımcı olan bir araçtır.

Bu raporlar, Avam Kamarasında bir komite tarafından incelenir, bu komite de önemli konularda Avam Kamarasına bilgi verir.

IV. FRANSA

Fransa güçlü bir merkezi devlet yönetim geleneğine ve etkin bir idari yargı sistemine sahip bir ülkedir.

Ombudsmanlık kurumu, İngiltere ile beraber Avrupa kıtasına sıçramış, Fransa’da kurulmasıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Ombudsmanlık, Fransa’da kurulana kadar hiçbir idari yargı kuruluşuna sahip ülke tarafından bünyesinde oluşturulmamış, aksine idari yargıya sahip bir ülkeye ombudsmanlık kurumunu yerleştirmek olanaksız gözıyla bakılmaktaydı. Ancak kurumun 1973 yılında Fransa tarafından kurulması ile bu önyargı geçerliliğini yitirmiş ve kurumun dünyaya yayılmasını daha da hızlandırmıştır.

Fransa’da ombudsmanlık kurumu diğer ülkelerin aksine, “bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla değil, yargısal başvuru yolları yanında ve buna ek olarak bireylerin bazı şikayetlerini doğrudan doğruya iletebileceği bir kurum bulunması ihtiyacından ortaya çıkmıştır.”¹⁴⁰

Fransa’da 1970’li yılların başlarında, devlete karşı güvensizlik artmış ve idari yargı eleştirilmeye başlanmıştı. İdari yargı denetiminin geç işlemesi, masraflılığı ve hukukilik

¹⁴⁰ Serdar Mutta, *a.g.e.*, s.111.

denetimi ile sınırlı olması, ombudsmanlık kurumunun idarenin aksaklıklarına ve keyfi hareketlerine karşı yönetilenleri korumak için, Fransa’da yer almasına neden olmuştur.

Ombudsmanlık kurumu diğer ülkelerin aksine Fransa’da daha sancılı bir süreçten geçerek devlet yönetim sistemine girebilmiştir. Ombudsmanlığın gereksiz hatta tehlikeli olacağını ve en iyi ombudsmanın Danıştay olduğunu ileri sürenlerin, bu kurumu eleştirenlerin sayısı oldukça çoktu.

Fransa’daki bu ve benzer tartışmalar sürecinde İsveç Ombudsmanı Fransa’da 3 Ocak 1973 tarihinde 73/6 sayılı yasa ile kurulmuş ve Mediateur (Arabulucu) ismi verilmiş ve ilk Mediateur, 30 Ocak 1973 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından atanan Dördüncü Cumhuriyet Başbakanı Antoine Pinay olmuştur.

“Fransa’da ombudsmanlık kurumunun benimsenmesi kurumun evrensel bir uygulanabilirlik taşıdığının bir göstergesi olarak kabul edilmiştir. Bunun nedeni ise Fransa’da gelişmiş bir idari yargının bulunmasıdır.”¹⁴¹ Kurumun 1973’te kurulmasından sonra 1976, 1989 ve 1992 yıllarında kuruma ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır.

A. Mediyatörün Seçimi ve Görev Süresi

3 Ocak 1973’de kabul edilen 73/6 sayılı kanunun 2. maddesine göre ombudsman, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle, altı yıl için ve görev süresi tamamlandıktan sonra yeniden görev yapamamak üzere atanır.

Ancak görevi yapamayacağına dair bir engelinin saptanması halinde, görev süresi dolmadan Devlet Şurası ikinci başkanı ile Sayıştay ve Yargıtay birinci başkanlarından oluşan bir kurulun oybirliği ile vereceği ön karar üzerine, atamadaki usule paralel olarak, göreve atamaya yetkili Bakanlar Kurulu tarafından görevinden alınabilir. Bunun dışında hiçbir nedenle görevi kesintiye uğratılamaz.

Yasa, yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip bulunan Cumhuriyet Mediateur’ün bağımsızlığını güvence altına almak için şu hükümleri getirmiştir:¹⁴² Mediateurlük görevi tektir, cumhuriyet topraklarında sadece bir tane Mediateur vardır; Mediateurlük görevi yenilenemez; Mediateur azledilemez; Mediateur ulusal plandaki tüm seçim bölgelerinde seçilemezlik konumundadır; Mediateur atamadan önce yaptığı yerel görevlerine seçilmek için dolaylı yöntemler kullanamaz; Mediateur yasama dokunulmazlığına

¹⁴¹ Yıldırım Uler, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yaman (der.), Yargı Yayınevi, Ankara 2003, s.472.

¹⁴² [Law no. 73-6 of 3rd January 1973 establishing a Mediator of the French Republic](http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5751&lang=en&t_style=te&l_style=default)

http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5751&lang=en&t_style=te&l_style=default (24.11.2011)

benzer bir dokunulmazlıktan yararlanır, görevinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yaptığı işlemlerden ve açıkladığı kanaatlerden dolayı soruşturulamaz, sorgulanamaz, kavuşturulamaz, tutuklanamaz ve yargılanamaz; görevleri çerçevesinde hiçbir makamdan hiçbir direktif veya emir alamaz.

Mediateur'ün hukukçu olması gerekmiyor. Görev süresi içinde il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilemez, ek bir kamu görevi yürütemez.

Yasanın 15. maddesine göre, Mediateur yardımcılarını, kendi görev süresi sona erinceye kadar, görev yapmak üzere atayabileceği hükme bağlanmıştır. Bu maddeye göre Mediateur, askeri ya da sivil bütün kamu görevlileri ve özel sektöre mensup kişiler arasından istediğini seçebilir ya da azledip tekrar eski görevine döndürebilir. Görev sürelerinin sona ermesiyle personel, daha önceki görev yerlerine geri dönmektedir.

B. Mediatörün Denetim Alanı ve Yetkisi

Mediateur Kuruluş Yasasının ilk maddesinde, ombudsmanın hangi kurum ve kuruluşları denetleyebileceği sıralanmıştır. Bu kurum ve kuruluşlar şunlardır;¹⁴³

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

Görüldüğü gibi Mediateur'ün denetim alanı kamu hizmeti yapan tüm özel ve kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Bunun tek sınırı, arabulucu memur ve yönetim arasındaki uyuşmazlıkların çözümlenmesinde yetkili değildir. Yani, memurların özlük haklarına ilişkin tüm işlemler denetim kapsamı dışındadır. Ayrıca Mediateur'ün adli ve idari yargı yerleri üzerinde hiçbir denetim yetkisine sahip değildir. Mediateur herhangi bir yargı kararının doğruluğu veya yanlışlığı hakkında yorum yapamaz, eleştiremez ve üzerinden tartışmaya giremez.

Mediateur yukarıda belirtilen kurumların hizmet sunumlarından dolayı vatandaşlardan gelen yakınmalarla ilgilenir. “Eğer söz konusu yakınma yetki alanına giriyorsa iki taraf arasındaki anlaşmazlığı arabuluculuk yöntemi ile hakkaniyet ölçüsünde çözmeye çalışır.”¹⁴⁴

¹⁴³ Cevdet Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayınevi, İstanbul 1999, s. 285.

¹⁴⁴ Ramazan Şengül, “Fransa’da kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Mediateur de la Republique) Rolü, *Danıştay Dergisi*, Y.32, S. 105, Ankara 2003, s. 31–37.

Mediateur'un bir diğer önemli görevi ve yetkisi ise, çalışmaları sırasında yönetim birimlerinin iyi işlemediğini veya yasal ve idari düzenlemelerin mevcut durumlara uygun olmadığını saptarsa, yeni yasal ve idari düzenlemelere gidilmesi için gerekli önerilerde bulunabilmesidir.

“Fransa’da ombudsman bir arabulucu olarak görülmesinden dolayı yetkileri sınırlı tutulmuştur. Daha çok ikna etme, görüşme ve uzlaştırma yöntemlerini kullanarak sorunları çözmeye çalışmaktadır.”¹⁴⁵ Mediateur’un görevi vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin gelişmesine ve idarenin denetlenmesine yardımcı olmak, yönetimin eylem ve işlemlerinde hakkaniyetin sağlanmasını temin etmektir.

Ancak Mediateur’un uyarı ve önerileri ilgili kamu görevlileri tarafından dikkate alınmaz ise, Mediateur hiyerarşik olarak ilgili kişinin bir üstüne başvurarak onun hakkında disiplin cezası verilmesini sağlayabileceği gibi ona dava açtırabilme yetkisine de sahiptir.

Ombudsmanın incelediği bir konu ile ilgili tüm bilgi ve belgeyi ulaşma hakkı vardır. Tüm kamu kurumları bu bilgi ve belgeleri sağlamak zorundadır. Ancak milli savunma, devlet güvenliği ve dış ilişkiler konuları için böyle bir yetkisi yoktur.

Mediateur, her yıl Cumhurbaşkanına ve parlamentoya genel rapor sunmakla yükümlüdür. İdareden tatmin edici bilgi ve cevap alamadığı hallerde ya da özel öneme sahip olan konularda ayrıca özel rapor da hazırlayabilir.

Kimi zaman da Mediateur’un istediği değişiklikleri yapabilecek bir makam bulunmayabilir. Bu gibi durumlarda Mediateur, yetkili otorite adına, tüm memurların uyacağı bir disiplin yönetmeliği düzenleme yetkisine sahiptir.

C. Mediyatöre Başvuru Şekli

Fransa’da idarenin eylem ve işleminden şikayetçi olan ve bu eylem ve işleminden menfaati ihlal edilen herkes, yabancı da olsa, Mediateur’e başvurabilir. Bu genel kuralla beraber uyulması gereken istisnalar da vardır. Başvuracak kişiler, Mediateur’e başvurmadan önce tüm hukuki yolları tüketmiş olmalıdır. Aksi halde başvurular geri çevrilir. İdarenin başvuruya olumsuz yanıt vermesi veya iki aylık yasal süre içinde hiç yanıt vermemesi durumunda Mediateur’e başvuru hakkı doğmaktadır. Ancak daha önce dava konusu yapılmış ve hükümle sonuçlanmış bir konuda tekrar başvuru yapılamaz. Ancak bu hüküm, yetersizlik ve ön koşullar olan süre, ehliyet, merci tecavüzü vs. yönünden davanın reddedilmesi hallerini kapsamamaktadır. Bu nedenlerden biriyle davanın reddedilmesi halinde, ortada esas yönünden verilmiş bir yargı kararı olmadığından, ilgili Mediateur’e başvurulabilir. Ayrıca,

¹⁴⁵ Cevdet Atay, *a.g.e.*, s. 284.

adli veya idari yargı yerinde görülmekte olan ve yetki alanı dışında olan bir konuda da Mediateur'e başvurulamaz.

Mediateur herhangi bir başvuru olmaksızın harekete geçemez. Mediateur'e doğrudan başvurma imkanı yoktur. Kuruluş yasanın 6. maddesine göre, kuruma başvurmaya hakkı olan bireyler bir parlamenter aracılığıyla Mediateur'e başvurularını iletebilirler. Parlamente yapılacak bu başvurunun mutlaka ilgilinin kendi seçim bölgesinin parlamenterine yapılması zorunlu değildir. Herhangi bir parlamente yapılan başvuru yeterlidir. Parlamenter şikayeti ön incelemeden geçirip, yasal olarak kabul edilme koşulları bulunup bulunmadığını saptar. Parlamenter, başvurunun şekil şartlarına uygun olarak yapıldığına karar verirse bunu Mediateur'e ulaştırır. Bu yöntemin tercih edilmesinin nedeni haklı dayanağı olmayan gereksiz başvuruların parlamenterler aracılığıyla süzgeçten geçirilerek, ombudsmanın gereksiz başvurularla zaman kaybetmesinin önüne geçilmek istenmesidir.

Mediateur çalışmalarına, öncelikle kendisine gelen şikayetlerin ne derece haklı olduğunu anlamak için bir inceleme ile başlar. Daha sonra ise söz konusu yakınma ile ilgili esastan incelemelerine başlar. Mediateur şikayete konu olan hizmetlerin iyi yürütülmesi, hakkaniyete uygun davranılması, idarenin keyfi davranışların ve noksanlıkların ortaya çıkarılması için gerekli tüm araştırma ve soruşturmaları yapar.

3 Ocak 1973 yasasında 1976 yılında yapılan değişikliğin 12. maddesi, bakanları, tüm kamu makamlarını kendilerine tabi görevlileri Mediateur'ün sorduğu sorulara cevap vermek ve onun çağrılarına katılmaya izin vermelerini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca bakanlar gerekli araştırma ve incelemelerin tamamlanması için gereken işlemleri kendi denetim elemanlarına yaptırtmak veya onları doğrudan Mediateur'ün emrine vermek durumundadırlar.

Ombudsman gerçekleştirdiği denetim sonucunda iki çeşit karar alabilir. Bunlardan ilki, şikayetçiye haksız bulursa, sonucu şikayetçiye gerekçeli olarak bildirecek ve dosyayı kapatacaktır. Eğer şikayetçiye haklı bulursa şikayet edilen konunun düzeltilmesi için gerekli adımları atmaya başlayacaktır. Ancak bu adımların arasında idarenin yerine geçip işlem yapma yetkisi yoktur.

Fransa'da Mediateur'ün yetki alanı, İngiltere'deki Parlamento Komiseri'ne oranla daha geniş, İskandinav ülkelerindeki uygulamalarına kıyasla daha dar olduğu söylenebilir.

V. RUSYA FEDERASYONU

Asya ve Avrupa kıtasında önemli bir yer işgal eden Rusya Federasyonu, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin daimi beş üyesinden biri aynı zamanda Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) üyesi olan 11 devletten en büyük ve güçlü olanıdır. Bu ülke, geçmişte

Sovyetler Birliğinin belirleyici ülkesi olması, bugün de çevresindeki ülkeler üzerinde siyasi ve ekonomik nüfuza sahip olmasıyla uluslararası güçlü bir aktör olarak varlığını devam ediyor.

Rusya ‘da ve eski Sovyet lkeleri olan Doğu Avrupa lkelerinde kurulan ombudsmanlık kurumu İskandinav lkeleri, İngiltere ve Fransa’dan farklı olarak insan haklarının korunması konusunda kurulmuştur. Rusya Fedesayonunda kurulan ombudsmanın İnsan Hakları Komiseri olarak isimlendirilmesi bu nedenle bir rastlantı değildir. Doğu Avrupa bloğu ülkelerinde ombudsmanın benzer isimlerle kurulduğunu da görebiliriz. Örneğin; Arnavutluk ve Hırvatistan’da “ Halkın Avukatı”, Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan ve ek Cumhuriyetinde “ İnsan Hakları Komiseri” adı altında ombudsmanlık kurumlarının kurulduğu görülmektedir. Bunun temel sebebi Sovyetler Birliğinin okmesi ile birlikte bu ülkelerde insan hakları konusunda derin hoşnutsuzluk yaşanmış olmasıdır.

Rusya Federasyonu’nda ombudsman, 22 Kasım 1991’de parlamentoda (Verhovhiy Sovet) insan hakları ve özgürlüğü hakkında kabul edilen bir deklarasyonla yasallık kazanmıştır. Bu deklarasyonda, İnsan Hakları Komiseri parlamento tarafından beş yıllık sure için göreve atanacaktı ve milletvekillerinin sahip olduğu hak ve yetkilere sahip olacaktı. Ancak bu yasa tasarısı o dönemde kabul edilmedi.

Ombudsmanlık kurumu 1993’te Rusya Federsayonu Anayasasının 103. maddesine eklenerek anayasal bir kurum haline getirildi. Bu maddeye göre; İnsan Hakları Komiseri federal meclis olan Duma tarafından göreve atanır ve görevden alınır.

İnsan Hakları Komiserliği Hakkında yasa kabul edilene kadar Rusya Federasyonu’nun yasama organı Duma, 17 Ocak 1994’te S. A. Kovalev’i ombudsman olarak atadı. Kovalev bu görevini 10 Mart 1995’e kadar devam ettirdi. 20 Mart 1996’da “İnsan Hakları Komiserliği” yasa tasarısı Duma’da ikinci okumada yapılan birkaç değişiklikle milletvekillerinin 2/3 çoğunluğuyla kabul edildi. Ancak 17 Nisan 1996’da kabul edilen yasa Federasyon Konseyi tarafından red edildi.

Sonuç olarak 25 Aralık 1996’da Duma tarafından kabul edilen yasa 12 şubat 1997’de Federasyon Konseyi tarafından da kabul edildi ve 26 şubat 1997’de dönemin Cumhurbaşkanı Boris Yelsin tarafından imzalanarak 4 Mart 1997’de Resmi Gazetede yayınlandı. Rusya Federasyonu İnsan Hakları Komiserliği Kanunu, ombudsmanın atanması, yetki alanları ve denetim şekli ile ilgili ayrıntılı bilgiler vermektedir. İlk İnsan Hakları Komiseri görevine 22

mayıs 1998’de Duma’da yapılan gizli oylamada 2/3 çoğunluğu almayı başaran O.O. Mironov atandı. 13 Şubat 2004’te görev süresi dolan O.O. Mironov yerine Cumhurbaşkanı Vladimir Putin tarafından aday gösterilen ve 335 milletvekilinin desteklediği Vladimir Petroviç Lukin atandı. 17 Şubat 2004’te resmen göreve başlayan V. P. Lukin, 18 Şubat 2009’da ikinci beş yıllık görev için tekrar atandı ve hala görevini devam ettiriyor.

Rusya Federasyonu’nda ombudsman kurumu 1997 tarihinde İnsan Hakları Komiseri Kanunu ile uygulanmaya başlamıştır. Ancak Rusya’da kamu denetimi alanında İnsan Hakları Komiserliğinden çok daha önce ortaya çıkan bir kurum olarak Prokuratura vardır.

Prokuratura, bağımsız, kendi iç hiyerarşisine sahip, ihtisas ve coğrafi açıdan birbirinden farklı türlerde olabilmektedir. Rusça’dan savcılık olarak çevrilebilse de bu kurumu yalnızca bir savcılık kurumu olarak değerlendirmek doğru değildir. Bu kurumun ülke çapında yasalara uyulmasını sağlamak, yasaların ihlalini önlemek ve ihlal edilmesi durumunda gerekli tedbirleri almak gibi Anayasadan kaynaklanan görevleri vardır.

Prokuratoranın başında bulunan prokuror, “görev ve yetkisi içerisinde bir eğitim kurumunu denetlemek; disiplin suçları varsa disiplin cezalarını belirlemek; gerçek anlamda suç işlendiğinde ise ilk soruşturmayı yürütmek ve sanığı mahkemeye sevk etmek; devlet mülkiyetindeki fabrikaların faaliyetlerini denetlemek; meslek kuruluşlarına müdahale etmek; hatta gerektiğinde tutuklama yetkisine sahip olmak gibi oldukça geniş bir tasarruf yetkisine sahiptir. Faaliyeti yarı idari-yarı yargısal nitelikte olan bu kurum, bugün halen Rus hukukunda yargı dışında idareyi denetleyen önemli bir kurumdur.”¹⁴⁶

A. İnsan Hakları Komiserinin Seçimi ve Görev Süresi

İnsan Hakları Komiseri Kanununun (İHKK) 1. ve 2. maddeleri komiserin atanması ile ilgili hükümleri ve komiserin dokunulmazlık haklarından bahsetmektedir¹⁴⁷. Buna göre İnsan Hakları Komiserliği, Rusya Federasyonu anayasasına uygun olarak vatandaş haklarının ve özgürlüklerinin devlet tarafından korunması için ve merkezi hükümet, yerel yönetimler ve buralarda çalışan memurların vatandaş haklarına gereken saygıyı göstermeleri için kurulmuştur.

¹⁴⁶ F. Mehdiyev, *Hukuk Devletine Geçiş Sürecinde Azerbaycan’da İdarenin İşlemleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2003, s. 81-83.

¹⁴⁷ İnsan Hakları Komiseri Kanunu, <http://www.mshr-ngo.ru/docs/upzak.htm> (07.02.2012).

Komiser, federal meclis Duma tarafından atanır. Komiser insan hakları ihlallerinin önüne geçmek için ve yasaların uluslararası insan hakları ilkelerine uygun olarak çıkartılması için çalışacaktır.

Yasanın 2. maddesine göre, bütün bu yetkilerini kullanırken komiserin, dokunulmazlık hakkı vardır. 11. maddeye göre; Komiser Duma'nın onayı olmadan hapsolunmaz, kişisel araştırılmaya maruz kalmaz. Herhangi bir devlet kurumu ya da memuru görevinden dolayı komisere hesap soramaz.

İnsan Hakları Komiseri atanacak kişinin Rusya Federasyonu vatandaşı olması, 35 yaşından küçük olmaması ve insan hakları ve özgürlükleri konusunda tecrübe sahibi olması gerekmektedir. Komiser adaylarının, görevdeki komiserin çalışma süresinin bitiminden bir ay önce, Duma'ya bildirilmesi gerekmektedir. Adaylar, Duma'da yapılan gizli seçimde çoğunluk usulü ile seçilir.

Duma'nın seçtiği aday, göreve başlamadan önce Duma'da yemin eder ve bu yeminden sonra resmen göreve başlar. Komiserin görev süresi yemin ettiği andan itibaren beş yıldır. Yeni komiserin yemin etmesi ile birlikte eski komiserin görev süresi sona ermiş olur. Komiser, birbirini izleyen iki dönemden fazla seçilemez.

Yasanın 11. maddesine göre; Duma üyeleri, Federsayon Meclisi üyeleri, devlet görevlileri ve eğitim, bilim ve benzeri konular hariç maaşlı veya maaşsız herhangi bir işte çalışanlar İnsan Hakları Komiseri adayı olamazlar.

Komiserin siyasetle uğraşması, bir siyasi partinin üyesi olması veya herhangi bir siyasi grupta bağlantılı olması yasaktır.

Komiserin sağlık problemleri ve görevi yapamayacağına dair bir engelinin saptanması gibi benzeri sebeplerden ötürü, süresinden önce Duma tarafından görevinden alınması mümkündür. Ayrıca komiser kendi isteği ile de görevden alınabilir. Bu durumlarda Duma komiserin istifasından itibaren iki ay içinde yeni bir komiseri ataması gerekiyor.

B. İnsan Hakları Komiseri Denetim Alanı ve Yetkisi

Komiser, Yasanın 16. maddesine göre; Rusya Federasyonu vatandaşlarının ve ülkede yaşayan yabancı uyruklu vatandaşların sorunlarıyla ilgilenir. Komiser; kamu kurumları, yerel yönetimler, memurlar ve diğer kamu çalışanlarının neden olduğu sorunları ve insan hakları ihlallerini inceler.

Komiserin görevi;

- İnsan hakları ihlalleri ile ilgili kendine gelen başvuruları incelemek, araştırmak,
- İnsan haklarının gelişimi konusunda önerilerde bulunmak,
- İnsan, hakları alanında uluslararası işbirliği yürütmek,
- İnsan haklarının korunmasında yeni form, teknikler geliştirmek,
- İnsan hakları alanında hazırladığı yıllık raporu Cumhurbaşkanı, Federasyon Konseyi, Duma, Hükümet, Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi, Rusya Federasyonu Yüksek Hakem Mahkemesi ve Rusya Federasyonu Genel Savcılığa sunmak,
- İnsan haklarının ciddi ihlalleri durumunda Duma'da hazırladığı özel raporla sunum yapmak, hazırladığı özel raporları sunmak,
- İnsan haklarının korunması için mahkemelere, Anayasaa Mahkemesine başvurmak,
- Araştırmaları sonucunda insan hakları ihlaline karar verirse re'sen harekete geçmek, şahsen başvuru yapamayan vatandaşların haklarını da savunmak,
- İlgili kurum ve kuruluşları insan hakları konusunda bilgilendirmektir.

C. İnsan Hakları Komisere Başvuru Şekli

Rusya Federasyonu vatandaşları ve ülkede yaşayan yabancı uyruklu vatandaşlar insan hakları ihali ile ilgili mahkemelerin ve diğer kamu kurumlarının verdiği cevabı beğenmedikleri durumlarda Komisere başvururlar. Federal Meclis hakkında gelen şikayet başvurularını komiser incelemeye almaz.

Komisere yapılacak başvuru, insan hakları ihlalinin yapılmasından itibaren veya davacının bu ihlali öğrenmesinden itibaren bir yıl içerisinde yapılmalıdır. Aksi halde şikayet zaman aşımına uğrar.

Şikayet başvurusunda şikayet edenin adı, soyadı ve adresi yazılmalı, şikayete sebep olan konu belirtilmelidir. Yasanın 20. maddesine göre, şikayet kendisine ulaşınca komiserin yapacağı dört şey vardır:

- şikayeti incelemeyi kabul edebilir;
- şikayet sahibinin kendi hak ve özgürlüklerinin korunması için önündeki alternatifleri belirtebilir;
- şikayeti ilgili devlet kurumlarına, yerel yönetim birimlerine veya devlet görevlilerine iletebilir;

- şikayeti incelemeyi reddedebilir.

Komiser, on gün içerisinde, bu dört yoldan hangisini takip edeceğini başvuru sahibine iletir. Eğer komiser şikayeti incelemeyi reddederse bunun sebeplerini bildirir.

İnsan Hakları Komiseri'nin 2011 yılı Yıllık Raporuna¹⁴⁸ göre; komisere yıl içinde 26000 insan hakları ihlali başvurusu yapılmıştır. Gelen başvuruların %98,3 Rusya Federasyonu içinde yaşayan rus ve yabancı uyruklu vatandaşlar ve vatandaşlığı olmayan bireyler tarafından yapılmıştır. Gelen başvuruların %1,7'si Rusya dışında yaşayan Rus vatandaşları tarafından yapılmıştır. Gelen başvuruların %31,5'i Merkez federal bölgeden; %18,3'ü Volga federal bölgeden; % 11,9'u Güney Federal Bölgeden; % 10,6'sı Sibiry Federal Bölgeden; % 9,4 Kuzey- batı federal bölgeden; % 6,8'i Ural federal bölgeden; % 5,5'i Kuzey Kafkaz federal bölgeden; % 4,2'si ise Uzakdoğu federal bölgeden yapılmıştır.

Gelen başvuruların %57,7'si sosyal vatandaşlık haklarının ve özgürlüğün engellenmesi ile ilgili olmuştur. Geri kalanlar başvuruların çoğu ise özel mülkiyet, konut hakkı, sağlıklı bir çevre hakkı ihlali ve sağlıklı ve yaşanabilir hayat standartı ile ilgili olmuştur.

İnsan Hakları komiseri yapılan başvuruların %15,5'ni başvuru koşullarına uymadığı için gerekçeli geri göndermiştir. Başvuru şikayetinin %47,8'i haklarını korumak için tüm yasal yolları tüketmediği için yapacakları adımlar açıklanarak geri gönderilmiştir. Şikayetlerin %27,2'si ise Komiser tarafından soruşturmaya alınmıştır.

Şikayetin denetimi esnasında komiser ilgili kamu kurumlarını ve görevlilerini herhangi bir engellemeyle karşılaşmaksızın ziyaret edebilir ve bilgi toplayabilir. Kamu görevlileri herhangi bir sorun çıkarmadan ve on beş günü geçmeden komiserin istediği belgeleri vermek zorundadırlar. Soruşturma sonrasında kendilerine uyarı gelen kamu kurumları bir ay içerisinde komiserin istediği değişikliği ve tavsiyeyi yerine getirmeli, yapılan değişiklikler hakkında komiseri bilgilendirmeleri gerekir.

VI. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Amerika Birleşik Devletleri'nde ombudsmanlık kurumu, yerel yönetimler ve federe devletler düzeyinde uygulanan bir denetim mekanizmadır. Federal düzeyde ombudsmanlık kurumu yoktur.

¹⁴⁸ <http://euro-ombudsman.org/wp-content/uploads/2012/03/doclad2011.pdf> (11.11.2012)

Günümüzde, ombudsmanlığın birçok türünün uygulandığı ABD’de her birinin atanması, statüsü, görev ve yetkileri, başvuru ve çalışma şekilleri farklıdır.

ABD’nin ombudsmanlık kurumunu benimseyip sisteminde başarılı bir biçimde uygulaması hiçte kolay olmamıştır. Bu kurum hakkında öncelikle ABD’nin coğrafya, demografik özelliklerine ve idari yapısına uygun olup olmadığı, İsveç modeli bir ombudsmanın ülkede ihtiyaç olup olmadığı, kurumun başarılı olup olamayacağı gibi tartışmalar gündeme gelmiştir. Ombudsmanlık kurumunun ABD için gerekli olmadığı ve başarılı da olamayacağını savunanların sayıları küçüksenmeyecek kadar çokmuş, çeşitli kesimlerce dile getirilmiş ve onların savundukları görüş; ABD’nin geniş bir coğrafya ve kalabalık bir nüfusa sahip olması nedeniyle ombudsmanın üstlenmiş olduğu görevi yapamaması ve ABD’de ombudsmanın görevlerini yapan kurumların var olması ve bu devlet kurumları ombudsman benzeri denetimler yaparak vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumakta ve Amerikan mahkeme sistemi de vatandaşları adaletsiz uygulamalara karşı başarılı bir şekilde korumaktadır.

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde “ iyi yönetim” ve “ insan haklarının güvence altına alınması” düşüncesi İskandinav, Avrupa ülkelerini etkisi altına aldığı gibi ABD yönetimini de etkilemiştir ve yapılan eleştiriler ombudsmanlığın kurulmasına ve başarılı olmasına engel olmamıştır. Ombudsmanlık kurumu ABD 1960’lı yıllarda uygulanmaya başlamıştır.

Günümüzde ABD’de federe ve yerel düzeyde farklı türlerde ombudsmanlık yapılanması söz konusudur. Bu türler arasında; Üniversite, Tüketici, Vergi, İskan, Cezaevi, Azınlıklar, Çevre, Sağlık, Aile, Kamu Şirketleri, İşveren Sorunları, Zihinsel Sağlık, Adalet ve Yatırım, Çocuk ombudsmanları yer almaktadır. ABD’de kırk federe devlette böyle farklı türlerde ombudsmanlık kurulmuştur. Ancak klasik anlamda sadece beş federe devlette ombudsmanlık kurumu vardır. 1969’da Hawaii’de, 1971’de Nebraska’da, 1972’de Iowa’da, 1975’te Alaska’da ve 1996’da Arizona’da klasik manada ombudsmanlık kurumu kurulmuştur.

1996’da Kanada ve ABD’deki altı ombudsman birlikleri bir araya gelerek bir ombudsman birliği olan “ The Ombudsman Association”ı kurmuşlardır. Her iki ülkeden de bu birliğe katılan kurumlar şunlardır: The Association of Canadian College and University Ombudspersons, The California Caucus of College and University Ombudsmen, The Canadian Legislative Ombudsman, The Ombudsman Association, Te University and College Ombuds Association ve The United States Ombudsman Association.¹⁴⁹ Bu birliğin amacı,

¹⁴⁹ Larry B. Hill, “ American Ombudsman and Others; or American Ombudsman and ‘ Wanna be ‘ Ombudsman”, *Meeting of the American Bar Association Section of Administrative Law and Regulatory Practice*,

ombudsmanların karşılaştıkları güçlüklerle karşı yeni çözüm yolları getirmek ve ombudsmanların etkinliğini artırmaktır.

A. Ombudsmanın Seçimi ve Görev Süresi

“Kırk federe devlette uygulanmakta olan ombudsmanlardan yirmi beş tanesi valiliğe, ikisi vali yardımcısına, ikisi savcılığa bağlı olarak çalışırken, geri kalanlar da farklı kamu kurumlarına bağlı olarak çalışmaktadırlar. Ombudsmanlar, ayrı ayrı yasa koyucu kurullar tarafından seçilirler.”¹⁵⁰

Ombudsmanın seçimi ve görev süresi, denetim alanı, yetkileri ve sorumlulukları ile ilgili federe devletler arasında bazı farklılıklar olduğu için biz esas olarak klasik ombudsmanın olduğu federe devletlerin birkaçını ele alacağız.

Hawaii’de ombudsman, eyalet yasama organı tarafından en çok oy alan adaylar arasından altı yıllık süre için atanır. Ombudsman birbirini izleyen üç dönemden fazla seçilemez. Görevini ihmal, suistimal ettiğinde veya hastalığı nedeniyle görevini icra edemediği zaman eyalet meclisi 2/3 çoğunlukla ombudsmanı görevden alabilir.

Ombudsman görev yaptığı müddetçe başka resmi veya özel işle uğraşamaz. Bütün mesaisini bu işe ayırmak zorundadır. Ombudsman, gerekli gördüğü kadar yardımcı atanması yapılabilir.

Ombudsmanın ölmesi, istifa etmesi ve benzeri sebeplerle ombudsman kurumunun başı boşalırsa bu durumda ombudsman olarak ombudsmanı birinci yardımcısı yeni ombudsman görevlendirilene kadar atanır ve ombudsmanın bütün yetkileri ile donatılır.¹⁵¹

Arizona’da ombudsman, Eyalet yasama organı Ombudsman Seçim Komitesinin 2/3 çoğunluğu tarafında seçilir ve Arizona valisi tarafından beş yıllık dönem için atanır ve tekrar seçilebilir.¹⁵²

Ombudsman adayı asgari olarak, en az altı ay Arizona’da ikamet ediyor, yigirmi beş yaşını doldurmuş ve soruşturma tecrübesine sahip olması gerekiyor.

Washington DC 1997.

<http://search.americanbar.org/search?q=Larry+B.+Hill%2C%E2%80%9C+American+Ombudsman+and+Others%3D> (25.09.2011)

¹⁵⁰ Kemal Özden, *a.g.e.*, s .69.

¹⁵¹ <http://www.ombudsman.hawaii.gov/chapter-96> (11.02.2012)

¹⁵² Arizona Ombudsman: Citizens’ Aide, “Are there problems the Ombudsman can't handle?”, <http://www.azleg.gov/ombudsman/statute.pdf> (11.02.2012)

B. Ombudsmanın Denetim Alanı ve Yetkisi

Hawaii’de kamu kurumları, bunların alt birimleri ve örgütleri ile buralarda çalışan memur ve işçiler, ombudsmanın denetim alanına girmektedir. Ancak ombudsmanın denetleyemeyeceği kurum ve memurlar da bulunmaktadır. Bunlar vali, vali yardımcısı, valilik personeli, belediye başkanı, belediye meclisi, mahkemeler ve yargıçlardır.¹⁵³

Arizona’da ombudsmanlık, bağımsız bir kamu kuruluşu olarak, eyalet yönetimi, kamu kurumları veya bunlara ait herhangi bir birim veya komisyon tarafından, vatandaşların maruz kaldıkları haksız uygulamaları denetlemektedir. Özel kişiler, şirketler ve örgütler, Federal Couty yönetimi ve diğer yerel yönetimler, üniversiteler, kilise okulları, seçimle başa gelen memurlar ve bunların baş danışmaları, yasama kurulu ve personeli ve mahkemeler Arizona ombudsmanının denetim alanı dışında kalmaktadır.

Arizona Yönetim Yasası (Arizona Ombudsman- Citizens’ Aide), Arizona ombudsmanının kuruluş amacını şu şekilde belirtmektedir; Arizona ombudsmanının amacı, eyalet yönetiminin etkinliğini, verimliliğini ve sorumluluğunu artırmaktır. Bunu yaparken de kamu kurumlarının faaliyetlerini denetleyecek ve gerekli gördüğü durumlarda haksız uygulamaların bir an önce telafi edilmesini isteyecektir.

C. Ombudsmana Başvuru Şekli

ABD’de ombudsmanlar, halktan gelen şikayetleri dinleyerek, şikayet edilen idare hakkında incelemelerde bulunurlar.

ABD’de başvuruların şekli eyaletlere göre farklılıklar göstermekle beraber, başvurular herhangi bir aracı olmadan doğrudan ombudsmana yapılmaktadır. “ABD’de ombudsmanların en belirgin ortak amaçları, yönetimin etkinliğini, verimliliğini ve sorumluluğunu arttırmaktır. Bu açıdan ombudsmanlar belli bir konuda re’sen harekete geçerek inceleme yapabilmesi için, bu konuyla ilgili duyumlar almış olması yeterlidir.”¹⁵⁴ Yani hukuka aykırı, hatalı işlem veya eylem, yasaya uygun olmakla birlikte haksız, baskıcı ve ayrımcı uygulamalar varsa ombudsman re’sen incelemeye başlar. Ombudsmana başvurular ücretsiz ve gizlilik içerisinde yürütülür.

Şikayet başvurusunda şikayet edenin adı, soyadı ve adresi yazılmalı, şikayete sebep olan konu belirtilmelidir. Şikayet konusu olan faaliyetin, haksızlığa uğrayan kişi ile ilgili olarak

¹⁵³ Office of The Ombudman: State of Hawaii, “What is The Ombudsman’s Jurisdiction”, http://www.ombudsman.hawaii.gov/about_us.htm, (11.02.2012)

¹⁵⁴ İbrahim Uğur Esgün, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 45, S. 1-4, Ankara 1996, s. 260.

yapılmış olması yani “illiyet bağı”nın olması, başvuranın haksızlığa, adaletsizliğe, zarara uğramış olması ve diğer tüm başvuru yollarının da tüketilmiş olması gerekir.

Ombudsman kendisine gelen başvuruları, öncelikle kendi yetki alanına girip girmediği yönünde inceler. Kendisini yetkili görürse çalışmalarına başlar. Eğer kendisini yetkisiz görürse, durumu ilgili kişiye detaylı bir şekilde açıklayarak bildirir, kendini yetkili görürse hemen incelemeye başlar. Eğer ombudsmana başvuran kişi nereye başvuracağını bilmiyorsa ombudsman ona yardımcı olur.

Ombudsman ve görevlileri şikayetle ilgili dosya, belge ve evrakı incelerler. İnceleme sırasında yasanın elverdiği ölçüde resmi kayıt ve belgelere ulaşılır; araştırmaları sırasında bilgilere erişim konusunda ombudsmana yardımcı olunmak zorunludur.

Şikayetin denetimi esnasında ombudsman ilgili kamu kurumlarını ve görevlilerini herhangi bir engellemeyle karşılaşmaksızın ziyaret edebilir ve bilgi toplayabilir. Kamu görevlileri herhangi bir sorun çıkarmadan ombudsmanın istediği belgeleri vermek zorundadırlar. Arizona yasasına göre ombudsman incelediği bir soruşturmayı 30 gün içinde dört şekilde sonuçlandırmaktadır:¹⁵⁵

- 1- Haklı: Araştırma sonucuna göre sözü edilen idari eylem yapılmıştır ve vatandaşın şikayeti haklıdır. Bu durumda ombudsman haksız uygulamaların bir an önce ya da belli bir süre içinde ilgili kamu kurumundan telafi edilmesini isteyecektir. Eğer sürenin bitiminde ilgili kurum haksızlığı gideremezse ombudsman valiye, yasama organına ve kamuoyuna görüş ve önerilerini bildiren özel bir raporu sunar. Ayrıca ombudsman valiye, yasama organına yıllık rapor sunmak ve bu raporu kamuoyuna duyurmakla yükümlüdür.
- 2- Kısmen haklı:
 - a. Birden fazla şikayetin bulunduğu incelemede en az bir şikayet haklı, en az bir şikayet de haksız bulunmuştur veya
 - b. Denetim sonucunda kamu kurumu ve vatandaş arasında ortaklaşa bir hata bulunmuştur.
- 3- Haksız: denetim sonucuna göre;

¹⁵⁵ Arizona Administrative Code, Title 2. Administration, Chapter 16. Office of the Ombudsman- Citizens Aide, m.4. [http:// www.azleg.state.az.us/ombuds/rules.htm](http://www.azleg.state.az.us/ombuds/rules.htm). (09.02.2012)

- a. Böyle bir idari eylem olmamıştır veya
 - b. Böyle bir eylem olmuştur fakat bu eylem üzerine yapılan şikayet haksızdır
- 4- Kesin bir sonuç alınamamıştır. İnceleme sonucunda Ombudsman
- a. Böyle bir idari eylemin olup olmadığı veya
 - b. Böyle bir eylem olsa bile bu eylemin haksız olup olmadığı konusunda kesin bir neticeye ulaşamamıştır.

Amerika’da gittikçe yaygınlaşan ombudsmanlık kurumu bir bekçi köpeği (watch-dog) gibi vatandaşın her an yanında yer almaktadır. Kurum çeşitli alanlarda yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Öyle ki ABD neredeyse bir “Ombudsmanlar ülkesi”¹⁵⁶ (Ombudsmania) haline gelmiştir.

VII. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI

Soğuk Savaş döneminde başta Fransa ve Batı Almanya olmak üzere, üyeleri kömür ve çelik endüstrilerinin yönetimini bir araya getirmesi, dönemin en önemli sanayi hammaddeleri olan kömür ve çelikten doğabilecek herhangi bir uyuşmazlığın önlenmesi ve buna bağlı olarak iki ülke arasındaki olası bir savaşın engellenmesi amacıyla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, 18 Nisan 1951’de Paris antlaşmasıyla yalnızca Fransa ve Almanya’nın katılımıyla değil, İtalya ve üç Benelüks ülkesi Hollanda, Belçika ve Lüksemburg tarafından da oluşturulmuş oldu. Bu antlaşmayla daha çok ekonomik menfaatlerin geliştirilmesi amacıyla kurulan Avrupa Birliği sonraki dönemlerde bir çok sahada (gümrük, tarım, para...vb) ortak hareket etmeye başlamışlardır ve zamanla Avrupa Birliği ekonomik menfaatlerin ötesinde bir anlam kazanmıştır.

Demokratik, şeffaf, kaliteli yönetim gibi kavramlar AB’de, Avrupa Birliği Antlaşması’yla* (Maastricht Antlaşması) ön plana çıkmıştır.

Bu bağlamda AB Antlaşması’nın 195. maddesiyle, birlik yaşamının demokratikleştirilmesi sürecinde, birlik kurumlarının saydamlığının sağlayarak yurttaşlarla bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmesi, ayrıca yurttaşların şikayetlerinin

¹⁵⁶ Larry B. Hill, *a.g.e.*,

<http://search.americanbar.org/search?q=Larry+B.+Hill%2C%E2%80%9C+American+Ombudsman+and+Others%3> (25.09.2011)

*AB Antlaşması (Maastricht Antlaşması): 9-10.12.1991’de Hollanda’nın Maastricht şehrinde yapılan zirve sonucunda alınan kararlar, Maastricht Antlaşması ismiyle 07.02.1992’de imzalanmış ve 01.11.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

dinlenerek, birlik kurumlarının daha demokratik şekilde işlemesi ve yurttaşlara yardımcı olması amacıyla, “Avrupa Ombudsman Kurumu” oluşturulmuştur.

AB’de ombudsmanlık kurumu, AB bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere oluşturulmuştur. Böylece birçok Avrupa ülkesinde bulunan idari bir denetim organı olan ombudsmanlık kurumu, Maastricht Antlaşmasıyla AB yönetim düzeyinde yer almıştır. AB’de ilk ombudsman ise 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra atanmış ancak görevine 01.09.1995 tarihinde başlamıştır. AB’nin ilk ombudsmanı Finlandiya eski ombudsmanı Jacob Söderman olmuştur.

Söderman’dan sonra, 01.04.2003’te seçilen ve şu anki AB ombudsmanı ise, Yunanistan’ın da ilk ombudsmanı olan P.Nikiforos Diamandouros’tur. Diamandouros 11.01.2005’te ikinci kez bu göreve seçilmiştir.¹⁵⁷

A. AB Ombudsmanının Atanması ve Görev Süresi

AB ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık süre için atanmakta ve Avrupa Adalet Divanı’nda görevli yargıçla aynı statüde bulunmaktadır. Ombudsman tamamen bağımsız ve tarafsız çalışır, hiçbir ülke veya kurumdan tavsiye veya direktif almaz.

Ombudsman, her Parlamento seçiminden sonra Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık yenilenebilir bir dönem için seçilmekte ve bir sonraki seçime kadar görev yapmaktadır. Yardımcı sekreteryası da bulunan kurumun merkezi, Strasburg’daki Avrupa Parlamentosu binasındadır.

Görevde bulunduğu süre boyunca, kazançlı olsun ya da olmasın, herhangi başka bir görevde bulunamaz. Görevlerinin yerine getirilmesi için gereken koşulları artık karşılamaması halinde veya görevini kötü yerine getirmekle suçlanıyorsa ya da yerine getiremeyecek derecede sağlık sorunları yaşıyorsa Avrupa Ombudsman’ı, Avrupa Parlamentosu’nun isteği üzerine, Adalet Divanı tarafından görevden alınabilir .

B. AB Ombudsmanının Denetim Alanı ve Yetkisi

AB ombudsmanın görevi, AB kurumları ve organlarının kötü yönetimi ile ilgili şikayetleri incelemek ve soruşturmadır. “Kötü yönetim, bir kurumun kanuna uygun davranmaması, iyi yönetim ilkelerine saygı göstermemesi veya insan haklarını ihlal etmesi halinde söz konusu olur. Bazı örnekleri şunlardır; idari usulsüzlükler, haksızlık, ayrımcılık, yetkiyi kötüye kullanma, cevap vermeme, bilgi vermeyi reddetme, gereksiz gecikmelerdir.”¹⁵⁸

¹⁵⁷ <http://ombudsman.europa.eu/cv/en/js.htm>, (10.02.2012)

¹⁵⁸ “What complaints can he deal with?”, *The European Ombudsman: At a glance*, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#Target1>, (11.02.2012)

AB ombudsmanının görev alanına giren kuruluşlar şunlardır: Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştay, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Polisi (Europol) ve diğer AB kurumlarıdır.

AB kurumları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal kurumlar, Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa İlk Derece Mahkemeleri ve Asliye Hukuk Mahkemeleri ile ilgili şikayetler AB ombudsmanının görev alanı dışındadır. İşyerleri veya özel kişilerle ilgili şikayetler de görev alanı dışındaki konulardır.¹⁵⁹

AB ombudsmanın yargısal yetkileri yoktur. Ancak ombudsmanın, “mahkeme kararlarının uygulanmasını sağlamak ve yargının idari açıdan işlemesine yönelik eleştiri ve tavsiyelerde bulunmak, yetkisi dahilindedir.”¹⁶⁰

C. AB Ombudsmana Başvuru Şekli

AB vatandaşları Avrupa Parlamentosu’na dilekçe verme, AB Ombudsman’a başvurma, AB kurumlarına ve danışma organlarına, Anayasa’nın resmi dillerinden birini kullanarak başvurma ve aynı dilde yanıt alma hakkına sahiptirler.

AB ombudsmana, AB üyesi ülke vatandaşları olan veya olmasa bile üye devletlerde ikamet eden ya da kayıtlı işyeri bulunan gerçek veya tüzel kişiler başvurabilir. Başvurular doğrudan ombudsmana yapılabileceği gibi AB Parlamentosu üyelerinden biri vasıtasıyla da yapılabilir.

Başvurular, mektup, faks veya elektronik postayla yapılabilir Şikayetin gizli kalmasını talep etme hakkı olmakla beraber kim olunduğu, hangi kurum ya da organ ve hangi sorun şikayet edildiği açıkça belirtilmelidir. Şikayet formlarına kurumun internet adresinden ve ofislerinden ulaşılabilir.¹⁶¹

AB Ombudsman’ına idarenin kötü uygulamasının farkına varıldığı tarihten itibaren iki yıl içinde şikayet iletilmelidir. Aksi takdirde zaman aşımı söz konusu olacağından başvuru rededilir.

AB Ombudsman’ı, yönetimin işleyişinde bir olumsuz bir durumu tespit ettiğinde herhangi bir başvuru olmasına gerek kalmadan re’sen harekete geçerek bu meseleyi ilgili kuruma, teşkilata veya daireye bildirir ve görüşlerini bildirmeleri için üç ay süre verilir.

¹⁵⁹ “What does he do?, What does he not do?”, *The European Ombudsman: At a glance*, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#Target1>, (11.02.2012)

¹⁶⁰ Ramazan Şahin, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, *Türk İdare Dergisi*, S.444, 2004, s.79.

¹⁶¹ “Who can complain and how?”, *The European Ombudsman: At a glance*, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#html>, (11.02.2012)

AB Ombudsmanı kendisine gelen şikayeti bir hafta içinde inceler, şikayet hakkında soruşturma açıp açmayacağına bir ay içerisinde karar verir. Başlattığı bir soruşturmayı da en fazla bir yıl içinde sonuçlandırır. Varmış olduğu sonuçta şikayetçiyi haklı bulursa ilgili kurumu arayarak ve şikayetin giderilmesi için üç aylık süre verir. İlgili kurum bu zaman içerisinde şikayetçinin mağduriyetini gidermezse durumu AB Parlamentosu'na rapor eder.

Şikayet yetki alanı dışındaki bir kurumla ilgili ise, ombudsman bu konuyla ilgilenmez, ancak kişinin hangi kuruma başvurması gerektiğini ona söyler. Şikayet edilen kurum ombudsmana bilgi vermekle sorumludur.

Tablo: AB Ombudsman'a 2011 yılında gelen Şikayetler:¹⁶²

2011 Yılında Kayıtlı Şikayet Başvuru Sayısı	2510
2011 Yılında İşlenmiş Şikayet Sayısı	2544
Avrupa Ombudsman Ağı aracılığıyla yapılan Şikayet Sayısı	1321
Avrupa Ombudsmanının Görev Alanına Giren Şikayetler. Bunlardan;	698
1- Kabul edilemez Şikayetler	198
2- Kabul edilebilir ancak soruşturma açmak için hiçbir gerekçesi olmayan Şikayetler	118
3- Şikayete dayanılarak açılan Soruşturma	382
Re'sen Başlatılan Soruşturma Sayısı	14
Şikayete Dayanarak Açılan Soruşturma Sayısı	382
Kapanan Soruşturma Sayısı	318 (8 tanesi re'sen başlatılmıştır) 2011'den 171 2010'dan 89 Daha önceki yıllardan 58 soruşturma dosyası kapatılmıştır.

Tablo: 2011 yılında AB Ombudsmanlığına Tescil edilen Şikayetlerin Ulusal Kökeni¹⁶³

Ülke	Başvuru Sayısı	Toplam Şikayetlere % oranı	AB Nüfusuna % Oranı	Oran
Luxemburg	29	1.2	0.1	11.6
Kıbrıs	26	1.0	0.2	5.2
Belçika	190	7.6	2.1	3.6
Malta	7	0.3	0.1	2.8
Slovenya	28	1.1	0.4	2.8
Bulgaristan	71	2.8	1.6	1.8
İrlanda	38	1.5	0.9	1.7

¹⁶² <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> s.21. (11.11.2012)

¹⁶³ <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> s.23.(11.11.2012)

İspanya	361	14.4	9	1.6
Portekiz	71	2.8	2.1	1.3
Avusturya	52	2.1	1.7	1.2
Çek Cumhuriyeti	64	2.5	2.1	1.2
Polonya	233	9.3	7.7	1.2
Finlandiya	31	1.2	1.1	1.1
Slovakya	29	1.2	1.1	1.1
Litvanya	18	0.7	0.7	1.0
Macaristan	47	1.9	2	0.9
Yunanistan	53	2.1	2.3	0.9
İsveç	41	1.6	1.8	0.9
Danimarka	23	0.9	1.1	0.8
Almanya	308	12.3	16.6	0.7
Letonya	9	0.4	0.5	0.7
Hollanda	44	1.8	3.3	0.5
Fransa	167	6.7	12.8	0.5
İngiltere	141	5.6	12.3	0.5
Estonya	3	0.1	0.3	0.4
Romanya	42	1.7	4.4	0.4
İtalya	97	3.9	11.9	0.3
Başka ülkeler	137	5.5		
Bilinmeyen	150	6.0		

Oran: Şikayet yüzdesinin nüfus yüzdesine bölümü

Avrupa Ombudsmanı'nın elinde, yapılan hatalı işlemi ifşa etmek; Avrupa Parlamentosu'na özel bir rapor sunmak; basın toplantısı yaparak sorunu kamuoyunun bilgisine sunmak gibi çok önemli araçları vardır. Ancak AB kınama mekanizmasını pek fazla kullanmak istemez, çünkü sürekli AB kurumlarını kınamak sonuçta Avrupa Ombudsmanlığı'nı da yıpratır. Dolayısıyla kınama yerine kurumları ikna etmeye çabalar.

Her yıllık oturumun sonunda Ombudsman, o yılki bütün faaliyetleri üzerine ve özellikle soruşturmalarının sonucunu da kapsayan faaliyetlerini içeren genel bir yıllık raporu Avrupa Parlamentosu'na sunar. Rapor, Parlamento'nun bir oturumunda tartışılır ve Avrupa Parlamento üyeleri faaliyetleri hakkında Avrupa Ombudsmanı'na sorular sorar. Bu yıllık ve özel raporlar AB'nin resmi gazetesinde yayımlanır.

Ombudsman ofisi tarafından muhafaza edilen belgeler, gizlilik derecesi olanlar hariç, kamuya açıktır. Bir belgeye başvurmak için yapılan bir taleple ilgili karar, 15 gün içerisinde gecikmeksizin verilir. Belgeye başvurma talebi tümüyle ya da kısmi olarak reddedilirse reddetme ile ilgili nedenler bildirilir.

2011 yılında Avrupa Ombudsmanı 382'si şikayet üzerine 14'si ise kendi inisiyatifi ile soruşturma açmıştır. Toplam 403 soruşturmanın %58'i (231 soruşturma) Avrupa Komisyonu ile ilgilidir. 42 soruşturma ise (%11) Avrupa Personel Seçme Ofisi (EPSO); 16 soruşturma (%4'ü) Avrupa Parlamentosu; 10 soruşturma (%3'ü) AB Konseyi; 3 soruşturma (%1'i) Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) ile ilgilidir. 101 soruşturmanın 52'si (%13) ise AB ajansları ile ilgilidir. Geri kalan 59 soruşturma ise diğer konularla ilgilidir.

Avrupa Ombudsmanı görevini Avrupa Ombudsmanlar Ağı ve diğer AB kurum ve organlarıyla birlikte yani tam bir işbirliği içinde yerine getirmektedir.

Hukuk devleti ilkesine saygıyı sağlamak üzere kurulan kurumlardan biri olan ve AB'nin kurum ve organlarındaki kötü yönetim ile ilgili şikayetleri inceleyen Avrupa Ombudsmanı, AB'de idari usulsüzlükler, haksızlık, adaletsizlik, ayrımcılık, gücün kötüye kullanılması, bilgi vermeme ve gereksiz gecikme gibi örneklerin azalmasına ve AB kurum ve organlarının daha düzgün işlemesine önemli katkılarda bulunmaktadır.

DEĞERLENDİRME

Ombudsmanlık kurumunun ilk doğduğu ülke olan İsveç'te ombudsman çok geniş araştırma ve soruşturma yetkisine sahip olmasına rağmen, almış olduğu kararların bağlayıcılığı yoktur. Tavsiye niteliğinden öteye gitmeyen kararlarına karşın, idarenin ve görevlilerin ombudsmandan çekinmelerindeki en büyük sebep, ilgili kurum ve görevlilere ilişkin yıllık raporun basın yoluyla kamuoyuna sunulmasıdır. Bu durum ilgili kurum ve görevlilerin kamuoyunun baskısından çekinmelerine ve ombudsmanın kararlarını bir tavsiyeden çok uyulması gereken zorunluluklar olarak görmelerine neden olmaktadır.

Kendisine İsveç örneğini model alan Danimarka ombudsmanı; İsveç ile karşılaştırıldığında başvuru aşamasında daha biçimci, yetki alanı daha dar ve yaptırım gücü daha zayıf olduğu görülmektedir. Buna karşın Danimarka, ombudsmanlık kurumuyla diğer ülkelerce daha fazla model alınan ülke konumundadır.

Commonwealth ülkelerinin başını çeken, güçlü parlamenter yapısı ile dünyanın en önemli devletlerinden biri olan İngiltere'de ombudsmanlık kurumu, 1967'de Parlamento Komiseri Yasası'nda kendisine verilen yetkileri her geçen gün genişletmiştir. Günümüzde İngiltere'de hem yerel hem de özel görevli çok sayıda ombudsman türü bulunmaktadır. Bu ise Parlamento komiserinin başarısının bir yansıması, kurumun mevcut ülke yönetim sistemi içerisine gerektiği gibi adapte edilebildiğinin de bir kanıtı olarak değerlendirilebilir.

Genel uygulama ombudsman parlamento tarafından seçilmektedir ve kararlarının bağlayıcılığı yoktur. Ancak seçilme durumuna bir istisna olarak İngiltere ve Fransa ombudsmanını örnek verebiliriz. İngiltere’de 1967 tarihli Parlamento Komiseri Yasası’na göre, parlamento komiseri, Başbakanın, muhalefet partisi lideri ve parlamentodaki Parlamento Komiseri Komitesi başkanıyla yaptığı görüşme sonrası bildireceği öneri ile Kraliçe tarafından atanmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, İngiltere ile beraber Avrupa kıtasına sıçramış ve idari yargının beşiği olan Fransa’da kurulmasıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Ombudsmanlık, Fransa’da kurulana kadar hiçbir idari yargı kuruluşuna sahip ülke tarafından bünyesinde oluşturulmamış, hatta idari yargıya sahip bir ülkede ombudsmanlığın gereksiz ve kurulması imkansız gözüyle bakılmıştır. Çünkü en iyi ombudsmanlık Danıştay olarak kabul ediliyordu. Ancak kurumun 1973 yılında Fransa tarafından kurulması ile bu önyargı geçerliliğini yitirmiş ve kurumun dünyaya yayılmasını daha da hızlandırmıştır.

Fransa’da ombudsmanlık kurumu diğer ülkelerin aksine, bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla değil, yargısal başvuru yollarına ek olarak bireylerin bazı şikayetlerini doğrudan iletebilecekleri bir kurumun bulunması ihtiyacından ortaya çıkmıştır.

Fransa’da ombudsman, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle, altı yıl için ve görev süresi tamamlandıktan sonra yeniden görev yapamamak üzere atanır. Ayrıca mediateur herhangi bir başvuru olmaksızın harekete geçemez ve mediateur’e doğrudan başvurma imkanı da yoktur. İngiltere’de olduğu gibi bireyler bir parlamenter aracılığıyla mediateur’e başvurularını iletebiliyorlar.

Rusya’da ombudsmanlık kurumu, “İnsan Hakları Komiserliği” adında 1997’de kuruldu ve böylece eski Sovyet Birliği ülkelerinde bu kurumun yayılmasına vesile oldu. Rusya ve eski Sovyet Bloğu ülkelerinde ombudsmanlığın “İnsan Hakları Komiserliği” adı altında kurulmasının nedeni, bu coğrafyada insan hak ve özgürlükleri alanında çok ciddi aksaklıkların olmasıdır.

Amerika’da federal düzeyde ombudsmanlık kurumu yoktur. Federe düzeyde ve özel görevli olmak üzere ombudsmanlık çeşitli alanlarda yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Öyle ki ABD neredeyse bir “Ombudsmanlar ülkesi” (Ombudsmania) haline gelmiştir.

Ulus üstü bir kurum olan AB’de ombudsmanlık kurumu, 1991’de Maastricht Antlaşması ile AB bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke

vatandaşlarının ve üye ülkelerde ikamet eden yabancıların haklarını korumak üzere oluşturulmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Kral XII. Charles’ın ombudsmanlık sistemini Osmanlılardan esinlenerek kurduğuna dair iddialar, Türk ve yabancı araştırmacılar tarafından sıkça dile getirilmektedir. Bu iddialara göre, Kral XII. Charles, Osmanlı’da bulunduğu dönemlerde, Osmanlı devlet yapısını yakından incelemiş; Osmanlı’da yöneticiler aleyhinde başvurulacak olan “ Kazaskerlik”, “ Şeyhülislamlik”, “ Divan-ı Hümayun” ve “ Ahilik” gibi kurumlardan oldukça etkilenmiştir.

Bu iddiaları çeşitlendirmemiz mümkün olmakla beraber, bu görüşler, muğlak ve yoruma açık ifadelerdir. Kral’ın o dönemde Osmanlı topraklarında bulunması ve bu dönemde böyle bir kurumu ülkesinde faaliyete geçirmesi bu iddiaları kuvvetlendirmektedir.

Bu iddialardan Türkiye’nin kültürel ve siyasi yapısının hem cumhuriyet öncesi hem cumhuriyet sonrası dönemde ombudsmanlık kurumuna yabancı olmadığını söyleyebiliriz.

Bu bölümde ilk olarak Türkiye’deki ombudsmanlığa benzetilen kurumlar ele alınarak bu kurumların klasik anlamdaki ombudsmanlık kurumuyla ortak ve farklı özellikleri değerlendirilmiştir.

Sonra Türkiye’de de 1970’li yıllardan itibaren akademisyenlerce çok tartışılan ombudsmanlık kurumu hakkında AB üyelik sürecinde hükümetlerin Eylem, Kalkınma ve İlerleme raporları, sivil toplum kuruluşlarının hazırladığı raporlar, yasal düzenlemeler ve son olarak 2010’da yapılan referandum sonucunda ülkede yapılan referandum sonucunda anayasal bir kurum haline gelen ombudsmanlık kurumunu kuran 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ele alınmıştır.

I. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIĞA BENZER KURUMLAR

Bu bölümde, Cumhuriyet öncesi dönemde ombudsmanlık kurumuna benzetilen Kazaskerlik, Ahilik, Şeyhülislamlik ve Divan-ı Hümayun kurumları ile Cumhuriyet döneminde ombudsmanlığa benzetilen Devlet Denetleme Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu incelenmiştir.

A. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar

1. Kazaskerlik Kurumu

Osmanlı İmparatorluğu'nda ombudsmanlığa benzetilen kurumların başında kazaskerlik gelmektedir.

İslam devlet geleneğinde eskiden beri var olan kazasker, Osmanlı İmparatorluğu'nda birinci dereceden devlet işlerinin görüşülmek üzere toplanıldığı Divan-ı Hümayun'un daimi üyelerindendi. İlk kazasker I.Murad tarafından askeri sınıfın şer'i ve hukuki işlerine bakmak üzere atanmıştır. Zamanla kurumun görev ve yetkileri genişletilmiştir.

“Kelime anlamı “ askeri yargıç” olmakla birlikte Osmanlılara gelindiğinde bu makam ilmiye sınıfının en üst mertebesi haline gelmişti.”¹⁶⁴ “Kazaskerler ve kadılar, ilmiye teşkilatının gerçek beyni ve yöneticileridir. Baş kadı olarak da isimlendirilen kazaskerler, askeri işlerin yanında, kadıları denetlenmesi ve onların atanmasıyla da görevliydi.”¹⁶⁵ “Kazaskerler; a. Divan-ı Hümayunda, b. Sadrazam konağında huzur murafaasında, c. Kendi konaklarında, davalara ve tayin ve azillere bakarlardı.”¹⁶⁶

Kazaskerlerin önemli görevlerinden biri, İslam Hukukunun, padişah dahil tüm kamu görevlilerince, vatandaşların birbirleriyle ve halkın devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını sağlamaktı. Böylece bireylerin hakları, kamu gücünü kötüye kullanan kamu görevlilerine karşı korunuyordu. “Bu görevi pekiştirmek amacıyla da kazaskerler, salı ve çarşamba günleri hariç haftanın diğer günleri kendi konaklarında oluşturmuş oldukları divanlarda halktan gelen şikayetleri dinler ve çözüme kavuşturmaya çalışırlardı.”¹⁶⁷

Yukarıda belirtilen özelliklerinden dolayı, yerli ve yabancı birçok araştırmacı kazaskerlik kurumunu, ombudsmanlığa benzetmiş ve Kral XII. Charles'ın Osmanlı topraklarında sürgündeyken atadığı ombudsmanın, bu kurumdan esinlenerek atadığını ileri sürmüşlerdir.

Ancak kazasker ve ombudsman bireylerin haklarını, yönetimin kötü işleyişine karşı koruma da görevleri bakımından birbirine benzemelerine karşın, aralarında önemli farklılıklar vardır.

İlk olarak, kazaskerlerin görevi sadece bireylerin haklarını yönetimin kötü işleyişinden korumak değildi. Oysa ki ombudsmanın tek görevi budur ve bu görevi ile yönetimden

¹⁶⁴ Murat Belge, *Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005, s.157.

¹⁶⁵ Yusuf Halaçoğlu, *Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1995, s. 15-16.

¹⁶⁶ İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara 2007, s.233.

¹⁶⁷ Galip Demir, *Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu ve Ahilik*, AKAEV Yayınları, İstanbul 2000, s. 223.

kaynaklı olumsuzlukların önlenmesine katkıda bulunmaktadır. Kazaskerler, sorunları, kendine gelen şikayetleri sadece İslam Hukuku prensiplerine göre çözümlemeye çalışırlardı ve yerindelik denetimi yapmazlardı. Görev süresi ise, 1 yıl olup tekrar bu göreve gelemezlerdi, yerlerini en yüksek kademeli kadılara bırakırdı.

Ombudsman kazaskerin tersine yerindelik denetimi yapar. Görev süresi ise genellikle genel seçimlerle paraleldir ve kurumun uygulandığı birçok ülkede aynı kişi göreve tekrar seçilebilmektedir.

2. Ahilik Teşkilatı

Osmanlı İmparatorluğu'nda ombudsmanlık kurumuna benzetilen bir diğer kurumsa Ahilik teşkilatıdır.

Ahilik, 13.yüzyıldan 20. yüzyıla kadar Anadolu'daki esnaf ve sanatkar birliklerine verilen bir addır. “Ahilik, esnaf ve tüccarlar arasında dayanışma, birlik ve beraberlik esasına dayalı olarak kurulmuş bir teşkilattır.”¹⁶⁸

1334'te Anadolu'yu gezmiş olan İbn Battuta memleketin her yerinde kendisini zaviyelerinde misafir eden Ahileri görmüştür. Bu ahileri şöyle anlatıyor; “ Anadolu Türkmen yurdunda her bölgede, şehir ve köylerde onlara rastlanır. Dünyanın hiçbir köşesinde, yabancılara yakınlık göstermekte, onların yiyecek vesayir gereksinimlerini karşılamakta, zorbaları veya onlara katılan serserileri önlemekte, hatta onları ortadan kaldırmakta gösterdikleri ciddi çabaları bakımından onlarla kıyaslanabilecek kimse yoktur. Onların dilinde Ahi şöyle bir kimsedir. Ahi, kendi sanatında çalışanları, evlenmemiş gençleri ve bekar yaşamı seçmiş olanları bir araya toplayıp onların önderi olmayı kabul eden bir kimsedir.” Buna fütüvvet de denir.¹⁶⁹

“Ahilik” kardeşler topluluğu veya teşkilatı anlamına gelmektedir. “Bu teşkilatın temel felsefesi inanç ve ibadetin sanat ve meslekte bütünleştirilerek “dayanışma”, “itidal” ve “kanaatkarlık” gibi birtakım toplumsal ve ahlaki ilkeler etrafında kümelenmektedir. Amacı, yerleşik hayata geçen ve kentleşen bir toplumun insanlarını yardımlaşma duygusu altında toplayarak teşkilatlanmalarını sağlamaktır.”¹⁷⁰

¹⁶⁸ Muhittin Şimşek, *Ahilik: TKY ve Tarihteki Bir Uygulaması*, Hayat Yayınları, İstanbul 2002, s. 17.

¹⁶⁹ H.A.R. Gibb, *The Travels of İbn Battuta*, Cambridge, 1962, s. 419-420, aktaran Halil İnalçık, *Devlet-i Aliyye Osmalı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-I*, Türkiye İş Bankası Kültür yayınları, İstanbul 2009, s.37.

¹⁷⁰ Neşet Çağatay, *Bir Türk Kurumu Olan Ahilik*, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya 1981, s. 51.

Ahiliğin asıl amacı, insanların dünya ve ahrette huzur içinde olmalarını sağlamaktır. Toplumda çeşitli statülerin ortaya çıkmasını; bazı insanların zengin, bazı insanların fakir olmasını Ahilik olağan karşılamaktadır. Ancak güçlünün zayıfı ezmesine veya bir kimsenin haksız kazanç sağlamasına Ahilik şiddetle karşıdır.

Ahilik teşkilatı iktisadi hayatın düzenlenmesi dışında, insanları birbirlerine yakınlaştırmak, aralarındaki dayanışmayı arttırmak, devlet ile halk arasında veya halkın kendi aralarında çıkan sorunların çözümünde arabuluculuk yapmak gibi görevler de üstlenmiştir. Ahi başkanları bilgili, tarafsız, bağımsız kişiler olup demokratik usulle seçilmişlerdir. Ayrıca Ahilik kurumu;

- Vatandaşların şikayetlerini yetkili makamlara ulaştırmada kolaylık sağlaması,
- Şikayetlerin aracısız iletilmesi,
- Rüşvet, dolandırıcılık, adam kayırma, her türlü haksız tutuma karşı vatandaşın hakkının korunması,
- Tüketici haklarının korunması,
- Din, dil ve mezhep farkı gözetmeksizin herkese eşit davranılması gibi özellikleriyle ombudsmanlık kurumuna benzetilmektedir.

Hem yukarıda belirtilen ortak özellikleri itibarıyla hem de Kral XII. Charles'ın ilk ombudsmanı, sürgünde olduğu ve Ahilik teşkilatının en yaygın olduğu Edirne ve çevresindeyken ataması¹⁷¹ bazılarınca ombudsmanlığın kökleri Ahiliğe dayandırılmıştır.

Bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak faaliyet gösteren ve aynı zamanda sivil toplum kuruluşu olan Ahilik teşkilatı ile ombudsmanlık kurumu arasında çeşitli benzerlikler olmasına karşın aralarında birçok farklar vardır. Öncelikle ahilik teşkilatı bir mesleki örgüt olarak kurulmuş ve zaman içerisinde yönetimin kötü işleyişine karşı toplum ve devlet arasında bir arabulucu kimliğine bürünmüştür. Oysa ombudsmanlığın kuruluş amacı ve en temel görevi budur. “Ahi başkanının halk ve devlet arasında, bir arabulucu olarak görev yapmasının yanında askeri, siyasal, dini, ekonomik, sosyokültürel çeşitli fonksiyonları vardır.”¹⁷² Buna karşılık ombudsmanın böylesi geniş yetkileri yoktur. Ayrıca Ahilik dini esaslar doğrultusunda oluşturulmuş bir teşkilat olmasına karşın ombudsmanlık dini kurallara göre kurulmamıştır.

3. Şeyhülislamlık Kurumu

¹⁷¹ Galip Demir, *Ombudsman Aranıyor*, s. 101.

¹⁷² Nurettin Öztürk, “Ahilik Teşkilatı ve Günümüz Ekonomisi, Çalışma Hayatı ve İş Ahlakı Açısından Değerlendirilmesi”, s. 2. <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/7/43.pdf>, (24.09.2011)

Şeyhülislamlık da ombudsmanlığa benzetilen kurumlardandır. Osmanlı İmparatorluğu'nda Şeyhülislam Divan-ı Hümayun üyesi değildi. “ Nadiren gerektiğinde çağrılır ve fikri sorulurdu. Şeyhülislam dinsel konularda en yüksek yetkiye sahip devlet görevlisiydi. Devletin tüm faaliyetleri, Şeyhülislam'ın, bu faaliyetlerin İslami esaslara uygunluğunu ifade edecek fetvası alınarak gerçekleştirilirdi.”¹⁷³

“Şeyhülislam aslında başkent müftisidir. Diğer sancak ve kaza müftülerini de o tayin ederdi. Bu zümre fetva ile görevlidir. Bu fetvalar kanun niteliği taşırlardı. Fetva genel hukuka ve özel hukuka ait olmak üzere iki türlü verilirdi. Hukuk-ı umumiye yani genel hukuka ait konular; harp ilanı, sulh akdi, askeri kanunun tebdili, ıslahat icrası, gayrimüslim isyanları, bir vezirin idamı gibi konular olup, bunlara ait fetvaların alınması hükümete aittir. Herhangi bir kimse şer'i bir konuda fetva almak isterse fetva dairesine müracaat eder, fetva emini katibi de bu suali kaleme alır, daha sonra bu meselenin önemine göre kısaca cevap verilirdi.”¹⁷⁴

Şeyhülislam'ın ombudsmanlığa benzerliği bazı idari organlarını (medrese, vakıflar, mahkemeler) denetleyebilmelerinden ve siyasi olaylarda aldığı önemli görevleri ve dini iktidarı temsil etmesinden dolayı toplumda büyük itibar ve saygınlığı bulunmasıydı. Ancak ombudsmanlık kurumuyla Şeyhülislamlık arasında birkaç ortak nokta olsa da, bunlara dayanarak iki kurumu eşdeğer görmek doğru değildir. Her şeyden önce Şeyhülislam bir din adamıdır ve idareyi tamamen dini esaslara göre denetlemektedir. Oysa ombudsman ne din adamıdır ne de denetimlerini dini esaslara göre yapar. Ayrıca Şeyhülislamlar sadece birkaç idari kurumu denetleme yetkisine sahipti. Ombudsmanın denetim alanı ise tüm kamu kurumlarıdır.

4. Divan-ı Hümayun

Osmanlı döneminde ombudsmanlığa benzetilen kurumlardan biri de Divan-ı Hümayun'dur. Osmanlı İmparatorluğu'nun ana danışma meclisi Divan-ı Hümayun'dur.¹⁷⁵

“Divan kelimesi ilk kez Aramice'den Farsça'ya geçmiş, oradan da Arapça'ya nufus etmiştir. Farsça'da mali kayıtların tutulduğu defter ve bu işlerin görüşüldüğü devlet dairesi

¹⁷³ Esra Yakut, *Şeyhülislamlık: Yenileşme Döneminde Devlet ve Din*, Kitap Yayınevi, Eskişehir 2005, s. 37.

¹⁷⁴ İlber Ortaylı, *a.g.e.*, s. 231-232.

¹⁷⁵ Osmanlılarda ve Türklerde meclis geleneği konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Ahmet Mumcu, *Divan-ı Hümayun*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara 1986.

anlamında kullanılan bu kelime, Türkçe'ye geçerek yine kurul ve toplantı kavramını belirtir biçimde kullanılmıştır.”¹⁷⁶

Osmanlı Divan-ı Hümayunu devlet işlerinde birinci derecede yetkili olan bir organdı. Divan-ı Hümayun, devlet işlerinin devletin başı olan Padişah adına görüşüldüğü yani onun adına karar alınan, daha doğrusu karar almasına yardım edilen yerdir.

Başlangıçta Osmanlı hükümdarları Divan toplantılarını bizzat yönetirken, Sultan Fatih'den itibaren sultanlar Divan toplantılara katılmamış kafes arkasından müzakereleri izlemişler ve görüşülüp kendilerine arz edilen hükümleri tasdik etmişlerdir.

Divan-ı Hümayun mülki, askeri ve şer'i konularda müzakere yapılan ve karar alınan yerdir. Özetle yöneticilerin tek başına karar alamayacakları bütün konular burada görüşülürdü. Vezir-i azam başkanlığında toplanan Divan-ı Hümayun, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını hükümdar adına yürütürdü. Kuvvetler birliği esasına dayanan Divan-ı Hümayun'un bütün bu kararları ancak, padişahın onayından geçtikten sonra yürürlüğe konulabilirdi.

Divanda bitmeyen veya padişaha sunumuna ihtiyaç olmayan gerek resmi ve gerek özel işler padişahın mutlak vekili olan vezir-i azamın ikindi divanında, yani kendi sarayında kurduğu divanda müzakere edilip çözülürdü. Zaten Divan-ı Hümayun'un önemi 17.yüzyıldan itibaren gittikçe azaldığından önemli birçok konular ve tartışmalar sadrazam dairesine bırakılmıştır.

Vezir-i azam Salı ve Cuma günleri hariç, her gün öğleden sonra konağında ikindi divanı kurar, şikayetleri dinlerdi. Geniş yetkisi dahilindeki konularda derhal burada karar verirdi. Ancak önemli meseleleri, saraydaki Divan-ı Hümayuna götürürdü. Bundan başka “ vezir-i azam Cuma ve Çarşamba günleri de devletin ileri gelenleri ve bazı sivil askeri erkanla toplantı yapardı.”¹⁷⁷ “Her Çarşamba günü düzenli olarak toplanan Çarşamba Divanı da yüksek bir mahkeme gibi çalışmasının yanı sıra başkent İstanbul'un yönetimi ve onun yerel sorunlarıyla ilgilenen bir organ olarak işlev görürdü.”¹⁷⁸

¹⁷⁶ Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Phoenix Yayınevi, Ankara 2006, s. 274.

¹⁷⁷ İlber Ortaylı, *a.g.e.*, s. 214.

¹⁷⁸ Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, s. 275.

“Memleketin herhangi bir yerinde haksızlığa uğrayan, zulüm gören veya mahalli kadılarca haklarında yanlış hüküm verildiğini iddia edenler, idari veya askeri amirlerden şikayeti olan herkes ve diğer davacılar Divan-ı Hümayun’a bizzat başvururlardı. Bütün davalar burada tarafsız bir şekilde görüşülür ve bir karara bağlanırdı.”¹⁷⁹

Divan-ı Hümayun’da görülen işler göz önünde bulundurulduğunda ombudsmanlığa benzer görevler yerine getirdiği görülmektedir. Bazı yazarlar da bu benzerliğe dikkat çekerek ombudsmanlığın bu kurumdan esinlenerek oluşturulduğunu savunmaktadırlar.

Divan-ı Hümayun üyelerinin padişahça atanması, tek görevinin idarenin haksız uygulamalarına çözüm getirmek olmaması, vatandaşların şikayetlerini doğrudan Divan’a iletmelerinde büyük zaman ve para kaybına uğramaları gibi konular kurumu ombudsmanlıktan farklı kılan unsurlardır. Ayrıca vatandaşların her birinin şikayetlerini tek tek dinlemek ve bunlara çözüm bulmak, zaman ayırmak Divan’ın işlerinin yoğunluğu bakımından da pek mümkün görülmemektedir.

B. Cumhuriyet Döneminde Ombudsmanlığa Benzer Kurumlar

Türkiye’de idareyi denetleyen bazı kurumlar tamamen olmasa da bazı özellikleri (çalışma tarzı, karar alma biçimi ve aldığı kararları uygulama şekilleri) ile ombudsmanlığın işleyişine benzer bir biçimde çalışmaktadır.

Ombudsmanlığa benzeyen kurumlar arasında başta Devlet Denetleme Kurulu gelmektedir. Bunun dışında TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu örnek olarak gösterilebilir.

Bu bölümde, bu kurumların ombudsmanlığa benzeyen ve benzemeyen yönleri ele alınacaktır.

1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), 01.04.1981 tarihinde 2443 sayılı yasayla kurulmuştur. Bu yasaya göre yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile DDK kurulmuştur. 1982 Anayasası’nın 108. maddesiyle de anayasal bir kurum haline getirilmiştir.

T.C Anayasa’nın 108. maddesinde DDK’nın kuruluş amacı ve görevleri şöyle tanımlanmaktadır: “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet

¹⁷⁹ Yusuf Halaçoğlu, *Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, s.9.

Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı kapsamı dışındadır.”

DDK'nın üyeleri ve üyeleri içinden başkanı, 2443 sayılı yasada belirlenen nitelikleri taşıyanlar arasından, Cumhurbaşkanınca atanır. 2443 sayılı yasanın 3. maddesine göre; “Kurul üyeleri, yüksek öğrenimlerini bitiren, en az on iki yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş; deneyimli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. İki yılda bir kurul üyelerinden üçte biri yenilenir. Kurul için toplam dokuz üye atanır.”¹⁸⁰

Kurul başkanını üyeler arasından devlet başkanı seçer. Başkanın görev süresi 2 yıldır. Kurulda görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilmekte ve 70 yaşına kadar görev yapabilmektedir.

Kurul üye sayısının çoğunluğu ile toplanıp, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar vermekte, çekimser oy kullanılamamakta, oyların eşitliği durumunda ise başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılmaktadır.

2443 sayılı yasaya göre, Kurul üyeleri kamu görevlisi durumunda iseler kurumlarından izinli sayılmaktadırlar. Bunların mali ve sosyal hakları ile yardımları kurumlarınca ödenmeye devam edilmektedir. Kurul üyeleri ile idari personelin diğer özlük hakları, 2443 sayılı Yasanın 8. maddesinde gösterilmiştir. Buna göre, “üyelerin ücretleri Cumhurbaşkanı Genel Sekreteri tarafından belirlenmekte, emekli sözleşmeli statüdeki üyelere ödenen ücretler, bunlara sosyal güvenlik kurumlarınca yapılan diğer ödemelerin kesilmesini gerektirmemektedir.”¹⁸¹

Kurulun çalışmaları sırasında, ilgili kuruluş ve kişilerden isteyeceği her türlü bilgi ve belgenin muhataplarınca Kurula verilmesi zorunludur.

Kurulun önemli yetkilerinden birisi, kamu kurum ve kuruluşlarından personel ve yardım istenmesidir. 2443 sayılı yasanın 4. maddesinde düzenlenen bu yetki bağlamında; kamu kurum ve kuruluşları, kurul tarafından gerekli görülecek müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli geçici olarak göndermek ve gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdürler.

¹⁸⁰ Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, m. 3, <http://www.hukuki.net/kanun/2443.15.text.asp>, (01.09.2011)

¹⁸¹ Recep Sanal, *Türkiye’de Yönetiş Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayınları, Ankara 2002, s.156.

DDK üyeleri, temel olarak kurulun faaliyet ve çalışmalarından dolayı Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. 2443 sayılı yasanın 3. maddesine göre; kurul üyeleri görev sürelerinin dolmaması durumunda bile atamalarındaki yönetime göre görevlerinden alınabilmektedirler.

DDK'nın örgütsel bakımdan doğrudan bağlı olduğu Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 104. maddesinde de belirtildiği gibi, Devletin birliğini temsil eden, Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetken kişidir. DDK, "Cumhurbaşkanı'nın "gözetim" yetkisini kullamasında kendisine yardımcı bir devlet örgütü olarak kurulmuştur."¹⁸²

2443 sayılı yasanın 5. maddesine göre; Kurul başkan ve üyeleri yaptıkları ve yapacakları inceleme, araştırma ve denetlemeler hakkında hiç kimseye sözlü veya yazılı demeç veremez ya da belirli makamlar dışında hiç kimseye açıklamada bulunamazlar ve yasanın 6. maddesine göre görevleri gereği aldıkları belgeleri saklamak ve başkalarının eline geçmemesini sağlayacak önlemleri almakla yükümlüdürler.

DDK'nın yasada belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemesi, bu denetimler esnasında her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme gücüne sahip olması ve siyasi olarak tarafsız olan Cumhurbaşkanı'na bağlı olması, yıllık çalışmaları bir raporla Cumhurbaşkanına sunması, aldığı kararların bağlayıcı nitelikte olmaması gibi özelliklerinden dolayı, DDK ombudsmanlığa benzetilmektedir.

Ancak 1990 yılında kurulun işleyişinde değişiklik yapılarak kurulun aldığı kararların bağlayıcılığı artırılmaya çalışılmıştır. "Buna göre Cumhurbaşkanınca Başbakanlığa gönderilen kurul raporlarında, incelenmesi, teftişi, tahkiki ve dava açılması istenen konular en geç 45 gün içerisinde gereği yapılmak üzere Başbakanlık tarafından yetkili mercilere intikal ettirilir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü takdirde Başbakanı da atlayarak, doğrudan adli ve idari mercilerden rapor doğrultusunda gereğinin yapılmasını isteyebilir."¹⁸³

DDK'nın ombudsmanlıkla bazı ortak özellikleri olmasına rağmen DDK'nın ombudsmanlıktan ayrılan bazı önemli yönleri bulunmaktadır. Öncelikle Uluslararası Ombudsman Enstitüsü, bir kurumun ombudsmanlık sayılabilmesi için mutlaka parlamento tarafından seçilmesini, parlamentoya bağlı olmasını ve parlamentoyu temsil etmesi şartını aramıştır. Ombudsmanın seçilme yöntemi açısından bu duruma örnek gösterebileceğimiz

¹⁸² Recep Sanal, *a.g.e.*, s.152.

¹⁸³ Pertev Bilgen, "Yap, İşlet, Devlet Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması", *Kamu Yönetimi İkinci Kitap, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Danıştay Yayını, Ankara 1990, s. 849–850.

İngiltere ve Fransa gibi istisnaları da mevcuttur. Buna karşılık DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olarak görev yapmaktadır. 2443 sayılı DDK kuruluş kanununa göre, DDK'nun dokuz üyesi de, Cumhurbaşkanı'nca atanmaktadır.

DDK Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olup, onun emir ve direktifleri doğrultusunda denetimlerini yapar. Bu açıdan DDK yürütmenin bir kolu olan Cumhurbaşkanı'nın emrinde olan ve ona yardım eden bir kuruluştur. DDK'nın kuruluş amacı vatandaşların idare karşısında mağduriyetini önlemek değil, Cumhurbaşkanın kamusal hayata ve yönetime müdahale etme gücünü arttırmaktadır. Ombudsmanlık ise, yasama organına bağlı olsa da; yasama ve yürütme de dahil olmak üzere tüm kurumlardan özerk olarak hareket edebilmektedir. Ombudsman, idareden bağımsız olarak faaliyetlerini yürütür ve çalışmaları esnasında hiçbir kurum veya kişiden direktif almaz.

Vatandaşların DDK'ya başvuru hakkı olmadığı gibi kurul re'sen harekete geçemez. Oysa ombudsman, vatandaşın idareye ilişkin şikayetlerini hiçbir formaliteye bağlı olmaksızın alır. Hatta bir çok ülkede bir idari işlemin ombudsman tarafından soruşturulması için vatandaşın şikayetine dahi gerek yoktur. Basında çıkan bir haber bile ombudsmanı harekete geçirebilir.

Ombudsman, vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan şikayetleri kısa sürede incelemek ve mağduriyete son vermek amacıyla hareket ederken; DDK idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını sağlamak için çalışır. Ombudsmanlık yerindelik denetimi yapabilirken, DDK daha çok hukukilik denetimi yapmaktadır. Diğer ayırt edici bir fark da; ombudsmanın hazırladığı raporları parlamentoya sunmak, gerekli gördüğünde kamuoyuna bilgi vermek, yönetimi uyarmak, bazı ülkelerde disiplin ve ceza soruşturması yapılmasını istemek gibi yetkileri varken; DDK, hazırladığı raporları Cumhurbaşkanı'na sunmakta ve gereğinin yapılması Cumhurbaşkanın inisiyatifindedir.

DDK üyesinin 2443 sayılı yasada sayılan yerlerde inceleme, araştırma ve denetleme yetkisi bulunmasına karşın, soruşturma (ön inceleme) yetkisi yoktur. Denetimi yapan üyenin yapacağı tek şey; suç oluşturan durumu sadece bir tutanak ile saptayıp, gerekli belgeleri tutanağa ekleyerek kurula sunmaktır. Kurulda ana rapor ve ekindeki tevdi raporu üyeler tarafından tartışılıp karara bağlanarak Cumhurbaşkanına sunulacaktır. Raporlarda belirtilen suçun adli ya da idari makamlara gönderme yetkisi cumhurbaşkana aittir.

Denetim alanları bakımından da DDK ve ombudsmanlık arasında çeşitli farklılıklar vardır. Örneğin DDK sadece idareyi değil aynı zamanda işçi ve işveren meslek teşekküllerini, kamuya yararlı dernekleri ve vakıfları da denetlerken ombudsmanlık ise idareyi denetlemekle görevlidir. Silahlı kuvvetler ve yargı organları ise DDK'nın denetim kapsamı dışında tutulmuştur. Buna karşın ombudsmanın denetim alanında kamu kurumları yer almakta, kamu yararına faaliyette bulunan dernekler ve vakıflar ise denetim kapsamında değildirler.

Bununla beraber “ombudsmanlık kurumunun uygulandığı birçok ülkede yargı kararları üzerinde olmasa da yargı sürecinin hızlandırılmasına ilişkin ombudsmanın bazı yetkileri vardır. Ayrıca başta Almanya ve İsveç olmak üzere çeşitli ülkelerde ombudsmanın, silahlı kuvvetleri denetleme yetkisi vardır.”¹⁸⁴

DDK ve ombudsmanlık arasındaki en ayırt edici özellik kurumların bağımsızlıklarıyla ilgilidir. Bir kurumun bağımsız çalışabilmesi için idari ve mali özerkliğin sağlanması gerekmektedir. Mali ve işlevsel özerkliğe sahip ombudsmanlığa karşılık, DDK'nın bütçesinin kullanımı Cumhurbaşkanına aittir. İdari olarak ise, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği bünyesinde görevini sürdürmektedir. DDK üyelerinin tamamının Cumhurbaşkanınca seçilmesi, özerk mali yapısının olmayışı da kurulun bağımsızlığının sağlanmasını engelleyen unsurlardandır.

DDK'nın kuruluş amacı Cumhurbaşkanı'nın idareye ve kamusal hayata müdahale etme gücünü artırmak olduğundan DDK bu faaliyetleri nedeniyle hiyerarşik denetim içerisinde yer alırken; ombudsmanlık için böyle bir durum söz konusu değildir.

2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

Hukuk devletinin en önemli özelliklerinden biri, bireylerin hak arama özgürlüğüne sahip olmalarıdır. Bireyler yönetime başvurarak şikayetlerini bildirme ve yönetimden birtakım isteklerde bulunma hakkına sahiptirler.

Bu anlayış doğrultusunda T.C 1982 Anayasası ile TBMM bünyesinde Dilekçe Komisyonu oluşturulmuştur. Bu Komisyon, Anayasadaki dilekçe hakkının bir sonucu olarak oluşturulmuştur.

Anayasanın 74. maddesi ile vatandaşlara ve “karşılıklılık” esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılara kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri

¹⁸⁴ Serdar Mutta, *a.g.e.*, s. 67. 85.

hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvurma hakkı tanınmış ve başvuruların gecikmeksizin yazılı olarak yanıtlanması düzenlenmiştir.

Dilekçe Komisyonun çalışmaları, meclisin denetim aracı olan Meclis araştırmasında olduğu gibi vatandaşların dilekçeleri vasıtasıyla ele alınan bir konu Meclisin bir komisyonu aracılığıyla araştırılmakta ve o konu hakkında Meclisin bilgi edinmesi sağlanmakta; sorular sormak suretiyle idarenin yaptığı işlemler sorgulanmakta; “Komisyon gerekli görürse Meclis Genel Kuruluna konuyu intikal ettirmekte ve konu genel görüşme açılması usulünde Genel Kurulda görüşülüp, karara bağlanmaktadır.”¹⁸⁵

Dilekçe Komisyonun tarafsızlığı da TBMM İçtüzükle sağlanmıştır. İçtüzüğün 23. maddesinde, Dilekçe Komisyonu üyelerinin Bakanlar Kurulunda, Meclis Başkanlık Divanında ve diğer Meclis komisyonlarında görev alamayacaklarının belirtilmesi Komisyona tarafsız bir kurul niteliği katmaktadır.

Komisyonun en önemli işlevlerinden biri idarelerin işlemlerini denetlemesidir. Komisyonun kararları bağlayıcı değildir ama bu kararlarla Meclisin iradesinin yansıtılması ve bu iradeye bağlı olarak kamuoyu ve basın denetiminin devreye girmesi Komisyonun kararlarının önemini ve etkinliğini artıran unsurlardır. Komisyon idarelerin işlemlerinin, hukukilik ve yerindelik denetimini yapma yetkisine sahiptir.

TBMM'nin dilekçeler hakkındaki inceleme ve karar alma usulü üç aşamalı olarak düzenlenmiştir. Sırasıyla bunlar; Başkanlık Divanı incelemesi, Komisyon İncelemesi aşaması ve Meclis Genel Kurulu incelemesi aşamasıdır. Bu şekilde kademeli bir sistem öngörmesinin nedeni; Meclis Genel Kurulunun gündemine alınacak konularda seçici davranılması ve dilekçe konularının belli olgunluğa ve öneme sahip olmasının arzulanmasından kaynaklanmaktadır.

Komisyona intikal eden dilekçeler, Meclis İçtüzüğünün 116. maddesinde belirlenen koşullara uygunluğu açısından Dilekçe Komisyonunun, Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Katibinden oluşan Başkanlık Divanınca ön incelemeye tabi tutulur.

Meclis İçtüzüğünün 116/1 inci maddesinde, Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanının;
1- Belli bir konuyu ihtiva etmeyen,

¹⁸⁵ TBMM Dilekçe Komisyonu <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm> (10.10.2011)

- 2- Yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren,
- 3- Yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan, haklarında bu merciler tarafından, verilmiş bir karar bulunan veya çözümü salt yargı organlarının kararına bağlı bulunan,
- 4- Yetkili idari makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen, yani idari başvuru yollarının tüketilmediği,
- 5- Kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan dilekçelerin Komisyonunda görüşülemeyeceğini karara bağlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Uygulamada gelen dilekçeler, evrak kaydı yapıldıktan sonra önce uzmanlarca incelenmekte, uzmanın görüşünü içeren raporla birlikte dilekçe, Başkanlık Divanına sunulmaktadır. Eğer dilekçedeki talep ve şikayet konusu hakkında bilgi alma ihtiyacı varsa, kamu kurumlarıyla gerekli yazışmalar yapılarak bilgi alınmakta, edinilen bilgiler çerçevesinde, uzmanın görüşü ile birlikte dilekçe Başkanlık Divanına sunulmaktadır. Dilekçelerin Komisyonunda görüşülemeyeceğine ilişkin Başkanlık Divanı kararları, TBMM'ye ortalama ayda bir hazırlanan "Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetvelleriyle" milletvekillerine dağıtılmaktadır. Dağıtım tarihinden itibaren onbeş gün içinde itiraz olunmayan Başkanlık Divanı kararları kesinleşir ve durum dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.¹⁸⁶

Anayasanın 96/1 maddesinde "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz." denilmiştir. Yine Meclis İçtüzüğü'nün 146/1 inci maddesinde oya sunulan bütün hususlar, Anayasada, kanunlarda veya İçtüzükte ayrıca hüküm yoksa, toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla kararlaştırılır. Dolayısıyla ne Anayasada ne de Meclis İçtüzüğü'nde, Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu kararına milletvekillerince yapılacak itiraz üzerine veya Komisyonun talebi üzerine Meclis Genel Kurulu tarafından dilekçe konusu hakkındaki kararın ne tür bir oylama ile alınacağına ilişkin özel bir hüküm bulunmadığından karar yetersayısı, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur.

TBMM'nin her üyesi Komisyon Genel Kurulunun kararına, kararın dağıtım gününden itibaren otuz gün içinde gerekçeli bir yazıyla Meclis Başkanlığına itiraz edebilir. Aksi halde,

¹⁸⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> m.116. (18.12.2011)

dilekçe hakkındaki Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunca verilen karar kesinleşecektir ve dilekçe sahiplerine ve ilgili bakanlıklara bildirilir.

İnceleme yapma şekilleri, doğrudan başvuru, parlamentoya rapor verme ve kamuoyu oluşturarak, dolaylı bir denetim mekanizması olması bakımından TBMM Dilekçe Komisyonu, ombudsmanlığa benzetilen kurumlar arasındadır. Ancak bu iki kurum arasında da pek çok farklılıklar bulunmaktadır.

İki kurum arasındaki farklılıkların başında yapısal farklılıklar gelmektedir. Ombudsmanlık, her şeyden önce parlamento dışından belirlenmekte iken dilekçe komisyonu bizatihi TBMM bünyesinde oluşturulmakta ve meclise bağlı olarak görev yapmaktadır. Komisyon üyeleri parlamentodaki partilerin sandalye sayılarıyla orantılı olarak seçilmektedir. Ombudsman da parlamentoya sıkı bir ilişki içindedir. Ancak ombudsman uygulandığı hiçbir ülkede parlamenter sıfatı taşımaz. Oysa ki komisyon üyelerinin her biri aynı zamanda bir milletvekilidirler.

İki kurum amaç ve işlev bakımından da farklılıklar arz eder. Dilekçe komisyonu, idarenin yasama tarafından denetimlerini sağlamak ve herhangi bir hukuk dışılık söz konusu olduğunda ilgili makamları harekete geçirebilmek amacıyla kurulmuştur. Her iki kurum da şikayet üzerine harekete geçmeleri bakımından benzetilmelerine karşın, “komisyon daha çok vatandaşla milletvekili arasındaki şikayet trafiğini azaltma ve bu yoğunluk yüzünden milletvekillerinin asli görevi olan yasama faaliyetlerine daha çok vakit ayırabilmelerini sağlama işlevi görmektedir.”¹⁸⁷

Ombudsmanlık komisyondan farklı olarak kendisine herhangi bir başvuru olmadan da re’sen harekete geçebilir. Ayrıca dilekçe komisyonu bir ombudsman kadar bağımsız ve tarafsız olamaz. Çünkü komisyon üyeleri milletvekillerinden oluşmakta ve üyeler meclisteki partilerin sandalye sayılarına göre belirlenmektedir. Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partinin komisyonu da etkileyebilecek güçte olduğunu göz önünde bulundurmanız gerekiyor.

3. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

1987 yılında Avrupa Birliği’ne (o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu’na) yapılan tam üyelik başvurusu sonrasında insan hakları ihlalleri ile ilgili Parlamenter düzeyde

¹⁸⁷ İbrahim Uğur Esgün, *a.g.e.*, s. 267.

çalışma yapmak üzere bir komisyon kurulması gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda 18. yasama döneminde TBMM’de temsil edilen tüm siyasi partilerden milletvekillerinin imzalarını içeren yasa teklifi Meclis Başkanlığına sunulmuştur. 05.12.1990 tarihinde 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu kabul edilmiştir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, insan haklarının ulusal düzeyde korunması amacıyla kurulan ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizmasıdır.¹⁸⁸

Komisyon üyeleri, siyasi parti grupları ile bağımsız milletvekillerinin meclisteki sayılarına göre oransal olarak temsil edilmektedir. Başkan ve başkan vekilleri seçilirken de aynı yöntem uygulanmaktadır.

İnsan Hakları Komisyonu’nun görevleri 3686 sayılı kanunun 4. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır¹⁸⁹:

a) Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek, Komisyon, BM, AB, Avrupa Konseyi ve diğer uluslararası ve bölgesel örgütlerde insan haklarıyla ilgili meydana gelen gelişmeleri takip etmektedir. Bu konularda, Dışişleri Bakanlığı’nın ilgili birimlerince de Komisyon’a bilgi verilmektedir.

b) Türkiye’nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer milli mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek,

Komisyon, gerek yapılan başvurular üzerine gerekse re’sen bir yasal düzenleme ihtiyacını tespit ettiğinde bu hususu Başbakanlık veya ilgili Bakanlığa bir yazıyla bildirmekte ya da bu husustaki önerilerini rapor haline getirerek kamuoyunun takdirine sunmaktadır.

c) TBMM komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek,

Uygulamada bu yola pek başvurulmamaktadır.

d) Türkiye’nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası anlaşmalara, Anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek,

¹⁸⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (15.02.2012)

¹⁸⁹ 3686 sayılı İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu , m.4.

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/kanun.htm> (15.02.2012)

- e) İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek,
- f) Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak,

Komisyon'un yurtdışı çalışmaları, genellikle, yurtdışına göç etmiş Türk vatandaşları ve ülke sınırları dışında yaşayan Türk soydaşların ve ülkeye sığınan mültecilerin maruz kaldığı insan hakları ihlallerinde yoğunlaşmaktadır.

- g) Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu her yıl veya belli periyotları kapsayan çalışmalarına ilişkin bir faaliyet raporu hazırlamaktadır. Bu raporlarda; komisyon toplantıları ve alınan kararlar, alt komisyonların çalışmaları, kabul edilen raporlar, komisyon'un çeşitli temasları ve başvurulara ilişkin veriler yer almaktadır.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanıp, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar almaktadır. Karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamamaktadır.

Komisyon çalışmaları ile ilgili olarak, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirmelere ait giderler, TBMM Başkanı'nın onayı ile 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre TBMM Bütçesinden karşılanmaktadır.

3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 5. maddesine göre; İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Ayrıca, Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir ve Ankara dışında da çalışabilir.

Komisyon'a ulaşan bir başvuru öncelikle Komisyonun evrak bölümünde tarih ve sayı almakta; ardından Komisyon'da görevli uzmanlar tarafından incelenmektedir. Bu inceleme aşamada dilekçeye hangi işlemin yapılabilceği belirlenmektedir. Kimlik bilgisi, imza ve adres içermeyen dilekçelerle; ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerden birisine yönelik bir ihlali içermeyen, protesto niteliğinde olanlar hakkında işlem yapılmamaktadır. Bunun ardından dilekçe ve hangi işlemin yapılabilceğine ilişkin yazı Komisyon Başkanına sunulmakta ve Başkanın uygun gördüğü gerekli işlem

yapılmaktadır. Başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç altmış gün içinde bilgi verilmektedir. Şikayet konusu, Komisyonun görev alanı dışında ise bir işlem yapılmayıp ilgilisi bilgilendirilmektedir.

Komisyon, görevleri ile ilgili olarak kabul ettiği raporları TBMM Başkanlığı'na sunmakta, bu raporlar Danışma Kurulu'nun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilmekte ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilebilmektedir. 3686 sayılı kanuna göre, Komisyon raporları Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara TBMM Başkanlığı aracılığıyla gönderilmektedir.

Temel hak ve özgürlüklerinden birisinin ihlal edildiğine inanan her birey mektupla, faksla veya elektronik postayla Komisyona başvurabilir.¹⁹⁰

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 24. Dönem 1. Ve 2. Yasama Yılları Faaliyet Raporunda¹⁹¹, Komisyona 12 Haziran 2011 – 27 Eylül 2012 tarihleri arasında **4074** başvuru yapılmıştır.

Aşağıda, Komisyon'a 24. Dönem 1. ve 2. yasama yıllarında içerisinde yapılan başvuruların dağılımları, konularına ve ihlal edildiği iddia edilen hak konularına göre tasnife tutulmuştur.

Tablo: Dilekçelerin Konularına Göre Dağılımı¹⁹²

Konu Adı	Sayı
İşleme Alınmayanlar	
Ad- Soyad/İmza/İş-İkametgah Adresinin Bulunmaması Nedeniyle	31
Belli Bir Konuyu Muhteva Etmemesi Nedeniyle	85
Şikayet Konusunun Ortadan Kalkması Nedeniyle	13
Askerlikle İlgili Sorunlar	

¹⁹⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/basvuru.htm> (15.02.2012)

¹⁹¹

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_Donem_1_ve_2_Yasama_Yillari_Faaliyet_Raporu.pdf
(11.11.2012)

¹⁹²

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_Donem_1_ve_2_Yasama_Yillari_Faaliyet_Raporu.pdf
(11.11.2012)

Disiplin Cezasından Şikayet	3
Askerlik Sırasında Kötü Muamele- İşkence	53
Askeri Personelin Özlük Hakları Sorunları	15
Askeri Personelin Kötü Muamele- İşkence Şikayetleri	10
Askeri Cezaevlerinin Koşullarından Şikayet	3
Askeri Öğrencilerin Sorunları	13
Askerde Şüpheli Ölüm	33
Askerliğe Dair Diğer Sorunlar	27
Cezaevleri	
Keyfî Tutum ve İşlemler	345
Fiziki Koşulların İyileştirilmesi	98
Kötü Muamele	73
Nakil Talebi	189
Sağlık Sorunları	117
İşkence	17
Cezaevinde Ölüm	5
Diğer Şikayetler	150
Eski Hükümlülerin Sorunları	
Göreve İade Talebi	1
İmar Durumu	4
Gayrimenkul Sorunları	
Hazine Arazisi İhtilafı	5
İmar Durumu	4
Kadastro	7
Tapu	9

Kamulaştırma	9
Diğer Sorunlar	43
Terör Kaynaklı Sorunlar	
Terör Örgütünce Gerçekleştirilen Kayıp ve Kaçırma	5
Güvenlik Kuvvetlerinin Uygulamalarından Şikayetler	2
Terör Örgütünün Öldürme ve Yaralama Olayları	20
Terörden Doğan Zararların Tazmini Talebi	6
Faili Meçhul Cinayetler ve Kayıplar	2
Güneydoğu Diğer	1
Köye Dönüş	1
Kolluğun Uygulamaları	
Kötü Muamele	25
İşkence	14
Gözaltında Ölüm	3
Diğer	23
İşçi Sorunları	
Psikolojik Baskı	4
Çalışma Koşulları	14
İşten Çıkarılma	25
İşçi Alacakları	14
Sendikal Sorunlar	3
Başörtüsü Sorunu	1
Diğer Şikayetler	31
Memur Sorunları	
Çalışma Saatleri ve Mesai Ücretleri	17

Disiplin Cezaları	5
Emeklilik Talebi	6
Göreve İade Talebi	14
Nakil Talebi ve Sorunları	11
Psikolojik Baskı (Mobbing)	13
Sendikal Sorunlar	1
Sicil ve Disiplin Affı	1
Sözleşmeli Hakkından Yararlanma Talebi	3
Mevzuatın Uygulanmasına İlişkin Sorunlar	34
Başörtüsü	2
Zam Talebi	1
Engellilerin Sorunları	
İş Talebi	4
Yardım Talebi	7
Evde Bakım Talebi	1
Engellilerin Diğer Sorunları	18
Üniversiteler ve YÖK	
Öğrenci Sorunları	9
Öğretim Üye ve Görevlilerinin Sorunları	5
YÖK'ten Şikayet	4
Başörtüsü	2
Yabancı Ülkelerle İlgili Sorunlar	
Yabancı Ülkelere Vize Alamama	3
Uygulamalardan Şikayet	4
Yabancıların Sorunları	

Türk Vatandaşlığına Geçme Sorunları	2
Uygulamalardan Şikayet	5
Vize Sorunu (Türkiye'ye Giriş)	2
Yardım Talebi	
İş Talebi	27
Maddi Yardım Talebi	51
Konut Talebi	1
Tedavi Talebi	5
Yardım Talebi (Diğer)	24
Yargıya İlişkin Sorunlar	
Avukat Talebi	3
Şartlı Tahliye ile İlgili Sorunlar	4
Duruşmaya Çıkarılmama	3
Genel Af/ Özel Af Talebi	8
Mahkeme Kararının Uygulanması Talebi	8
Yargılamanın Uzun Sürmesi (Tutukluluk ve Yargıtay Süresi dahil)	72
Yargılamanın Yenilenmesi	24
Yargı Kararından Memnuniyetsizlik	612
Bireysel Af ve Cezanın Ertelenmesi Talebi	10
Yargı Sürecine İlişkin Diğer Sorunlar	89
Yurtdışındaki Türklerin Sorunları	
Cezaevlerindeki Türklerin Sorunları	3
Uygulamalardan Yakınmalar	2
Yurtdışı diğer	11
Çeşitli Sorunlar	

Ailevi Sorunları	17
Çevre Sorunları	13
Memuriyet Sınavı Sorunları	6
Ticari Sorunlar	29
Yasal Düzenleme Talebi	96
AİHM'ye Başvuru İçin Yardım Talebi	19
Köylülerin Sorunları	15
Yerinde İnceleme Talebi	34
Komisyonun Girişimde Bulunması Talebi	22
Sosyal Güvenlik İşlemlerinden Şikayet	60
Kayıp Vakaları	12
Şehitlik ve Gazilik İle İlgili Sorunlar	18
Cinsel Taciz	1
Sağlık Sorunları	1
Muhtelif Şikayetler	248

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna, 24. Dönem 1. ve 2. yasama yıllarında insan hakları ihlali iddialarının yanı sıra, idarenin her türlü işlem ve eylemlerine, kişisel uyuşmazlıklara ve diğer sorunlara ilişkin çok sayıda bireysel başvuru iletilmiştir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna yapılan başvurularda **cezaevlerine** ilişkin şikayetler başı çekmektedir. Hükümlü ve tutukluların ailelerinin ikamet ettikleri illerde bulunan ceza infaz kurumlarına nakil talebi, disiplin cezalarının keyfi şekilde verildiği, mevzuatın keyfi biçimde yorumlandığı, ceza infaz kurumlarında yeterli sağlık hizmetinin olmadığı, kurumlarda bulunan doktorların yeterince ilgi göstermediği, hastanelere sevklerin geç gerçekleştirildiği veya cezaevinde oluşu nedeniyle tedavisinde sıkıntı yaşadığı gibi sorunlar en çok yakınılan konulardır. Cezaevlerindeki kötü muamele ve işkence iddiaları çoğunlukla F tipi ceza infaz kurumlarındaki hükümlü ve tutuklulardan gönderilmiştir.

Komisyonu ulaşan başvurularda ikinci sırayı yargıya ilişkin başvurular almaktadır. Yargılamanın uzun sürmesi, mahkeme kararlarından, soruşturma aşamasından, hakim ve savcılarının tutumundan şikayetler yoğun başvuru konuları arasındadır. Ancak kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı ilkeleri gereği bu tür başvurular Komisyon tarafından herhangi bir işlem başlatılmamıştır ve bu durum dilekçe sahibine gerekçesi ile bildirilmiştir.

24. Dönem 1. ve 2. yasama yıllarında yapılan başvurularda en dikkat çeken husus, vatandaşların askerlik görevini ifa ederken yaşadığı sıkıntıları içeren dilekçelerdir. Askerlik sırasında kötü ve aşağılayıcı muameleye maruz kalındığına ve keyfi disiplin cezaları verildiğini ilişkin şikayetler çoğunluktadır.

İşçi hakları ihlali iddiaları, çalışma koşullarının zor ve sağlıksız oluşu, din hürriyetine saygı göstermeme, maaş ve tazminat ödemelerinin yapılmaması gibi konuları içermiştir.

Kolluğun uygulamalarından şikayet konuları, polis veya askerin görevi sırasında orantısız güç kullandığı, haksız uygulama yaptığı, görevini gerektiği gibi ifa etmediği veya kötü veya aşağılayıcı muamelede bulunduğu iddialarını içermiştir.

Memurlar sorunları kapsamında eş durumu nedeniyle tayin talepleri, bezdiri (mobbing) iddiaları ve karşılaşılan diğer idari sorunlar Komisyona yapılan memur şikayetleri arasındadır.

Ayrıca 12 Eylül ve 28 Şubat mağdurlarınca Komisyona çok sayıda dilekçe intikal etmiştir. Bunlar genellikle üniversite denkliğinin sonradan iptali, memuriyet haklarının kısmen verilmemesi, haksız yere işten çıkarma gibi konuları içermiştir.

İnsan Hakları İnceleme Komisyona yapılan başvuruların büyük bir kısmı bireysel başvuru olmakla birlikte bazı konularda toplu dilekçeler alınmıştır. En fazla toplu başvuru cezaevleri konusunda yapılmıştır. Bunlar genelde F tipi cezaevlerinin kaldırılması ve keyfi işlemler yapıldığı iddialarını içermektedir. KCK operasyonlarına son verilmesi, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geri çekilmesi, uzman jandarmaların özlük haklarının iyileştirilmesi, Uludere olayının incelenmesi, Sivas katliamı davasının zamanaşımına uğramasının önlenmesi ve Dersim'e gerçekleştirilen askeri operasyon hakkında çok sayıda toplu başvuru yapılmıştır.

Tablo: Başvuru sayıları oransal olarak şöyledir¹⁹³: (Toplu Dilekçeler Dâhil)

Sorunlar	Sayı	Oran
Cezaevlerine ilişkin Sorunlar	1393	% 34
Yargıya ilişkin Sorunlar	822	% 20
Askerlikle İlgili Sorunlar	157	% 4
Üniversitelerle İlgili Sorunlar	153	% 4
Memur Sorunları	131	% 3
İşleme Alınmayan Başvurular	129	% 3
Yardım Talebi	108	% 2,5
İşçi Sorunları	92	% 2
Kolluğun Uygulamalarından Şikayet	74	% 2
Gayrimenkul Sorunları	68	% 2
Terör Kaynaklı Sorunlar	37	% 1
Engellilerin Sorunları	30	% 1
Yurtdışında Yaşayan Türklerin Sorunları	16	% 0,5
Yabancıların Sorunları	9	% 0,2
Yabancı Ülkelerle İlgili Sorunlar	7	% 0,2
Eski Hükümlülerin Sorunları	4	% 0,1
Çeşitli Sorunlar	914	% 22

İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, aslında ombudsmanlık kurumuna doğrudan atıfta bulunmamıştır. Fakat komisyonun görevleri arasında bulunan “insan haklarının ihlale uğradığına yönelik iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde re’sen harekete geçerek ilgili mercilere bildirmek” ve “her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçinde ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor

193

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_Donem_1_ve_2_Yasama_Yillari_Faaliyet_Raporu.pdf
(11.11.2012)

hazırlamak” gibi insan hakları çerçevesinde vatandaşları gözeten yapısıyla bize ombudsmanlık uygulamalarını hatırlatmaktadır.

Bu benzerliklere karşın bu iki kurumun ayırt edici özellikleri vardır. İlk olarak, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu meclis bünyesinde oluşturulmakta ve meclise bağlı olarak görev yapmaktadır. Komisyon üyeleri, parlamentoda bulunan siyasal partilerin ve bağımsız milletvekillerinin sandalye oranlarına göre belirlenmektedir. 24. Dönem TBMM’de komisyonun 26 üyesi vardır.

Oysa ombudsmanlık bu şekilde bir örgütlenme içinde değildir. Ombudsman, parlamento içinden olmak zorunda olmadığı gibi birçok ülkede de parlamento dışından seçilmek zorundadır. Bunun yanında ombudsmanlık kurumu personelleri de yine parlamentodan bağımsız olarak ombudsman tarafından belirlenir.

Komisyon, insan hakları ihlallerini incelemek ve suç ögelerinin varlığı halinde ilgili makamları harekete geçirmek amacıyla kurulmuşlardır. Şikayet üzerine çalışmaları bakımından ombudsmanlığa benziyor olsa da, idare üzerinde ombudsmanlık kadar özerk ve tarafsız olacağı söylenemez. Çünkü komisyon üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve meclis sandalye oranıyla belirlenmesi sebebiyle, idari mekanizmayı elinde tutan ve meclis çoğunluğuna dayanan iktidar partisinin ya da koalisyonun bu komisyonlarda ağırlıklı olacağı ortadadır.

İnsan Hakları İnceleme Komisyonu vatandaşların şikayetlerinde başvurabilecekleri önemli merci olması ve demokratik yönetim anlayışına pozitif etki yapmasına rağmen, klasik anlamda bahsettiğimiz ombudsmanlıkla pek bağdaşmıyor. Kısmen ombudsmanlığın özelliklerini paylaşmakla beraber genellikle özerklik, tarafsızlık, amaç ve hareket serbestliği yönleriyle ombudsmanlıktan ayrılmaktadır.

4. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti

Türkiye’de ombudsmanlığa benzetilen kurumlardan biri de “Tüketici Sorunları Hakem Heyeti”dir. Tüketicinin Korunması Hakkındaki 4077 sayılı kanun 23.02.1995 tarihinde kabul edilmiş ve 09.09.1995 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun 22. maddesi Tüketici Sorunları Hakem Heyeti’nin kuruluş ve görevleri ile ilgilidir. Buna göre; “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı il ve ilçe merkezlerinde, tüketiciler ile satıcılar arasında çıkan uyuşmazlıklara çözüm bulmak amacıyla belediyelerle eşgüdümlü olarak en az bir “tüketici sorunları hakem heyeti”oluşturmakla görevlidir.”¹⁹⁴ Yasanın 22/2 maddesinde ise, Başkanlığı Sanayi ve

¹⁹⁴ 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, m. 22, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/862.html> (22.01.2012)

Ticaret İl Müdürü veya görevlendireceği bir memur tarafından yürütülen Tüketici Sorunları Hakem Heyeti; belediye başkanının konunun uzmanı belediye personeli arasından görevlendireceği bir üye, baronun mensupları arasından görevlendireceği bir üye, ticaret ve sanayi odası ile esnaf ve sanatkar odalarının görevlendireceği bir üye ve tüketici örgütlerinin seçecekleri bir üye olmak üzere başkan dahil beş üyeden oluşur.

Bakanlık taşra teşkilatının bulunmadığı il ve ilçelerde tüketici sorunları hakem heyetinin başkanlığı en büyük mülki amir ya da görevlendireceği bir memur tarafından yürütülür. Tüketici örgütü olmayan yerlerde tüketiciler, tüketim kooperatifleri tarafından temsil edilir. Tüketici sorunları hakem heyetinin oluşumunun sağlanamadığı yerlerde noksan üyelikler, belediye meclislerince re'sen doldurulur.¹⁹⁵

Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri illerde Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü, ilçelerde ise Kaymakamlık binalarındadır.

81 İl ile 851 ilçede toplam 931 yerde Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri kurulmuştur.¹⁹⁶ Tüketici Mahkemeleri ise her il ve ilçenin Adliye binalarında bulunmaktadır.

Tüketici Sorunları Hakem Heyetine başvurmadan önce; satın aldığınız herhangi bir mal veya hizmetin kusurlu olduğunu fark ettiğinizde öncelikle o mal veya hizmeti aldığınız satıcı veya sağlayıcı ile görüşmeniz gerekir. Bu tür görüşmelerde yasal haklarınızı (malın iadesi, malın yenisi ile değiştirilmesi, malın tamiri, malın özürü kadar değerinden indirilmesi) bildiğinizi ve seçimlik haklarınızdan hangisini tercih ettiğinizi belirtmelisiniz. Sorunu çözemiyor ve karşı taraf yükümlülüğünü yerine getirmiyor ise mal ya da hizmeti satın aldığınız yerde bulunan Tüketici Sorunları Hakem Heyetlerine şahsen başvurmanız gerekmektedir.

“Satın aldığınız ve şikayet konusu olan mal ya da hizmetin değeri 1 Ocak 2012’den itibaren 1.161,67 TL’nin (Parasal sınır her yıl DİE’nin TEFİ’de meydana gelen yıllık artış oranında artırılır.) altında ise sorunun çözümü için İlçe Tüketici Sorunları Hakem Heyetine başvurmanız zorunludur.”¹⁹⁷ Bu durumda, hakem heyetlerinin aldığı karar bağlayıcıdır.

Hakem heyetinin lehinize verdiği karara satıcı veya sağlayıcının uymaması durumunda İcra Müdürlüğüne müracaat edebilirsiniz.

Hakem heyeti kararı, aleyhinize çıktıysa 15 gün içinde Tüketici Mahkemesine itiraz edebilirsiniz. İtirazı görüşen Tüketici Mahkemesinin kararı kesindir. Kararların bağlayıcı veya

¹⁹⁵ 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun,m.22/3

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/862.html> (22.01.2012)

¹⁹⁶ http://www.tuketicihaklari.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=70 (22.01.2012)

¹⁹⁷ http://www.ankaragolbasi.gov.tr/default_B1.aspx?content=423 (10.02.2012)

delil olacağına ilişkin parasal sınırlar her yılın Ekim ayı sonunda Devlet İstatistik Enstitüsünün Toptan Eşya Fiyatları Endeksinde meydana gelen yıllık ortalama fiyat artışı oranında artar. Bu durum, Bakanlıkça her yıl Aralık ayı içinde Resmi Gazetede ilan edilir.

“Tüketici tarafından uyuşmazlıkla ilgili başvuru, uyuşmazlık konusunu içeren dilekçenin, delil oluşturan ilgili belgelerle birlikte hakem heyetine verilmesiyle yapılır. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Hakem heyetlerince görevlendirilecek bilirkişi ücretleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından karşılanır. Tüketici Mahkemeleri nezdinde tüketiciler tarafından açılacak davalar her türlü resim ve harçtan muaftır.”¹⁹⁸

Hakem Heyetlerine yapılan başvurular, başvuru tarih ve sırasına göre en geç üç ay içinde karara bağlanır. Kararlar, alındığı tarihten itibaren beş gün içinde taraflara yazılı olarak bildirilir.

“Hakem Heyeti kararlarının taraf ve sonuçlarını gösterir listeler, illerde İl Müdürlükleri, ilçelerde Kaymakamlıkların duyuru panolarında aylık olarak ilan edilir. Hakem heyeti, uyuşmazlık konusuna ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi taraflardan, ilgili kurum ve kuruluşlardan isteyebilir.”¹⁹⁹

Yukarıda belirtilen özellikleri itibarıyla Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ve ombudsmanlık arasında ortak benzerlikler göze çarpmaktadır. Bunlar; heyete dilekçe ile başvurma, hakem heyetine kolay ulaşılabilirlik, başvurunun ücretsiz olması, heyet kararlarının mahkemede delil olabilmesi, başvurunun kısa zamanda sonuçlanması, heyetin kendi yetkisi çerçevesinde bazı yakınmaları mahkemeye intikal ettirmeden sonuçlandırması gibi benzer özelliklerdir.

Ancak bu benzerliklere karşı, işlevi görev ve yetkileri açısından değerlendirildiğinde iki kurum arasında bazı farklılıklar vardır. Öncelikle heyet başkanı Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca belirlendiğinden, kurumun bağımsızlığı zedelenmektedir. Ayrıca heyet sadece tüketici sorunlarıyla ilgilenmektedir. Oysa ombudsmanın görev ve yetkileri çok daha kapsamlıdır. Heyetin mali bir özerkliğe sahip olmaması da onu ombudsmanlık kurumundan ayıran bir diğer özelliğidir.

Tüketici Sorunları Hakem Heyetlerinde görevlendirilen raportörlerin sorumluluğu ve niteliği büyük önem taşımaktadır. Tüketici şikayetlerinin dinlenmesi ve kabulü, yazışmaların yapılması, dosyaların tamamlanması raportörler tarafından yapılmaktadır.

¹⁹⁸ http://www.ankaragolbasi.gov.tr/default_B1.aspx?content=423 (10.02.2012)

¹⁹⁹ Tüketici Sorunları Hakem Heyeti Yönetmeliği, m. 11, 12, 21, 23, 24.
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/21510.html> (22.01.2012)

Ancak, raportörlerin tamamı bir başka görevi yaparken, hiçbir sınava tabi tutulmadan kendilerine raportörlük görevi verilmektedir. Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri Yönetmeliğinde, yüksek öğrenim görmüş olma koşulunun dışında raportörlerin niteliğine ilişkin hiçbir yasal kıstas, kriter bulunmamaktadır.

Bu sorunun çözümü için Kanun'da raportörlük kadrosu getirilerek, raportörün niteliğine ilişkin yeterince bir tanımlama getirilmelidir.

5. Ekonomik ve Sosyal Konsey

Türkiye'de ombudsmanlık kurumuna benzerliği olan bir diğer kurum da Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir (ESK). Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kurulması için herhangi bir yasal düzenleme yapılmadan önce yani konseyi kuran 4641 sayılı Yasa'ya kadar, 17.03.1995 tarihli bir Başbakanlık Genelgesi ile bu yönde ilk adım atılmış, bunu 1996, 1997 ve 1999 yıllarındaki diğer genelgeler izlemiştir. Bunun yanında VII. Beş yıllık kalkınma planında “ Ekonomik ve Sosyal Konsey yasal çerçeveye kavuşturulacaktır” şeklinde bir hedef öngörülmüş, ayrıca hükümet programlarında da “ Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kurulması hakkında Yasa”nın öncelikle çıkarılması gereken yasa tasarıları arasında olduğu belirtilmiştir.

“Türkiye'de ESK, her hükümet değişikliğinde bir başbakanlık genelgesiyle yeniden düzenlenen ve her defasında sanki ilk defa kuruluyormuş gibi yeniden oluşturulan ve bu yola daha çok iktidarın kendisini güçsüz ve yalnız hissettiği, kamuoyu desteğine şiddetle ihtiyaç duyduğu ekonomik kriz dönemlerinde ya da yeni kurulan hükümetin toplumun çeşitli kesiminin güven ve desteğine ihtiyaç duyulduğu dönemlerde başvurulmuş bir kurul olmuştur.”²⁰⁰

ESK, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliği sağlamak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak istişari mahiyette ortak görüş belirlemek amacıyla²⁰¹ 11 Nisan 2001 tarih ve 4641 sayılı kanun ile yasal bir çerçeveye kavuşturulmuştur.

Bu yasaya göre, ESK üçlü bir yapıya sahiptir. Nitekim, konseye katılacak üyelerin ait oldukları kesimlere bakıldığında; üyelerin devlet (hükümet), işçi ve işveren kesimlerinden geldikleri görülür. Konsey, kamu kesiminden 15, kamu kesimi dışından ise 24 olmak üzere toplam 39 üyeden oluşmaktadır. Konseyin başında Başbakan bulunmaktadır.

²⁰⁰ M. Emin Ruhi, “ Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Konsey”, s.7.

<http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale113.pdf> (05.01.2012)

²⁰¹ 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/kanun/4641.html> (05.01.2012)

“Baskı grubu olarak hak ve özgürlüklerin korunmasında büyük bir görev üstlenen sosyal güçlerin, ekonomik iktidarı etkileyerek, o iktidara katılımlarının sağlanması son derece önemlidir. Bu açıdan toplumun geniş kesimlerini temsil etmesi gereken Konseyin oluşturulması ve görüşlerine başvurulması son derece doğal olduğu kadar, bir o kadar da gereklidir.”²⁰²

Konsey, siyasi bir organ niteliğinde olmadığı gibi, bir karar organı da değildir; gerekli durumlarda hükümet ve parlamentoya görüş bildiren sürekli ve kalıcı bir danışma organıdır. Bu anlamda Konsey, “siyasi iktidara, teknik, ekonomik sosyal konularda yol gösterici, bilgi verici, uyarıcı ve karmaşık ekonomik konuları aydınlatıcı bir görev üstlenecek, diğer yandan, siyasi iktidar ile sosyal ekonomik güçler arasında bir dayanışma, uzlaşma ve işbirliği platform oluşturacaktır.”²⁰³

4641 sayılı Kanunun 3.maddesi ESK’nın görev ve yetkilerini altı madde ile belirtmektedir. Bu maddelerden ilki, ombudsmanın arabuluculuk görevine benzer bir görev metni içermektedir. “ Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, Hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak.”²⁰⁴ ESK oluşturduğu görüş, öneri ve raporları Hükümete, TBMM’ye, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna sunmakla yükümlüdür. Bu özellikleri ile ESK ülke içerisinde ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde bir arabulucu rolü oynamaktadır.

Yasanın 7. maddesine göre; Konsey, üç ayda bir Başkanın daveti ile olağan, Başkanın daveti veya Başbakanca belirlenecek olanlar dışında kalan temsilcilerin üçte birinin yazılı istemleri üzerine olağanüstü toplanabilir. Toplantı yeter sayısı, Başbakanca belirlenecek olanlar dışında kalan temcilerin salt çoğunluğudur.

Konseyin ombudsmana benzeyen yönleri, arabuluculuk rolü üstlenmesi, görüş, öneri ve raporlarını Hükümete, TBMM, Cumhurbaşkanı ve kamuoyuna duyurması ve aldığı kararların herhangi bir bağlayıcılığı niteliği yani yaptırımının olmamasıdır. Bu nedenle kurul kararları, hükümet veya yasama organınca benimsenmek zorunda değildir. Ancak bu ilgili kurumlar,

²⁰² M. Emin Ruhi, *a.g.e.*, s.16. <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale113.pdf> (05.01.2012)

²⁰³ *a.g.e.*, s.16.

²⁰⁴ 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, m. 3/a, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/kanun/4641.html> (05.01.2012)

gerek kamuoyunun gerekse de sosyal tarafların baskısı altında, konsey kararlarını göz önünde bulundurmaktadır.

Ancak bu benzerliklere karşın, iki kurum arasında belirgin farklar vardır. ESK üyeleri devlet, işçi ve işveren sendikaları üyelerinden seçilirken, ombudsman belli grupların haklarını müdafaa edenler arasından değil, vatandaşların mağduriyetini gidermek için genelde parlamento tarafından seçilir. ESK'nin herhangi bir denetim yetkisi de yoktur, daha çok hükümet ve toplumsal kesimler arasında bir arabuluculuk görevi yapmaktadır. ESK ekonomik ve sosyal nitelikteki yasa tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık program hakkında görüş belirtmesi için hükümetin bu yönde bir talebinin olması gerekmektedir. Kurulun oluşturulması, toplantıya çağırılması, görüşme gündemi gibi konularda, tamamen iktidarı keyfi iradesi belirleyicidir. Oysa ombudsman, hiçbir kişi ve kurumdan emir almaksızın, ilgi alanına giren bir konu hakkında toplumun yararına olacak görüşlerini açıklar ve medya vasıtasıyla da bu görüşlerini geniş halk kitlelerine duyurabilir. ESK'nın bağımsız bir bütçesi de yoktur. Konseyin giderleri için her yıl Devlet Planlama Teşkilatı bütçesine yeterli ödenek konuluyor.

6. T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Türkiye'de ombudsmanlık ile benzerliği olan bir diğer kurum da T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kuruludur. Türk kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilmesi ve dolayısıyla etik sisteminin tüm unsurlarıyla kurulup etkili uygulamanın sağlanması, etikle ilgili sorunların çözülmesi, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamak amacıyla 08.06.2004 tarihinde 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve 13.04.2005 tarihinde Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yasallaşmıştır.

5176 sayılı Kanunun 3. maddesine göre, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.

5176 sayılı Kanunun 2. maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu

iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere a) Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye, b) İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye, c) Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye, d) Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye, e) Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye, f) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye, olmak üzere toplam onbir üyeyi biri Başkan olmak üzere seçer ve atar.

Başbakanlık bünyesinde 11 kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon v.b adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul, başkan ve üyeleri dahil tüm personeli denetler. Ancak, Cumhurbaşkanı, TBMM ve Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Başbakanlık bünyesinde kurulan Kurul üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkum olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar²⁰⁵.

Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeyle toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı kararları ilgililere duyurulur. Kurul ayda dört defa toplanır. Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Arka

²⁰⁵ 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun m.2
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1373.html> (20.01.2012)

arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar.²⁰⁶

Kurul başkan ve üyelerinin huzur hakkı ve kurulun diğer ihtiyaçları için her yıl Başbakanlık bütçesine gerekli ödenek konulur.

Kamu görevlileri, kötü yönetim unsuru içeren, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında belirlenen etik davranış ilkeleriyle²⁰⁷ uyumlu olmayan ve yasadışı, uygunsuz ve gayri ahlaki iş ve eylemlerde bulunmaları yönünde kendilerinden talepte bulunulması halinde veya bu tür bir eylem ve işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde, durumu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır.

T.C vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler, kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Etik Kurula başvurulabilir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Etik Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur. Oluştugu tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelenmez.

Başvuru, gerçek kişiler tarafından adı, soyadı, oturma yeri veya iş adresi ile imzayı kapsayan dilekçelerle, en az genel müdür ve Kurulca genel müdür düzeyinde oldukları kabul edilen Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin EK-2 listesinde bulunan unvanlarda bulunanlar için Kurul Başkanlığına, diğer

²⁰⁶ 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun m.2/5.

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1373.html> (20.01.2012)

²⁰⁷ kamu hizmeti bilincine uygunluk, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uygunluk, tarafsızlık ve dürüstlük, amaç ve misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, yetkilerin kötüye kullanılmaması, hediye alma yasağı, israftan kaçınma, gerçek dışı beyandan kaçınma, bilgi verme ve saydamlık, yöneticilerin sorumluluğu, mal bildiriminde bulunma, eski kamu görevlilerine imtiyazsız muamele, ayrımcılık yapmama.

görevliler için ise kurum yetkili disiplin kurullarına yöneltilmek üzere ilgili kurum amirliğine yapılır.²⁰⁸

Dilekçede, etik ilkeye aykırı davranış iddiasına ilişkin bilgi ve belgeler açık ve ayrıntılı olarak belirtilir. Elde bulunan belgeler dilekçeye eklenir. Başvuru konusu aykırı davranış iddiası, kişi, zaman ve yer belirtilerek somut biçimde gösterilir.

Kurul kayıtlarına giren başvurular hakkında raportör bir ön rapor hazırlar. Kurul raporu görüşerek gerekirse incelemeyi derinleştirmek suretiyle ilgili yerlerden gerekli bilgi ve belgelerin istenmesine karar verir. Kendisinden bilgi istenen resmi ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

Kurul inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Başvurunun kabul edilebilir bulunması durumunda, şikayet edilen kamu görevlisinin savunması alınır. Savunma süresi, istem yazısının kendisine bildirildiği tarihi izleyen günden itibaren 10 gündür. Kurul incelemesini en geç üç aylık süre içinde bitirerek üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verir. Bu süre, başvurunun kayda alındığı tarihte başlar.

Kamu Görevlileri Etik Kurulun inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi üzerine Kurul re'sen inceleme yetkisini kullanabilir. Bu konuda Kurul Başkanınca görevlendirilecek bir üyenin veya raportörün gözetiminde gerekli bilgiler toplanarak hazırlanan rapor Başkana sunulur. Başkan tarafından belirlenecek gündemde konu Kurulda görüşülerek gerekirse inceleme derinleştirilmek suretiyle gerekli bilgi ve belgeler getirtilir.

Kararlar başkan ve üyeler tarafından imzalanmakla kesinleşir. Kesinleşen karar Başbakanlık Makamına sunulur. Kararlara karşı idari yargı yolu açıktır.

²⁰⁸ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik , m.33 <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html> (20.01.2012)

Etik Kurulu'nun inceleme sonucunda vermiş olduğu kararlar, Resmi Gazetede yayınlanarak kamuoyuna duyurulurdu ancak Anayasa Mahkemesinin 04.02.2010 tarih ve 2010/33 sayılı kararından sonra, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kamu görevlileri hakkında inceleme sonucunda verdiği kararlar Resmi Gazetede yayınlanmamaktadır.

Etik ilkeye aykırı davranışın saptanamadığına ilişkin kararlar, Başbakanlık Makamına ve ilgililere yazılı olarak bildirilir. Kabul edilebilirliği bulunmayan başvurular hakkında verilen kararlar yalnızca başvuru sahibine iletilir.

5176 sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında bulunan ve Etik Kurulun görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolunda disiplin kurullarına yapılan başvurular, yetkili disiplin kurullarınca bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkeleri ile başvuru usul ve esasları çerçevesinde incelenmektedir.

Disiplin kurulların verdiği etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu konusundaki kararlar ilgili kurum veya kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilir. Disiplin kurullarının kararları kamuoyuna duyurulmaz.

Başbakanlık Etik Kurulunun ve Disiplin Kurullarının etik konusunda verdiği kararların niteliği maddi olmaktan çok manevi tarafı öne çıkan kararlardır. Etik konusunu ihlal eden kamu görevlisine uygulanan yaptırımın mahiyeti "bir kınama" gibi düşünölmelidir.

T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2011 yılı faaliyet raporuna²⁰⁹ göre, 2011 yılı içerisinde Kurula 305 adet başvuru yapılmıştır. Bu başvuruların 260 adedi sonuçlandırılmış, 45 adet başvuru ise 2012 yılına devredilmiştir.

²⁰⁹ T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2011 yılı faaliyet raporu
<http://www.etik.gov.tr/haberbultenleri/2012/2011%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf>
(14.02.2012)

Tablo : Kurula Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı:²¹⁰

KONU	BAŞVURU SAYISI
Genel Etik Davranış İlkelerine Aykırılık İddiaları	32
Yolsuzluk/Usulsüzlük İddiaları	30
Çıkar Çatışması İddiaları	26
Psikolojik Yıldıırma (Mobbing) İddiaları	39
Görevi İhmal/ Görevi Kötüye Kullanma İddiaları	21
Bilgi Edinme Hakkının İhlaline Yönelik İddialar	25
Kayırmacılık / Ayrımcılık İddiaları	45
Kamu Malları ve Kaynaklarının Hizmet Gerekleri Dışında Kullanıldığı İddiaları	16
Diğer İddialar	71
Toplam	305

Tablo: Başvuruların Sonuçlarına Göre Dağılımı:

SONUÇ	SAYI
Usulden Reddedilenler	220
Etik İhlali Tespit Edilmeyenler	35
Etik İhlali Kararı Verilenler	9
Toplam	264

T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun re'sen ve başvuru üzerine harekete geçme, inceleme ve araştırma sırasında yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteme yetkisi, kamu görevlilerinin görevleri esnasında etik ilkelerine uyup uymadıklarını denetleme yetkisine sahip olması bakımından Etik Kurulu ombudsmanlığa benzetilmektedir.

Ancak bu benzerliklere karşın, iki kurum arasında belirgin farklar vardır. Etik Kurulu ile ombudsmanlık arasındaki en önemli fark, kurumların bağımsızlıklarıyla ilgilidir. Bir kurumun

²¹⁰ T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2011 Faaliyet Raporu.

bağımsız çalışabilmesi için idari ve mali özerkliğin sağlanması gerekmektedir. Her ne kadar yasama organı tarafından seçilir ve görev alır olsa da ombudsmanlık parlamentoya karşı da bağımsız bir kurum niteliğinde çalışıyor ve özerk bütçeye sahiptir. Oysa Etik Kurulunu düzenleyen yasada kurulun 11 üyeden oluştuğu belirtilmekle birlikte Kurul üyelerinin tümü, yasada belirtilen özellikteki kişiler arasından Bakanlar Kurulu'na seçilmektedir. Her ne kadar kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememesi kurul üyelerinin özerkliğini sağlayacak nitelikteyse de, TBMM yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev sürelerinin sonunda yeniden seçilebilmeleri kurumun özerkliğini zedeleyici bir durumdur.

Etik Kurul'un özerk mali yapısının olmayışı kurulun bağımsızlığının sağlanmasını engelleyen unsurlardandır. Kurulun ihtiyaçları için her yıl Başbakanlık bütçesine gerekli ödenek konulur. Oysa ombudsmanın en önemli özelliği özel bütçeye sahip olmasıdır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelikle resmi ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri kurula vermekle yükümlü kılınmıştır. Ancak özellikle özel kurum ve kuruluşlar bakımından bu maddenin işlemesine ilişkin herhangi bir yaptırımın öngörülmemesi yönetmeliğin 35/f²¹¹ fıkrayı işlevsizleştirmektedir. Oysa ombudsmanın resmi ve özel kurum ve kuruluşlardan istediği bilgi ve belgeleri vermeyen, bilgiyi vermekte geciktiren görevliler hakkında cezai işlem başlatma yetkisi vardır.

Son olarak belirlmesi gereken bir husus da Etik Kurul, üst düzey bürokratların denetiminden sorumludur yani 5176 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Diğer kamu görevlileri disiplin kurulları aracılığı ile denetlenmektedir. Ombudsmanlık kurumunda ise böyle bir ayırım yoktur. Idarenin eylem ve işlemleriden zarar gören bireyler ombudsmana başvurabilir.

II. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

Ombudsmanlık kurumu, II. Dünya Savaşından sonra tüm dünyada büyük ilgi görekerek hızla yayılırken, Türkiye'nin ombudsmanlık arayışları, İngiltere ve Fransa'da kurumun

²¹¹ Kendisinden bilgi istenen resmi ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

kurulmasıyla beraber ancak 1970’li yıllarda yoğunlaşmıştır. Türkiye’de kurumla ilgili bilinen ilk incelemeyi Prof. Dr. Yılmaz Altuğ yapmıştır. Altuğ’dan sonra bu konuda Arif. T. Payasoğlu, Bekir Balta, Cemal Mıhçıoğlu, Muammer Oytan, Nuri Tortop, Süleyman Arslan, Ömer Baylan, Tufan Erhürman ve Zekeriya Temizel gibi birçok araştırmacı, yayınladıkları kitap ve makaleleriyle kurumun özelliklerini ve Türkiye açısından gerekliliğini ortaya koymaya çalışmışlardır.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun incelendiği çalışmaların başında “Gerekçeli Anayasa Önerisi” gelmektedir. Daha sonra resmi çalışmalar olarak TODAİE’nin “Kaya Raporu”, TÜSİAD’ın çalışmaları, Beş Yıllık Kalkınma Planları ve İlerleme Raporları, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da geçen “halk denetçisi”, Bayburt Valiliğinin Çalışmaları, Eylül 2006’da Meclis’ten geçen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2010’da Anayasa değişikliği paketine giren Anayasanın 74. maddesindeki değişiklik ve son olarak 14.06.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulda kabul edilen ve Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün onayıyla 29.06.2012 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” gelmektedir.

Bu bölümde Türkiye’de ombudsmanlık çalışmaların ilki niteliğindeki Gerekçeli Anayasa Önerisi, KAYA Raporu ve son 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu dahil bu alanda yapılan tüm çalışmalar incelenmiştir.

A. “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde Ombudsman

Türkiye’de ombudsmanın oluşturulmasına yönelik ilk somut öneri, 1978 ‘de Prof. Dr. Cem Eroğul tarafından, taşıyabileceği sakıncaları da işaret edilerek “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Türk Ombudsman Modeli”²¹² şeklinde ortaya konmuştur. Bu teklif 1982 Anayasası’nın hazırlanması aşamasında benimsenmişti ancak Anayasa Komisyonu’nca reddedilmiştir.

1982 Anayasası’nın hazırlandığı dönemde, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinin beraber hazırladıkları “Gerekçeli Anayasa Önerisi” çalışması, alternatif bir anayasa olarak önerilmiş ve anayasa maddeleri gerekçeleriyle birlikte yazılmıştır. Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114/a ve 114/b maddeleri kamu kurumlarının denetimi amacıyla ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasıyla ilgilidir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114/a maddesi; “Bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi

²¹² Cem Eroğul, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.XXXIII, 1-2, Ankara 1978, s. 56.

öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlandıracak nitelikte gizlilik konulamayacağını” ifade etmektedir.²¹³

Bir sonraki madde olan 114/b ise, ombudsmanlık kurumuyla ilgilidir. Bu maddede; “Cumhurbaşkanı’nın, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu’nun vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeteceğini” öngörmekteydi. “Kamu Denetçileri Kurulu her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesi durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve Cumhurbaşkanı’na rapor vereceği, bu raporların Resmi Gazetede yayımlanacağı ve Kamu Denetçileri Kurulu’nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenleneceği”²¹⁴ öneride yer almıştır.

Bu öneri, ombudsmanlığın Türkiye’de anayasal bir kurum olarak oluşturulmasına yönelik ve idare ile vatandaş arasındaki sorunların çözümüne ilk kez ciddi olarak yer verilmiştir. Bu kurul, yönetim karşısında bireylerin yalnız ve güçsüz kalmasını önleyerek yurttaş özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşmesini gözetecekti ve demokratik bir devlet düzeni içinde vatandaşların her konuda dilek ve şikayetlerini iletebileceği bir kurum olacaktı.

Fakat anılan bu öneri kabul görmemiş ve 1982 Anayasası’nda idareyi denetleyecek bir mekanizma olarak Devlet Denetleme Kurulu’na yer verilmiştir.

B. “KAYA Raporu” ve Ombudsman

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına ilişkin önerilerden biri de, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nden (TODAİE) gelmiştir. TODAİE’nin 1966 yılında hazırladığı “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” nden (MEHTAP) sonra, kamu yönetiminin sorunlarını ve bunlara karşı getirilebilecek önerileri içeren kapsamlı bir çalışma olan KAYA Raporu’nda, denetim yetersizliği sorununa bir çözüm önerisi olarak ombudsmanlığa yer verilmiş olması önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.

TODAİE, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek amacıyla kendisinden istenmiş olan araştırmayı, 1991 yılında “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) adlı bir raporla yayımlamıştır. Amacı; “yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile varolan sorunlarının saptanmasını ve

²¹³ *Gerekçeli Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1982, s. 137.

²¹⁴ *a.g.e.*, s. 138-139.

yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymak”²¹⁵ olarak belirtilen KAYA Raporu’nda, DDK’nın bir ombudsman olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerisi getirilmektedir.

Kaya Raporu, genel yapı olarak öncelikle mevcut düzen hakkında maddeler halinde bilgi vermekte, daha sonra da öneriler başlıkları altında yönetimin iyileştirilmesi için yapılması gerekenleri sıralamaktadır. Raporun denetime ayrılmış bölümünde, denetimdeki başlıca sorunlara değinilmiştir. Bu sorunlardan bazıları: “Kimi bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetsel denetime dönük yönetim içi özel bir denetim birimi bulunmamaktadır. Kimi kuruluşlarda ise, yalnızca, mali denetim uygulanmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimlere dönük vesayet denetimi de etkili ve amaca uygun biçimde gerçekleştirilememektedir... Varolan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiği son derece sınırlıdır.”²¹⁶

Raporun denetim bölümünün öneriler kısmında, denetimdeki aksaklıkların düzeltilmesi için, yapılması gerekenler sıralanmaktadır. Bu önerilerin 7. maddesinde şöyle belirtilmektedir: “Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.”²¹⁷

Bu raporda, yönetimin iyileştirilmesi yönündeki tavsiyelerin denetim kısmında, ombudsmanlığın adı açıkça belirtilmiş, ancak yeni bir kurum oluşturmaktan ziyade, mevcut denetim kurullarından biri olan DDK’nın yapısal statüsü değiştirilerek ombudsmanlık kurumuna dönüştürülmesi önerilmektedir. Ancak bu raporun yayımlanmasından sonra bu yönde herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir, kuruluşundaki mevcut statüsüyle DDK, görevini sürdürmeye devam etmektedir.

C. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) Çalışmaları

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından kamu yönetimine ilişkin 1983 ve 1997 tarihlerinde iki ayrı araştırma yaptırılmış ve kamuoyuna sunulmuştur.

TÜSİAD tarafından 1983 yılında yaptırılan kamu yönetimi araştırmasında; “devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı için, bürokratların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve

²¹⁵ KAYA Raporu, <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF> (12.02.2012)

²¹⁶ <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF> (12.02.2012)

²¹⁷ <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF> (12.02.2012)

yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaçtan”²¹⁸ bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde görülen ombudsmanlık benzeri bir kurumun, parlamentoya bağlı olmak üzere Türkiye’de kurulmasının gerekliliği ortaya konulmuştur.

Araştırmaya göre, tamamıyla tarafsız bir organ olarak kurulacak ombudsmanlık kurumu, şikayetleri dinleyecek, soruşturma yapacak ve tavsiyelerde bulunacaktı. İskandinav ülkelerinde görülen ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de oluşturulmasının, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir.

1997’de yayımlanan ve TBMM’ye sunulan “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” adlı bir diğer raporla ombudsmanlık kurumu yeniden gündeme alınmıştır. Raporda ombudsmanlığın tanımı yapılarak genel özelliklerine, faaliyet alanlarına ve bazı ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarına yer verilmiştir.

Raporda, “hukuk devleti anlayışı çerçevesinde bireylerin, yönetim karşısında hak ve menfaatlerini korumak üzere oluşturulmuş başvuru yollarına ve bunların eksikliklerine değinildikten sonra, idarenin denetiminde formaliteden ve şekilcilikten uzak, masrafsız, re’sen araştırma yapabilen, işleyişi basit ve çabuk sonuç veren ombudsmanlık sisteminin, Türkiye’de kurulması konusunda duyulan ihtiyaca dikkat çekilmekte ve ombudsmanlık kurumunun kurulmasının demokrasimiz için önemli bir adım olacağı”²¹⁹ belirtilmektedir.

Raporda kurumun oluşturulması devlette “bir toplam kalite uygulaması”²²⁰ olduğu belirtilmiştir. TÜSİAD hazırladığı bu raporla ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de hangi şartlarda başarılı olacağına vurgu yapmıştır.

Bununla birlikte raporda, kurumun oluşturulması amacıyla ilk adım olarak kuruma ilişkin tüm görüş sahiplerinin katılacağı geniş katılımlı bir konferans düzenlenmesi, daha sonra da bir proje grubu oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bu proje grubu Türk İdari Sistemi, ombudsmanlık ile bağlantılı olan veya olabilecek diğer idari kuruluşlar hakkında sürekli bir bilgi aktarımı ile desteklenecek ve buna paralel olarak, Meclis’in, Hükümet’in, halkın görüşleri doğrultusunda saptanacak ilkeler dikkate alınarak ombudsmanlık kurumunun oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.

Ancak raporda belirtildiği gibi herhangi bir konferans yapılmadığı gibi proje grubu da oluşturulmamıştır. Bu rapor da ombudsmanlığın Türkiye’de oluşturulmasına yönelik diğer çalışmalar gibi uygulamaya geçirilememiş çalışmalar arasına dahil olmuştur.

²¹⁸ TÜSİAD, “Kamu Bürokrasisi”, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1983, s. 90.

²¹⁹ TÜSİAD, “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri”, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997, s.173.

²²⁰ TÜSİAD, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997, s.27.

Hak-İş sendikası da, TÜSİAD gibi, ombudsmanlık kurumunun kurulmasını ya da en azından kurulması yönünde girişimlerin başlatılmasını savunmuş, bu doğrultuda Doç. Dr. Zakir AVŞAR imzalı bir kitap yayımlamıştır.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği de, 2000 yılında yayımladığı “Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması” isimli kitap da ombudsmanlık kurumuna yer vermiş ve Türkiye için gerekliliğinden bahsetmiştir.

D. Beş Yıllık Kalkınma Planları ve İlerleme Raporları

Ombudsmanlık kurumu, 1970’li yıllarda akademik çevrede tartışılmaya başlandıktan sonra, 1980’li yıllarda mevzuat çalışmalarında ve 1991’de “KAYA” Raporunda yer alması ile kamu yönetiminin iyileştirilmesi için gerekli kurumlardan birisi olduğu ileri sürülmüş ve ortaya konulan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da kendisine yer bulmuştur. 1996–2000 yılları arasını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001–2005 yılları arasını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 2007–2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında, ombudsmanlık kurumunun kurulması planlar dahilinde gösterilmiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1996-2000) esas itibariyle, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, şeffaflık, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının oluşturulması, denetim kurumları ile kurumların denetim birimlerinin yeniden değerlendirmesi yapılarak performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçilmesi amaçlarına değinilmiştir.

Planda ombudsmanlık kurumundan; “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında bahsedilmiştir. “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.”²²¹ ibaresiyle ombudsmanlık kurumundan bahsedilmektedir.

Plan, dönem içerisinde ombudsmanlık sisteminin kurulması amacıyla bir yasanın yürürlüğe konulacağını belirtmektedir. Bu planda, ombudsmanlığa bir cümle ile yer verilmiş,

²²¹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), s.119.

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC511D74F7DFC4C49E> (21.01.2012)

kurumun yapısı gibi konularda herhangi bir ayrıntıya yer verilmemiştir. Bu doğrultuda, 1998 yılı programında da “ kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanarak mevzuatı oluşturulacaktır.”²²² denilmiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer almasına rağmen kurulamamış ombudsmanlık kurumu, 2001–2005 yılları dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da yer almıştır ve kurum şu şekilde ifade edilmiştir: “ 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.”²²³

Bu planlar doğrultusunda TBMM’de ilk kez 2000 yılında ombudsmanlık kurumunun oluşturulması için bir tasarı hazırlanmıştır. Bu taslakta ombudsmanlığın, Türkiye’de nasıl kurulması gerektiği, görev ve çalışma ilkeleri, örgütün nasıl oluşacağı, başdenetçinin seçimi; kurumuna başvuru, kurumda çalışacak personelin özellikleri ve sayısı gibi konular ayrıntılarıyla ve gerekçeleriyle anlatılmıştır. Bu taslak da komisyon çalışmalarından ileriye gidememiş olsa da Türkiye’de ombudsmanlık kurumunu kurmaya yönelik atılmış ciddi bir adım olarak değerlendirilebilir.

Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, kurumun kurulması yönünde sürekli vurgu yapılmış ve gerekli tasarılar da hazırlanmasına rağmen, yasalaşamayan ombudsmanlık kurumuna 2007–2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda da vurgu yapılmıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planı Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Raporunda yer alan ombudsmanlık kurumu için; “İdari başvuru sürecinde etkin rolleri olan başta kamu denetçisi (ombudsman) olmak üzere, hakem heyetleri, arabuluculuk ve uzlaştırma kurulları gibi yargı dışı alana özgü alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarına mevzuatımızda yer verilmemiş olması, dava sayılarında artışa yol açmaktadır”²²⁴ denilmiştir.

DPT’nin hazırladığı Kalkınma Planlarında yer alan ombudsmanlık kurumu Türkiye’nin AB üyeliği sürecinde de önemli bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.

²²² 1998 Yılı Programı, Resmi Gazete, Sayı: 23163, 7 Kasım 1997, s.104.

http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23163_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23163_1.pdf (21.01.2012)

²²³ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), s.193.

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCD157A140EEA4FF44> (21.01.2012)

²²⁴ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.14. http://plan9.dpt.gov.tr/oik20_1_adalet/adalet-9p-oik.pdf (18.02.2012)

10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesiyle, AB'nin belirlediği kısa-uzun vadeli siyasi ve ekonomik kriterlerin her yıl aday ülkelerince bu doğrultuda kat etmiş oldukları mesafeyi gösteren ve Birlik tarafından talep edilen yeni isteklerin belirtildiği “İlerleme Raporları”, Aralık 2000'den itibaren Türkiye için de hazırlanmaya başlanmıştır.

“AB müktesebatında siyasi kriterler içerisinde yer alan istikrarlı ve kurumsallaşmış bir demokrasinin varlığı, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, azınlıkların korunması gibi ilkelerin varlığı ve bunların birebir uygulanması üyelik açısından oldukça önemlidir.”²²⁵ Bu bakımdan AB, ombudsmanlık sistemini siyasi kriter kapsamı içine dahil ederek Maastricht Anlaşması'ndan itibaren Türkiye de dahil olmak üzere tüm aday ülkeler için oluşturulması istenen bir kurum haline getirmiştir.

Bu çerçevede başlatılan ombudsmanlık kurumu çalışmaları, ilk olarak 2005 yılı İlerleme Raporu'nda ifade bulunduğunu görmekteyiz. Avrupa Komisyonu, 2005 Türkiye İlerleme Raporu'nda, kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve haksızlıkların ortaya çıkarılmasında etkili bir kurum olacağı gerekçesiyle ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasının öneminden bahsetmiştir. Söz konusu Raporda; “Ombudsman makamının kurulmasında herhangi bir ilerleme sağlanmamıştır” ibaresi bulunmaktadır.²²⁶

AB müktesebatına uyumun sağlanması amacıyla Türk kamu idaresinde yapılacak düzenlemelerden bir tanesi olan ombudsmanlık kurumu 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile hayata geçirilmiştir.

Söz konusu düzenleme ile 2006 İlerleme Raporu'nda ombudsmanlıktan olumlu bir gelişme olarak bahsedildiğini görmekteyiz. 2006 İlerleme Raporu'nun “Kamu Yönetimi” başlıklı bölümünde “Meclis, Kamu Denetçiliği Kanunu'nu (Ombudsman) kabul etmiştir. Ombudsman, gerçek ve tüzel kişilerin idari işlemlere ilişkin dilekçelerini değerlendirecektir. Bu, Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin izlenmesine yönelik kurumsal bir çerçeve oluşturması nedeniyle, Katılım Ortaklığı'nın önceliklerinden biri ve ileriye doğru atılmış önemli bir adımdır.”²²⁷ Denmektedir.

²²⁵ Habib Abdioğlu, “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y.6, S. 11, Bahar 2007/2, s.98.

²²⁶ Türkiye 2005 İlerleme Raporu, s. 12

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Progress/Turkey_Progress_Report_2005.pdf (21.01.2012)

²²⁷ Türkiye 2006 İlerleme Raporu, s. 3

http://www.mfa.gov.tr/data/AB/IlerlemeRaporu_8Kasim2006_TamamininCevirisi1.pdf (21.01.2012)

2007 İlerleme Raporu'nda ise anılan yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğünün durdurulmasından bahsedilerek, bu durumun genel olarak kamu yönetimi reformları üzerinde olumsuz yansımalarına işaret edildiğini görmekteyiz. Bu çerçevede Kamu Denetçiliği Yasası ile ilgili 2007 İlerleme Raporu'nda; "Cumhurbaşkanı Ombudsmanlık Yasası için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Cumhurbaşkanı ve Hükümet arasındaki gerginlik, siyasi reformlar alanındaki çalışmaları yavaşlatmıştır" ve "...Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun (Ombudsman), Kasım 2006'da Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınması ve kanunun uygulanmasının durdurulması nedeniyle Türkiye'nin halen Ombudsmanlık sistemini oluşturması gerekmektedir."²²⁸ ifadeleri bulunmaktadır.

2008 İlerleme Raporu'nda da " Ombudsman sisteminin kurulması sürecinde, eski Cumhurbaşkanı Sezer'in 2006 yılında bu konudaki kanunun bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı başvurudan bu yana ilerleme sağlanamamıştır. Anayasa Mahkemesi, Kanun'un yürürlüğe girişini bu konudaki kararının açıklanmasına kadar askıya almıştır. 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. Genel olarak, insan haklarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesine ilişkin kurumlar bağımsızlık ve kaynaklardan yoksundurlar. Gecikmiş olan ombudsmanlık sisteminin kurulması, toplumdaki gerilimleri önlemek için kilit önemdedir. Ayrıca, insan hakları savunucularının kişisel güvenliğine yönelik tehditler ve zaman zaman uygulanan cezai takibatlar onların çalışmaları üzerinde ters etki yaratmaktadır."²²⁹ ibaresi yer almaktadır.

2009 İlerleme Raporu'nda, T.C Anayasasının değiştirilmesi gerektiği konusunda giderek artan bir bilinçlenmeden söz edilmekte ayrıca Aralık 2008'de, Anayasa Mahkemesinin devletin idari birimleri ile vatandaşlar arasında bir köprü görevi görecektir olan ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin Kanunu, Anayasada açıkça öngörülmemiş kurumların kurulmasının idarenin bütünlüğünü sarsacağına ve TBMM'nin bu tür bir kurumu kurma konusunda yasama yetkisinin bulunmadığına hükmederek iptal ettiğini, ombudsmanlık

²²⁸ Türkiye 2007 İlerleme Raporu, s. 7, 8, 60.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf (21.01.2012)

²²⁹ Türkiye 2008 İlerleme Raporu, s.12, 70.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (21.01.2012)

kurumu kurulması için gerekli Anayasa değişikliği henüz kabul edilmemiş olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, ombudsmanlık sisteminin oluşturulması için Anayasada değişiklik yapılması gerekmektedir. Ancak bunun için gerekli mutabakat TBMM’de sağlanamadığı da Raporda dile getirilmiştir.

Raporda “uluslararası insan hakları hukukuna uyulması konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, yasal değişiklikler gerektiren bazı AİHM kararlarının uygulanması yıllardır bekletilmektedir. Özellikle bağımsız bir insan hakları kurumunun ve ombudsmanlık kurumunun kurulması bağlamında, insan haklarına ilişkin kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi için daha çok çaba gösterilmesine ihtiyaç bulunmaktadır”²³⁰ ibaresi yer almaktadır.

2010 İlerleme Raporu’nda, “Hükümetin teklif ettiği bir dizi Anayasa değişikliği, Mayıs ayında TBMM’de kabul edilmiş ve Eylül ayında yapılan referandumda, yüksek katılımı (% 73) ve % 58 oy çokluğuyla onaylanmıştır. Paketin kilit hükümleri, Anayasa Mahkemesi ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun oluşumunu değiştirmekte, askeri mahkemelerin yetkisini sınırlamakta, Yüksek Askeri Şura’nın ihraç kararlarına karşı sivil mahkemelerde temyize başvurma hakkı tanımakta, Kamu Denetçiliği hizmeti için anayasal zemin oluşturmakta, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirmekte ve kadın, çocuk ve yaşlılar için pozitif ayrımcılık tedbirlerine imkân sağlamaktadır. Anayasa reformu, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması için zemin teşkil etmektedir.”²³¹ ibareleri yer almaktadır.

2011 İlerleme Raporu’nda, “ 2010 Anayasa değişiklikleriyle, bilgiye erişim anayasal bir hak haline gelmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına imkan veren yeni Anayasa hükümlerine uygun olarak, Hükümet Ocak 2011’de “ Kamu Denetçiliği Kurumu” kanun tasarisini TBMM’ye sunmuştur. Tasarı, Kamu Baş Denetçisi’nin TBMM tarafından seçilmesini öngörmektedir. Oylama en fazla dört turlu olabilmekte ve dördüncü turda Kamu Baş Denetçisi basit çoğunlukla seçilmektedir. Kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle, Kamu Baş Denetçisi’nin toplum tarafından saygı duyulan, tarafsız, adil, objektif ve makul bilinen biri olması gerekmektedir. Bu çerçevede, AB üyesi devletlerdeki uygulamalar, mutabakatı ve dolayısıyla kamu denetçisi seçiminde parlamentolarda büyük çoğunluğun sağlanmasını gerektirmektedir. Tasarıda, kamu denetçisinin yetki alanına, ordunun askeri

²³⁰ Türkiye 2009 İlerleme Raporu, s.16.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (21.01.2012)

²³¹ Türkiye 2010 İlerleme Raporu, s.7, 11.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf (21.01.2012)

nitelik taşıyan işlemlerinin girmemesi öngörülmektedir. AB üyesi devletlerin çoğundaki uygulama, kamu denetçisinin orduyu bir şekilde denetlemesi yönündedir. Tasarıda yer alan diğer hükümlerle kamu denetçisine, bireysel şikâyetleri yanıtlaması ve kamu yönetimi çalışmalarının iyileştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunması için yetki verilecektir. Kamu denetçisinin kendi inisiyatifiyle soruşturma yürütmesine imkan veren bir hüküm bulunmamaktadır. Son olarak, tasarı Türk vatandaşlarına şikâyetlerini, kamu denetçisine bildirmeleri için azami 90 günlük süre tanımaktadır. Bu süre, AB'deki uygulamaya göre kısadır.”²³² ifadeleri bulunmaktadır.

2012 İlerleme Raporu'nda “Avrupa Ombudsmanı ve diğer Ombudsmanlarla yapılan istişarelerden sonra, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14 Haziran 2012'de kabul edilmiştir. Bu Kanun, Kurumun TBMM'ye karşı sorumluluğunu ve kimsenin bu Kuruma talimat verememesini temin etmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunda Kamu Baş Denetçisi, azami beş Kamu Denetçisi, genel sekreter ve personel yer almaktadır ve Kurumun ayrı bir bütçesi vardır. Ülkenin her yerinde yerel ofisler kurulabilmektedir. Kamu Baş Denetçisi TBMM tarafından en çok dört tur oylama neticesinde seçilir; dördüncü turda en fazla oy alan aday seçilir. Bu hükmün uygulanması ve özellikle ilk Kamu Baş Denetçisi seçimi Kurumun güvenilirliği açısından büyük önem taşımaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, hukukun üstünlüğü ve insan hakları konularına yönelik olarak idarenin işleyişine ilişkin şikâyetleri incelemekte ve önerilerde bulunmaktadır. Ancak, resen soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır. Kurumun yetkisi Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari faaliyetlerini kapsamakta, ancak, askeri nitelikteki faaliyetlerini kapsamamaktadır. Özellikle Kurumun sorumluluk alanına nelerin gireceğine kimin karar vereceği ve bunun dayanağının ne olacağı bakımından bu hükmün uygulanması önem arz etmektedir. Kanun mevcut haliyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun herhangi bir karar alma sürecini düzenlememektedir, ancak, bu konunun Kurul tarafından kabul edilecek bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Kurumun yetki ve bağımsızlığı açısından bu karar alma sürecinde son sözün Kamu Baş Denetçisine bırakılması büyük önem taşımaktadır.”²³³

2012 İlerleme Raporunda, kamu yönetimi mevzuatına ilişkin reformlarda ilerleme kaydedildiği, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması ile vatandaşların haklarının güvence

²³² Türkiye 2011 İlerleme Raporu, s.12-13.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf
(21.01.2012)

²³³ Türkiye 2012 İlerleme Raporu, s. 11.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf
(11.12.2012)

altına alınmasında ve kamu yönetiminin hesap verilebilirliğinin sağlanmasında önemli bir adım olduğu belirtilmiştir.

E. Bayburt Valiliğinin Çalışmaları

Ombudsmanlık kurumuna benzer bir girişim de, 1996'da Bayburt Valiliği tarafından hazırlanan Bakanlıklara ve ilgili yerlere gönderilen “ Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” isimli Kamu Danışmanlar Kurulu Yönergesidir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/A maddesi²³⁴ uyarınca hazırlanan ve ombudsmanlık kurumunu çağrıştıran söz konusu önerge incelendiğinde, bu kurul ya da kurumun, kamu hizmetlerini dürüst, tarafsız, adil ve verimli bir şekilde yürütmek, idarenin eylem ve işlemlerinden olumsuz etkilenen kişilerin hak ve menfaatlerini korumak, halk arasında yayılabilecek gerçek dışı olumsuz söylentileri gidermek, halkın devlete karşı güven duygularının artarak sürdürülmesini sağlamak amacıyla hazırlandığı görülmektedir.

Bu Kamu Danışmanlar Kurulu'nun Vali'nin başkanlığında İl İdare Kurulu Üyeleri, İl Daimi Encümen üyeleri, İldeki Kaymakamlar ile İl Merkez ve İlçe Belediye Başkanlarından oluşacak karma bir komisyon tarafından seçilen 7 üyeden oluşacağı, Kurul Başkanının bu 7 üye arasından seçileceği, başkan ve üyelerin görev sürelerinin 1 yıl olacağı, kurulun her ay en az bir defa toplanacağı, Kurulun gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin sözlü veya yazılı şikayeti üzerine ya da re'sen inceleme yapacağı, Kurul tarafından yapılacak her türlü kırtasiye giderlerinin “Bayburt'a Hizmet Vakfı”na karşılanacağı, Kurulun yıllık çalışmalarını bir rapor halinde, o yıl izleyen Ocak ayı içinde Vali'ye sunacağı, Kurul'un çalışma yerinin Valilikçe tahsis edileceği öngörülmektedir.

“Kurulun görevi; il sınırları kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve şikayetleri incelemek, incelemeleri esnasında suç niteliği taşıyan eylem ve işleri tespit ederse bunları ilgili makamlara bildirmek, en az beş kurul üyesinin onayı ile incelenen konular hakkında basın açıklamasında bulunmak ve İli ve vatandaşları doğrudan ilgilendiren büyük yatırım projeleri ve genel idare düzenlemelerle ilgili olarak Valiliğe görüş ve öneride bulunmaktır. Kurul incelediği konular hakkında ya doğrudan ya da valilik vasıtasıyla kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli bilgi ve belgeleri, kurulca gerekli görülmesi halinde valilikten incelenen konularla ilgili personel ve teknik yardım isteyebilir. Kurulun yapmış

²³⁴ Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür.

olduğu çalışmaları her yıl Ocak ayında Bayburt Valiliği'ne sunacağı, yönergede belirtilen düzenlemelerdendir.”²³⁵

Ayrıca, Kamu Danışmanlar Kuruluna, kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemleri sonucu haksızlığa uğradığı veya çıkarlarının korunmadığı iddiasında bulunan herkesin yazılı veya sözlü olarak başvurabileceği, başvuruda bu kurulca, şekil şartının aranmayacağı, şikayetçiden harç alınmayacağı, posta ile yapılan imzalı ve adresli başvuruların kabul edileceği öngörülmüştür.

Yukarıda açıklandığı şekilde oluşturulmak üzere hazırlanan yönerge doğrultusunda yürürlüğe konulması düşünülen “Bayburt İli Kamu Danışmanlar Kurulu” hakkında olumlu veya olumsuz düşüncelerin alınması için yönerge başta üniversiteler olmak üzere, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına, gazetelere ve köşe yazarlarına gönderilmiştir. Ayrıca il bazında toplumun farklı kesimlerinden insanların katıldığı bazı paneller düzenlenmiş ve kurul halka tanıtılmaya çalışılmıştır.

Ancak kurulun oluşturulmasına ilişkin tüm bu gayretler sırasında zamanın Bayburt Valisi Ali Haydar Öner merkeze alınmış ve kendisinden sonra gelen valiler bu konuda herhangi bir çalışma yapmamış ve kurulun oluşturulma fikri rafa kaldırılmıştır.

Anılan Kamu Danışmanlar Kurulunun hukuki dayanağını 5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 11/A maddesinde geçen “Vali... suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır” ibaresi oluşturmaktadır. Bir ombudsmanlık kurumu oluşturulabilmesi için bu yasal ibare tek başına yeterli değildir. Bunun, daha geniş ve kapsamlı “Ombudsman Kanununun” çıkarılmasıyla daha etkili bir şekilde sağlanabileceği düşünülmektedir. Bunun için de ciddi girişimlerde bulunulmalıdır. Öte yandan Bayburt Valiliğince hazırlanan ombudsmanlık kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması Yönergesine göre oluşturulan Kamu Danışmanlar Kuruluna 1 yıl süre ile seçilecek 7 üyenin, devlet memurlarından ve seçimle işbaşına geçmiş siyasal nitelikli İl daimi encümen üyeleri ve İl Merkez ve İlçe belediye başkanlarından herhangi birisi olacağı için bu kurumun kararlarının, tarafsızlık, hukukilik ve eşitlik gibi temel ilkeleriyle bağdaşır nitelikte olacağı söylenemez. Öte yandan, 5442 sayılı kanunun 57-58 maddeleriyle İl ve İlçe İdare Kurullarının

²³⁵ Ali Haydar Öner, “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması”, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Bayburt 1996, s. 6.

oluşturulmuş bulunması karşısında, bir de bu kanunun 11. maddesine göre Kamu Danışmanlar Kurulunun oluşturulması girişimi ikili ve çelişik bir durum yaratmaktadır.

F. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda “ Halk Denetçisi”

Türkiye’de bir ombudsman denetiminin oluşturulmasıyla ilgili olarak 2003’te Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlandı. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003’de kamuoyuna açıklanan “ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003’de TBMM’ye sunuldu. Tasarı, 14 Ocak 2004’de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004’de Anayasa Komisyonu’nda ele alındı ve bazı değişikliklerle kabul edildi.

TBMM Genel Kurulu’nda, 18 Şubat 2004 tarihinde başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler, aralıklarla 15 Temmuz 2004’e kadar sürdü. Tasarı, başta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edildi. 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından incelenen bu yasa, “ Hukukun genel ilkelerine, Anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı” genel gerekçesiyle, TBMM’de bir daha görüşülmek üzere 3 Ağustos 2004 tarihinde TBMM Başkanlığına geri gönderilmiştir. Geri gönderilen yasa üzerinde bugüne kadar yeni bir işlem oluşturulmamıştır.

Geçici maddeler de dahil toplam altmış maddeden oluşan 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, Türkiye kamu yönetimi yapısında önemli değişiklikler öngörmektedir. Kanun ilk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşım usulünü değiştirmektedir. Merkeziyetçi bir devlet sistemine sahip olan Türkiye Cumhuriyeti’nde merkezi yönetim genel yetkili yerel yönetimler ise özel yetkilidir. T.C Anayasa’nın 126. maddesine göre merkezi idare, kamu hizmetlerinin gerekleri doğrultusunda her türlü faaliyette bulunmakla yetkilendirilmiştir. Merkezi idarenin sahip olduğu yetkiler Anayasa’da sayılmayarak merkezi hükümete, bütün ülke genelinde çok geniş bir hareket alanı bırakılmıştır. Yerel yönetimler ise Anayasa’nın 127. maddesine göre sadece belli bir coğrafi alanla sınırlandırılmıştır ve yetki kısıtlamasına da tabi tutularak sadece mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasıyla görevlendirilmişlerdir. Oysa 5227 sayılı

kanunla getirilmek istenen sistem, tam tersi bir yapıyı öngörmektedir. Kanunun 6. ve 7. Maddelerinde merkezi idarenin yetki ve görevleri sayılarak, merkezi idarenin yetki ve görevleri sınırlandırılarak merkezi idarenin sayılan yetki ve görevleri haricinde kalan yetki ve görevler noktasında yerel yönetimlerin genel yetkili olabileceği bir durum ortaya çıkarmaktadır. Yerel yönetimlerin genel yetkili kılınması ve yerel düzeyle sınırlandırılması durumları ise T.C Anayasa'nın 126. ve 127. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Yetki paylaşımı açısından diğer bir önemli nokta olan “subsidiarite” ilkesi, Kanun'un 5. maddesinin e fıkrasında; “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.” şeklinde işlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin dayandığı temel ilkelerden biri olan ve Anayasa'da yer alan 'idarenin bütünlüğü' ilkesine ise yer verilmemiştir.

5227 sayılı Yasa'nın değişiklik yapmayı öngördüğü diğer önemli nokta idarenin teşkilat yapısıdır. Yasa, İçişleri, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Adalet ve Milli Savunma bakanlıkları haricinde diğer bakanlıkların taşra teşkilatlarını kaldırmayı öngörmektedir. Yasada, kaldırılan taşra teşkilatlarının görev ve yetkileri ile araç, gereç, taşınır-taşınmaz malları, alacak-borçları, bütçe ödenekleri ve kadrolarının, İl Özel İdareleri ve Belediyeler olarak yerel yönetimlere devredileceği belirtilmiştir.

Yasa'da Bakanlık merkez teşkilatındaki birimlerde yapılması öngörülen değişiklikler de dikkat çekicidir. Köklü bir geçmişe sahip, uzman kişilerden oluşan, fiili olarak da siyasilerden bağımsız olan, bakanlık teşkilatında denetim işlevini üstlenen Teftiş Kurullarının, kaldırılması uygun görülmüştür. Bakanlıkların kuruluş ve görevlerini düzenleyen 3046 sayılı kanundan beri varolan 'Bakanlık Danışma ve Denetim Birimi' yerini 'Bakanlık Danışma Birimi'ne bırakmaktadır. Aynı yasayla “Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulları” da yerlerini, performans değerlendirmesi yapan ve yeri gelince özel kuruluşlara, sivil toplum örgütlerine kapılarını açan yeni bir kurum olan “Strateji Geliştirme Kurullarına” bırakmaktadır. Bunlara ek olarak, bakanlık merkez teşkilatının yardımcı hizmet birimleri olan Personel Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi, Eğitim Dairesi Başkanlığı kaldırılarak, bu üç birimin yerine bu birimlerin işlevini üstlenen “İnsan Kaynakları Daire Başkanlıkları” kurulmaktadır.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesi konusunda Yasa'nın 11. maddesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin karar organlarının kararıyla kendilerine ait hizmetleri üniversitelere,

noterlere, kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına gördürebileceğini ifade etmektedir. Bu madde, kamu hizmetlerini devlet dışındaki kişilere gördürme yani imtiyaz usulünün işletilmesini daha da kolaylaştırmak, hizmetlerin sunumunda özelleşmenin hızını artırmak amacıyla düzenlemiştir. Ancak, yasanın bu maddesinde merkezi yönetime ve yerel yönetimlere verilen bu yetki, yeterli açıklığa, ayrıntıya sahip olmadığından ve merkezi yönetime ve yerel yönetimlere sınırları belli olmayan bir yetkilendirme yapıldığından belirtilen idari birimler kamu hizmetini yaparken çok geniş bir yetkiye ve karar verme gücüne sahip olacaklardır. Kamu hizmetlerini gördürme konusunda merkezi yönetime ve yerel yönetimlere böyle ucu başı açık bir yetkinin verilmesi, Anayasa'ya aykırı bir durumu ortaya çıkartabilir.

Kanun, genel gerekçesini açıklarken denetimin önemini vurgu yapmakta ve halk denetçisi mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimini güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Bu kanunun üçüncü kısmı, 38-42. maddeleri, “ Kamu Yönetiminde Denetime” ayrılmıştır. Burada, önce denetimin tanımı, kapsamı ve türleri anlatılmış daha sonra denetlemeye yetkili kurumlar, bilgi edinme hakkı ve saydamlık anlatılmıştır. Kanunun 42. maddesinde ise Mahalli İdareler Halk Denetçisi yer almaktadır.

5227 sayılı yasa, kamu kurum ve kuruluşlarında yapılacak denetimi, iç denetim ve dış denetim diye ikiye ayırmaktadır. İç denetim, kurum içi denetim üzerinde yoğunlaşırken, o kurumun yöneticileri tarafından ya da üst yöneticisinin görevlendireceği personel tarafından yapılacaktır. Üst yönetici tarafından görevlendirilecek personelin kimler olabileceğine dair yasada hiçbir açıklama yapılmamıştır. İyi derecede denetleme yapan Teftiş Kurullarının kaldırılmasıyla getirilmesi öngörülen bu yeni iç denetim sistemiyle denetim, bireyselleştirilecek, kurumsallığını ve ciddiyetini yitirecektir. Merkezi yönetim birimlerinin ve yerel yönetimlerin dış denetimi ise, mali denetim odaklı olarak bölge düzeyinde taşra birimlerinin de kurulması düşünülen Sayıştay tarafından yapılacaktır.

Denetim konusunda Yasa'da yer alan ve bizim konumuz itibariyle incelememiz gereken önemli bir kurum, halk denetçisidir. (madde 42). “ 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 yüksek öğretim kurumlarından mezun 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 çoğunluk aranır. Bu turda salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılır ve dördüncü turda en çok oy almış bulunan aday seçilir. Halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir.”²³⁶

Seçimle iş başına gelecek halk denetçisi, her ilde yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmakla sorumludur.

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. Seçildikten sonra siyasi partilerle ilişkisi varsa kesilir.

Halk denetçisi, görevini engelleyen fiziki 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 kuruluşta ücretli bir işte çalışamaz. Kamu görevlileri arasından seçilen halk denetçisi, bu süre için kurumundan aylıksız izinli sayılır. Halk denetçisinin bürosu ve personeli il özel idaresi tarafından sağlanır.

Halk denetçisi, gördüğü hizmet sebebiyle başvuru sahiplerinden hiçbir ücret almaz.

Menfaati ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi durumunda otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru, eylem ve işlemin gerçekleştiği tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Halk denetçisi 45 gün içerisinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği

²³⁶ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, m.42/2. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (21.01.2012)

karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır.

İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeleri 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 uzmanlardan yardım alabilir ve bu uzmanların masrafları il özel idare bütçesinden karşılanır.

Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.

Kanunun gerekçe kısmında belirtildiği üzere, halk denetçisine müracaat yargıya başvuru süresini durdurmaktadır. Ancak, vatandaşların daha sonra yargıya müracaatı da engellenmemektedir. Burada hedef, yerel yönetim birimleri ile vatandaşlar arasındaki sorunları yargı sürecine girmeden hakemlik yoluyla çözümlemektir. Böylelikle hem yargıya intikal eden anlaşmazlıkların sayısı azaltarak yargı organlarının iş yükünü azaltmayı amaçlamaktadır.

G. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasa Değişikliği Paketi

1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

59. Hükümet (Adalet ve Kalkınma Partisi) tarafından hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı 28.09. 2006 tarihinde TBMM’de kabul edilerek Resmi Gazete’de yayınlanması için dönemin 10. Cumhurbaşkanı Necdet Sezer’e gönderildi.

Sezer söz konusu yasayla kurulacak kamu denetçiliği kurumunun parlamento tarafından seçilmesinin Anayasa’ya aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Yasamanın yürütmeyi denetlemesinin sadece Anayasanın 98-100. maddelerinde belirtilen siyasal denetim yolları tarafından yapılmasının uygun görüldüğünü, bunlar dışında Anayasa tarafından yürütme organına, yasama üstünde başka bir denetim yetkisi verilmediğini, bu nedenle TBMM’ye bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasının Anayasa’ya göre olanaklı olmadığını ifade eden Ahmet Necdet Sezer, bu durumun “güçler ayrılığı” ilkesine zarar verdiğini belirtmiştir.

Söz konusu çekinceleri ileri sürerek Necdet Sezer’in Kamu Denetçiliği Yasası’nı TBMM’ye geri göndermesinden sonra, yasa hiçbir değişikliğe uğramadan, 28 Eylül 2006 günü 5548 sayı ile kabul edilmiş ve bu şekilde tasarı kesin olarak yasalaşmıştır.

İkinci kez meclisten geçen kanunu Cumhurbaşkanı onaylamak durumunda kalmış ve sonrasında Anayasa Mahkemesi'ne, yürürlüğün durdurulması istemiyle dava açmıştır. Bu isteğe, Cumhurbaşkanına ilave olarak 125 milletvekilinin imzasıyla ana muhalefet partisi durumunda bulunan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) de destek vermiş ve dava açılmıştır.

Davayı Anayasa Mahkemesince, bu 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 durdurulmasına, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, 25.12.2008 gününde oybirliğiyle karar verildi.²³⁷

1.1 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Gerekçesi ve Amacı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Genel Gerekçesi Meclis Başkanlığı'na 14.12.2005 tarihinde sunulmuştur. Burada; "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"²³⁸ denmektedir.

Bu açıklamada Türkiye'de yargı sisteminin katı ve ağır işlediği belirtilerek hem yönetim- birey arasında karşılaşılan sorunların çözümüne yardımcı olmak hem de Türkiye'nin AB'ye girmesinde bir yardımcı unsur olarak ombudsmanlık kurumunun oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır.

Gerekçede kurumun uygulandığı bazı ülkeler ve ombudsman kelimesinin anlamları da belirtilmiştir. Ombudsman kelimesinin Türkçe karşılıklarına yer verilen gerekçede bu kavram için "kamu hakemi", "arabulucu", "halk avukatı", "yurttaş sözcüsü" ve "kamu denetçisi" gibi ifadeler kullanılmıştır. Bu kavramlardan Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da benimsenen "kamu denetçisi" teriminin kullanılmasının uygun olacağı belirtilmiştir.

²³⁷ Anayasa Mahkemesi Kararı (25.12.2008).

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2681&content=
(21.01.2012)

²³⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Gerekçe

<http://anadolu.kanunum.com/kanunum/tutanaklar/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf> (21.01.2012)

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun amacı ise kanunun birinci maddesinde; “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak”²³⁹ şeklinde açıklanmıştır.

1.2 Başdenetçi'nin Seçimi ve Görev Süresi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 4. maddesinde kurumun personel yapısı açıklanmıştır. Buna göre; “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşur. Kurumda bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapacaktır.”²⁴⁰

Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşmaktadır. Kanunun 5. ve 7. maddelerinde Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden, Kurul ise Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşacağı belirtilmiştir.

Başdenetçi denetçiler arasında işbirliğinin sağlanması ve bunların uyumlu çalışmasını gözetmekle yükümlüdür. Ayrıca kurum gerekli gördüğü yerlerde büro açabilecek ve bu yerler için de personel istihdam edebilecektir.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri ile seçimlerine ilişkin açıklamalar Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 10. ve 11. maddelerinde sıralanmıştır. 10. maddeye göre; “ 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, siyasal 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.

²³⁹ 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.1.
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html> (11.02.2012)

²⁴⁰ 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.4.
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html> (11.02.2012)

e) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak.

f) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi 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, milli 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” gerekiyor.

Kanun’un 11. maddesine göre; “ Başkanetçi 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. Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde, 10. maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başkanetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar. Komisyon, Başkanetçi 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. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başkanetçi ve denetçi seçimlerine başlar. Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.”

Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve atama usullerini ele alan 11. madde uyarınca; Başkanetçi veya denetçiler meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilebilmektedir.

Bu çoğunluk sağlanamaz ise ikinci oylamaya geçilerek üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilecektir. Bu oylamada da çoğunluk sağlanamazsa üçüncü oylamaya yapılarak en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilecek, karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday/adaylar seçilecektir.

Kanun’un 4. maddesinin 4 fıkrasına göre; “Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisi iken Başkanetçiliğe 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 mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hakim sınıfından olup da yüksek hakimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hakimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır.”

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

Kanun’un 14. maddesinde; başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri 5 yıl olarak belirlenmiştir. Görev süresi sona erenler, sadece bir dönem daha olmak üzere yeniden Başdenetçi veya denetçi seçilebilirler.

1.3 Başdenetçi’nin Denetim Alanı ve Yetkisi

5448 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu 9. maddeye göre, Kamu denetçiliği kurumu gerçek ve tüzel kişilerin, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, 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 görevlidir. Bununla birlikte, kanun;

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirleri,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri,
- Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemlerini,
- Türk Silahlı Kuvvetleri’nin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kamu denetçinin faaliyet alanı dışında bırakmıştır (Madde, 9/2).

Kamu denetçisinin temel görevi, kamu idarelerinin haksız uygulamalarına maruz kaldığına inanan bireylerin, haklarını korumaktır. Buna göre, kamu denetçisi genelde şikayetçi birey ile idare arasında tarafsız bir arabulucu olarak hareket edecektir.

Kamu denetçisi, bilgi ve resmi belgeleri isteyebilecek, şahit dinleyebilecek ve bilirkişi atayabilecektir. Kanun'un 18. maddesine göre; Kuruma inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri, 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. Ancak; Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle bir istisna tutulmuştur.

Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşan Kurul her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyon'a sunar. Komisyon raporu görüşüp, rapora ilişkin kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Meclis Başkanlığı'na gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurul'da görüşülür. Yıllık rapor kamuoyuna duyurulmak üzere Resmi Gazete yayınlanır.

Ayrıca Kanun'un 22. maddesine göre, Kurul açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, kamu denetçisine göreviyle ilgili emir ve talimat veremeyecek, genelge gönderemeyecek, tavsiye ve telkinde bulunamayacaktır. Bununla birlikte kamu denetçisi kendi inisiyatifi ile bir disiplin veya yargılama süreci başlatamamakta, sadece başlatılmasını tavsiye edebilmektedir.

1.4 Kamu Denetçiye Başvuru Şekli

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruya ilgili düzenleme Kanunun 17. maddesinde düzenlenmiştir. 17. maddeye göre; Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır. 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. Yapılan başvurulardan²⁴¹;

- 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.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Kuruma, idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari 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. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Kanunda kuruma gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceği belirtilmekle beraber, kamu denetçilerinin harekete geçmeleri kişilerin başvurularına bağlanmış, kurumun uygulandığı ülkelerin genelinin aksine, kurumun re'sen harekete geçebileceğine yer verilmemiştir.

Kamu denetçileri yapmış oldukları inceleme ve araştırmalar sonucunu ve varsa çözüm önerisini, en geç altı ay içinde ilgili merciye ve başvuruda bulunana bildirir. İdari merci yapılan işlemi, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmezse bunun gerekçesini 30 gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirmekle yükümlüdür. Kurumun almış olduğu kararların herhangi bir bağlayıcılığı olmadığından, idarenin alınan karara uyma zorunluluğu yoktur. Bu durumda kamu denetçiliği kurumu, başvurana işleme karşı başvuru yollarını gösterir.

Kamu denetçiliği kurumu tavsiyelerini dinlemeyen idareleri Meclis'e bildirdikten sonra Meclis'in bu konuda nasıl davranacağı ve ilgili idareye ne gibi çalışmalar yapacağı konusunda kanunda herhangi bir açıklama yoktur.

2. 2010 Anayasa Değişikliği Paketi

AK Parti (Adalet ve Kalkınma Partisi) Hükümetin 2010 yılının ilk döneminde gündeme getirdiği Anayasa değişikliği paketi ile ombudsmanlık bir kez daha gündeme gelmiştir. 5982

²⁴¹ 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.17.
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html> (11.02.2012)

sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,²⁴² 7 Mayıs 2010 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir.

“T.C Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki 07/05/2010 tarih ve 5982 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi’nin 07.07.2010 gün ve 49-87 sayılı kısmi iptal kararı sonrasındaki haliyle 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum sonucu %57.88 evet ve %42.12 hayır oyu çıkararak anayasa değişiklikleri kabul edilerek, Yüksek Seçim Kurulunun Referandum sonuçlarına ilişkin kesinleşmiş sonuç kararı 23 Eylül 2010 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.”²⁴³

T.C Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun’un 9.maddesiyle, Anayasanın “ Dilekçe Hakkı” başlıklı 74. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile “ Kamu denetçiliği” (ombudsmanlık) kurumu oluşturulmaktadır. Kurum, TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulacak ve idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyecektir. Kamu Başdenetçisi, TBMM tarafından gizli oyla ve 4 yıl için seçilecek.

T.C Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun’da Kamu Denetçiliği

1982 Anayasası	5982 Sayılı Yasa
VII. Dilekçe hakkı Madde 74- Vatandaşlar (Ek ibare:3/10/2001-4709/26 md) ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriye ilgili başvuruların sonucu, (Ek ibare: 3/10/2001-4709/26 m) gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir.	1982 Anayasası’nın 74. maddesi “Dilekçe Hakkı” başlığını taşımaktaydı. 5982 sayılı Yasa’nın 8. maddesiyle madde başlığı, “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” olarak değiştirilmiş ve maddeye bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkıyla ilgili yeni fıkralar eklenmiştir. Buna göre; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun

²⁴² 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun http://www.bilgiagi.net/wp-content/uploads/2010/07/1982-Anayasasi-Degisiklik-Paketi-www.bilgiagi.net_1.doc (12.03.2012)

²⁴³ http://www.barobirlik.org.tr/calisma/duyuru/pdf/2010_60_DivanKarari.pdf (12.03.2012)

	kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”
--	--

Bu Kanun’da göze en çok çarpan değişiklik, Başdenetçinin görev süresinin dört yıl olarak belirtilmesidir. Oysa daha önceki düzenlemelerde bu süre beş yıl olarak kararlaştırılmıştır.

Maddede yapılan değişiklikle birlikte, 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu ile düzenlenen ve vatandaşların ilgili idarelerden kendileri ile ilgili tüm bilgi - belgeleri isteme hakkı anayasal düzenleme haline getirilmiştir. Aynı şekilde madde metninde Kamu Denetçiliği konusu düzenlenmiştir. Kamu Denetçiliği hususunda 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkartılmasına rağmen, anılan Yasa Anayasa Mahkemesince anayasal dayanağı bulunmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Yeni düzenlemeyle birlikte ise kamu denetçiliği kurumu anayasal kimliğe kavuşturulmuştur.

H. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

AK Parti hükümeti tarafından 2006’da hazırlanan ve TBMM Genel Kurul’da kabul edilen ancak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun”dan sonra uzun süre gündeme alınmayan, Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu’nun “ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı bahtsız bir tasarı hakikaten. Beddua mı aldı, ne aldı bilemiyorum, on yıldır bir türlü bunu çıkaramadık” dediği ombudsmanlık kurumu, sonunda 24. Dönem 2. Yasama yılı 119.-120. Birleşimde görüşülerek 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı “ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” Genel Kurulda kabul edildi, cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından 28 Haziranda onaylandı ve 29 Haziranda 28338 No’lu Resmi Gazetede yayınlanarak yasallığa kavuşmuş oldu.

1.1 Başdenetçi’nin Seçimi ve Görev Süresi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 4. maddesinde kurumun yapısı açıklanmıştır. Buna göre; “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum,

Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum gerekli gördüğü yerde büro açabilir.”²⁴⁴

Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşmakta ve kurum başdenetçi tarafından yönetilip temsil edilmektedir. Yasanın 8. maddesine göre, başdenetçi denetçiler arasında işbirliğinin sağlanması ve bunların uyumlu çalışmasını gözetmekle yükümlüdür.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri ile seçimlerine ilişkin açıklamalar Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 10. ve 11. maddelerinde sıralanmıştır. 10. maddeye göre; “ 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.
- ç) Tercihen 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.
- ç) Kamu kurum veya kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.
- d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.
- f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak gerekiyor.

²⁴⁴ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.4.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm> (11.12.2012)

Kanun'un 11. maddesine göre; “ Başkanetçi 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. Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde, 10. maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başkanetçi veya denetçi aday aday olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar. Komisyon, Başkanetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren on gün içinde, Başkanetçi seçimlerine başlar. Başkanetçi gizli oyla seçilir. Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar.”²⁴⁵

Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve atama usullerini ele alan 11. madde uyarınca; Başkanetçi veya denetçiler meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilebilmektedir.

Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

²⁴⁵ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.11.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm> (11.12.2012)

Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

Kanun'un 14. maddesinin 4 fıkrasına göre; "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 müktesseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilenlerden görevi sona erenler, herhangi bir işleme gerek olmaksızın ve boş kadro şartı aranmaksızın, geldikleri yüksek mahkeme üyeliği görevine geri dönerler ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis olunur. 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. Müktesseplerine uygun bir kadroya atamaları gerçekleşinceye kadar süresi dolması sebebiyle görevi sona eren Başdenetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Müktesseplerine uygun kadrolara atanarlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödemedede bulunulmasına son verilir."²⁴⁶

Kanun'un 14. maddesinde; hiçbir makam veya merci tarafından görevlendirilemeyecek ve talimatlandırılmayacak olan başdenetçiye ve denetçilerin görev süreleri 4 yıl olarak belirlenmiştir. Görev süresi sona erenler, sadece bir dönem daha olmak üzere yeniden Başdenetçi veya denetçi seçilebilirler.

Kanun'un 15. maddesine göre;"Başdenetçinin veya denetçilerin 10. maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin

²⁴⁶ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.14/4.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm> (11.12.2012)

görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.”²⁴⁷

Kanun’un 31. maddesine göre; “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. Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.”²⁴⁸

Kanun’un 16. maddesi uyarınca başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarı; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dahil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir.

1.2 Başdenetçi’nin Denetim Alanı ve Yetkisi

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 5. maddeye göre, Kamu denetçiliği kurumu gerçek ve tüzel kişilerin, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Bununla birlikte, kanun;

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirleri,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, Kamu denetçinin faaliyet alanı dışında bırakmıştır (madde, 5/2).

²⁴⁷ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.15.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm> (11.12.2012)

²⁴⁸ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.15.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm> (11.12.2012)

Kanun'un 7. maddesine göre; Başdenetçinin ve denetçinin görevleri şunlardır;²⁴⁹

- a) Kuruma gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
- b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.
- c) Yıllık raporu hazırlamak.
- ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
- d) Raporları kamuoyuna duyurmak.
- e) Yokluğunda kendisine vekalet edecek denetçiyi belirlemek.
- f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.
- g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.
- ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

(2) Denetçilerin görevleri şunlardır:

- a) Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.
- b) Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

Kamu denetçisi, bilgi ve resmi belgeleri isteyebilecek, şahit dinleyebilecek ve bilirkişi atayabilecektir. Kanun'un 18. maddesine göre; Kuruma inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri, 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, soruşturma açar. Ancak; Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle bir istisna tutulmuştur. Ancak, devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.

6328 sayılı Kanunu Kamu denetçisine kendi inisiyatifi ile re'sen soruşturma yapma yetkisi vermemiştir.

1.3 Kamu Denetçiye Başvuru Şekli

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruya ilgili düzenleme Kanunun 17. maddesinde düzenlenmiştir. 17. maddeye göre; "Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru;

²⁴⁹ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.7.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm> (11.12.2012)

başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını varsa merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe 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 uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,
- c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,
- ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

Kuruma başvuruda bulunabilmesi için idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Kuruma, idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren 6 ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.²⁵⁰

Kamu denetçileri yapmış oldukları inceleme ve araştırmalar sonucunu ve varsa çözüm önerisini, en geç altı ay içinde ilgili merciyeye ve başvuruda bulunana bildirir. İdari merci yapılan işlemi, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmezse bunun gerekçesini 30 gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirmekle yükümlüdür.

6328 sayılı Kanunda kuruma gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceği belirtilmekle beraber, kamu denetçilerinin harekete geçmeleri kişilerin başvurularına bağlanmış, kurumun re'sen harekete geçebileceğine yer verilmemiştir.

²⁵⁰ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.17.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm> (11.12.2012)

Kamu Denetçiliği Kurumun yetkisi Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari faaliyetlerini kapsamakta, ancak, askeri nitelikteki faaliyetlerini kapsamamaktadır. Kamu denetçiliği kurumu tavsiyelerini dinlemeyen idareleri Meclis'e bildirdikten sonra Meclis'in bu konuda nasıl davranacağı ve ilgili idareye ne gibi çalışmalar yapacağı konusunda kanunda herhangi bir açıklama yoktur.

Kanun mevcut haliyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun herhangi bir karar alma sürecini düzenlememektedir, ancak, bu konunun Kurul tarafından kabul edilecek bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür.

III. OMBUDSMANLIK KURUMUNA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Türkiye'de 1970'li yıllardan itibaren bir çok yazar, çalışmalarında dünyadaki uygulamalardan da örnekler vererek Türkiye'de uygulaması halinde ombudsmanlık kurumunun yarar getireceğini savunmuştur. Ancak bununla birlikte ombudsmanlık kurumu bazı özellikleri ile Türkiye'nin idari yapısı nedeniyle birçok eleştiriler de almıştır. Çok çeşitli gerekçelerle kuruma Türkiye'de gerek olmadığını ve böyle bir kurum kurulsa dahi başarılı olamayacağını ileri sürenlerin sayısı azımsanmayacak kadar çoktur. Ombudsmanlık kurumuna yöneltilen eleştiriler şunlardır;

1. Türkiye'de yeteri kadar denetim birimi ve kurum vardır. Yeni bir denetim kurumu oluşturmanın yerine mevcut denetim birim ve kurumlarının iyileştirilmesi daha doğrudur.

2. Türkiye gibi idari yargının bulunduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç yoktur. Danıştay en iyi ombudsmandır. Bu düşünceye göre birey hak ve özgürlüklerinin, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı korunmasında Danıştay ombudsmanın görevini fazlasıyla yapmakta ve bu nedenle ombudsmana gerek yoktur.

Yeni denetim kurumu olan ombudsmanlığı kurmak yerine mevcut idari yargı sistemine idari savcılık gibi bir kurum düşünülmesinin daha verimli olabileceği fikrini savunanlardan biri olan Osman Ermumcu'ya göre, "İdari Savcılık, idareyi sınırlandıracak, yolsuzlukların anında peşine düşüp hukuk adına hesap soracak bir kurum olabilir. Ermumcu bu noktada yargı içinde, yargı güvencesine sahip idari yargı bünyesinde yaygınlaştırılacak ve işlevsel hale getirilecek "idari savcılık" müessesesinin en makul alternatif olduğu görüşünü ileri sürmektedir."²⁵¹ Buna göre, merkezde Danıştay Başsavcılığı'na bağlı, illerde ve bölgelerde ise İdare Mahkemeleri teşkilatı içerisinde yer alacak bağımsız yargı teminatına sahip İdari Savcılık Kurumu oluşturulmalıdır. "Bu kişilere ombudsmanın yetkileri verildiği takdirde

²⁵¹ Osman Ermumcu, "İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi", <http://www.aydinbim.adalet.gov.tr/MAKALELER/%C4%B0DAR%C4%B0%20SAVCILIK.htm> (20.03.2012)

ombudsmana gerek kalmayacaktır. Çünkü İdari Savcılar başvuru veya re'sen harekete geçerek, şikayetle ilgili bilgi ve belgeleri inceleyebilme, bu inceleme neticesinde hukuka aykırılığını saptadığı veya kamu yararının gözetilmediği sonucuna vardığı idari işlem veya eylemleri idari dava konusu yapabilme yetkisi tanınacak böylece vatandaşın hak ve özgürlükleri de korunmuş olacaktır.”²⁵²

3. Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması ile şikayetlerin sonuca bağlanması zaman alacaktır ve bu durum hak düşürme riskini de beraberinde getirecektir.

4. İdarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesini Kamu Denetçiliği Kurumuna bırakılması bu yetkilerin kötüye kullanılmayacağını garanti edemez. Genellikle parlamentolara ombudsmanı atama ve görevden alma yetkisi verilmiştir. Bu noktada ombudsmanlık kurumuna getirilen bir başka eleştiri de, güçlü tek parti iktidarlarında, ombudsmanın iktidarın kendisini görevden alabileceği korkusuyla işini sağlıklı yürütemeyeceği endişesidir.

5. Türkiye’de köklü ve güçlü bir merkezi yönetim yapısı olduğundan ombudsmanlık uygulaması zor olacaktır. Güçlü bir merkezi yönetim, Türklerin karakteristik devlet yapısı anlayışı olduğundan, ombudsmanlık kurumunun bu yapı içerisinde başarılı olamayacaktır.

Bu görüşü savunanlara göre ombudsmanlık kurumu, daha ziyade gelişmiş demokrasilere sahip İskandinav ülkelerinde işlevini gereği gibi yerine getirebilmektedir. Kurumun İskandinav ülkelerinde uygulama başarısının bulunmasını sağlayan koşullar Türkiye’de bulunmamaktadır. Bu nedenle de kamu yönetimi ile vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesi için yönetim reformu gerçekleştirmek daha faydalı olacaktır.

6. Türkiye kalabalık bir nüfusa sahip olduğundan ombudsmanlık kurumu kurulsaydı bile Türkiye’de başarılı olamayacağını savunanlar da vardır. Onlara göre ombudsmana çok fazla başvuru olacak, başvuruları sonuçlandırmak isteyen ombudsman da detaylı araştırma yapma fırsatına sahip olmadığından almış oldukları kararlar tatmin edici olmayacaktır.

7. Türk idare yapısı ombudsmanın kararlarına uymayacaktır. Ombudsman kurumu kurulup faaliyete geçtikten sonra, denetim sonunda aldığı kararların bağlayıcı özelliği olmadığından dolayı Türkiye’deki mevcut kamu kurumları, ombudsmanın kendi aleyhlerine aldığı kararlara uymayacaktır.

Kamu kurumlarının direnç gösterme sebebi olarak, “ Türk yönetim sisteminin yeniliklere karşı çok direnç gösteren bir yapıda olduğu belirtilmektedir. Söz konusu bu direnci ombudsmanlık kurumuna karşı da gösterecektir. Diğer denetim birimlerinin var olması sebebiyle ombudsmanlık kurumuna ihtiyacın olmadığı düşünülecektir. Ayrıca, yargı

²⁵² Zuhal Bereket, Selami Demirkol; *a.g.e.*, s.49–51.

mensupları sahip oldukları otoritenin ombudsman tarafından gölgelenmesini veya onunla paylaşılmasını istemeyeceklerdir.”²⁵³

8. Ombudsmanlık kurumu “güçler ayrılığı ilkesini” ihmal edileceği iddia edilmektedir. Anayasa Mahkemesi Kamu Denetçiliği Kanunun iptal gerekçesinde; “TBMM’ne bağlı ve “ idare”nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurumun kurulması” güçler ayrılığı” ilkesiyle bağaşmadığından Anayasa sisteme aykırı düşmektedir” şeklinde kararı belirtilmektedir.

9. Ombudsmanlık kurumu “ idarenin bütünlüğü ilkesine” aykırıdır. Kurumun bu ilkeye aykırı olduğunu düşünen yasal gerekçelerden bir tanesi Anayasa Mahkemesi kararıdır.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hakkında 10. Cumhurbaşkanı Necdet Sezer’in ve ana muhalefet partisi CHP’nin talebiyle açılmış olan dava sonucunda Anayasa Mahkemesi sözü geçen kanunun tümüyle iptaline karar vermiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerinden bir tanesi “ Anayasa’nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan bir kurumun “ idarenin bütünlüğü ilkesi” gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir.” ifadesidir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesine göre “ Anayasanın 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 gerekçe ile Anayasa Mahkemesi Kamu Denetçiliği Kanununu Anayasa’nın 123. maddesine aykırı bulmuştur.

Ombudsmanlık kurumunun bir ülkede kurulmasından önce ve kurulduktan sonra bu kuruma yönelik eleştirilerin olması doğaldır. Zaten bir kurum ancak makul eleştirilerle daha sağlam temeller üzerine oturtulabilir. Kuruma yöneltelen eleştirilere değerlendirdiğimiz zaman; Türkiye’de idareyi denetleyen yeteri kadar denetim birimi ve kurumlar vardır ancak bu kurumların varlığı ombudsmanlık kurumunun kurulmasına engel olmadığını düşünüyorum. Çünkü ombudsmanlık kurumu uygulandığı ülkelerde mevcut idari denetim sistemlerinin yerine ikamet edilmek üzere getirilmedi, bu denetim, idarenin kendi içinde yapacağı hiyerarşik denetimi yok sayacak ya da denetim birimlerini yok sayacak, etkisiz hale

²⁵³ Ümit Arkan, “ Bir kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Selçuk İletişim*, C. 4, S. 3, 2006, s.95-97.

getirecek anlamına gelmemelidir. Birçok ülke uygulamalarında tüm idari başvuru yolları tükendikten sonra ombudsmana başvurulur. Ombudsmanlık, uyguladığı araştırma ve denetim yöntemleri sayesinde idarenin kendi içinde yapacağı denetimi, parlamentonun yaptığı siyasal denetimi, kamuoyu denetimini etkin kılmaya çalışır. Dolayısıyla ombudsmanlık denetimi burada tamamlayıcı bir işlevi söz konusudur.

Ancak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu değerlendirdiğimiz zaman Kamu denetçiliği kurumu tavsiyelerini dinlemeyen idareleri Meclis'e bildirdikten sonra Meclis'in bu konuda nasıl davranacağı ve ilgili idareye ne gibi çalışmalar yapacağı konusunda kanunda herhangi bir açıklama yoktur. Bu durum ise kamu denetçiliği kurumunu etkisiz hale getirebilecektir.

Türkiye gibi idari yargının bulunduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç olmadığı görüşü 1973 yılında idari yargının beşiği olarak bilinen Fransa'da kurulması ve başarıya ulaşmasıyla geçersiz olmuştur. Türkiye açısından değerlendirdiğimiz zaman Türkiye'de bireylerin hak ve özgürlüklerinin idari yargı yolu ile pratikte korunması çok yaygın değildir. Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğünün 2011 yılı için hazırladığı istatistiklerine göre, Danıştay, İdari Yargı Mahkemeleri adalet çalışanları ağır bir iş yükü altında ezilmektedir. Bu istatistiğe göre 2011 yılı Danıştay'a gelen toplam başvuru sayısı 345,187'dir. Öte yandan yargı denetimi, belirli usullere bağlı, genellikle zaman alan ve vatandaşlar açısından pahalı olabilecek bir denetim yoludur. Bu nedenle yargısal denetim usullerine tabi olmaksızın, kısa zamanda (en geç 6 ay) sonuç verebilecek ve vatandaşa herhangi bir mali yük getirmeyecek bir denetim mekanizması yargı denetiminin iş yükünü azaltmakla birlikte vatandaşlar için alternatif bir başvuru yoludur. Ayrıca yargı denetimi “ yerindelik denetimi” yapamaz. Oysa 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'un 5. maddesinde Kamu denetçiliği kurumu gerçek ve tüzel kişilerin, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu belirtilmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun en temel özellikleri masrafsız, basit ve hızlı bir şekilde sonuca varmasıdır. 6328 sayılı Yasa ile kamu denetçisi en geç altı ay içinde kabul ettiği başvuruyu sonuçlandırır ve ilgiliye bildirir. Böylece, ombudsmanlık kurumunun

oluşturulmasıyla şikayetlerin sonuca bağlanması zaman alacağı ve bu durumun hak düşürme riskini beraberinde getireceği riski bu şekilde giderilmiş olur.

Ombudsmanın yapmış olduğu incelemeler sonucunda almış olduğu kararların doğrudan bir yaptırım gücü yoktur. Kararları tavsiye niteliğindedir. Ancak bu durum, alınan kararların hiç kimse tarafından dikkate alınmadığı anlamına gelmemelidir. Çünkü çalışmaları sırasında sahip olduğu geniş araştırma, soruşturma açma ve bu çalışmaları parlamentoya sunma gibi yetkileri onun otoritesini güçlendiren yetkililerdir. Türkiye’de kamu denetçinin etkin olup olmadığını ancak önümüzdeki yasama yılında parlamentoya sunacağı genel ve özel raporlar sonucunda mecliste ve kamuoyunda oluşturduğu etkiye bakılarak değerlendirilebilir.

Güçlü tek parti iktidarında ombudsmanın iktidar parti tarafından seçilmesi ile ombudsmanın iktidarın kendisini görevden alabileceği korkusuyla işini sağlıklı biçimde yürütemeyeceği eleştirisini değerlendirdiğimiz zaman; gelişmiş demokratik kültüre sahip ülkelerde karşılıklı bir denge unsur söz konusu olduğundan dolayı ne ombudsman iktidar için, ne de iktidar ombudsman için tehlike durumundadır. Bu noktada Türkiye’ye değinecek olursak, Türkiye’nin henüz modern demokrasi kültürünün tam yerleşmiş olduğunu söylememiz zordur. Son 6328 sayılı yasa ve başdenetçi ve denetçilerin seçimi dahil ombudsmanlık kurumunun kurulması üzerine yapılan çalışmaların hiçbirisine halk dahil edilmemiş, bunun yanında halktan da kurumun kurulması ya da kurulmaması yönünde hiçbir talep gelmemiştir. Ayrıca kurulacak ombudsmanlık için parlamento dışında herhangi bir tartışma ortamı olmadan, halka mal edilmeden dayatma bir model olarak karşımıza çıkan kamu denetçiliği kurumu bu yapısıyla işlevsiz durumda bulunan kurumların yanına bir yenisinin eklenmesi söz konusu olabilecektir.

Ombudsman, kamuoyu tarafından saygı duyulan, kişiliğine güvenilen kişiler arasından seçilmelidir. Bağımsız ve tarafsız hareket edebilme ombudsman için çok önemli özelliklerindendir. Ombudsman, iktidardaki veya muhalefetteki herhangi bir partiyle ilişkide bulunmamalı, bu anlamda tarafsız bir kimlik taşımalıdır. Oysa Türkiye’nin ilk Kamu başdenetçisi olarak seçilen eski Yargıtay hakimi Mehmet Nuri Ömeroğlu iktidar partisine yakınlığı ile tarafsız olamayacağı başta muhalefet partileri olmak üzere medyada, gazetelerde eleştirilmiştir. Radikal Gazetesinin köşe yazarı Oral Çalışlar: “ Ömeroğlu’nun Kamu başdenetçisi olması, yalnızca Türkiye açısından değil AB açısından da bir anlam ifade ediyor. Dink hakkındaki karar; bir yargı ayıbı, bir yargı utancı olarak dünya yargı literatürüne girdi.

TBMM'nin bu kararın altında imzası olan hakimi en yüksek başvuru makamına seçmesi ise bir demokrasi ayıbı olarak literature girecek” diye köşe yazısında yazdı. Milliyet gazetesinin köşe yazarı Hasan Cemal köşe yazısında“ AİHM'nin demokrasiyi aykırı bularak iptal edilmesini istediği TCK 301. maddeye sahip çıkan ve Hrant Dink cinayeti sürecini hızlandıran Yargıtay kararında imzası olan, ayrıca Tayip Erdoğan'ın oğlunun nikah şahidi bir yargıcı, tarafsızlık ve bağımsızlık isteyen böyle bir göreve neden seçtiniz?” diye AK Partili milletvekillerinden soruyor. İktidarın seçtiği kişi tarafsız olabilir mi? sorusu üzerine köşe yazarlarının yazılarını çoğaltmak mümkündür. Önemli olan böylesine önemli bir göreve daha göreve başlamadan tartışmaların odağı olan birinin seçilmesi. TBMM’de seçilen kamu denetçilere baktığımızda;

Muhittin Mıçık- Ankara Devlet Güvenlik Mahkemesi Başkanlığı ve örgütlü suçlara ilişkin davaların görüldüğü Yargıtay 8. Ceza Dairesi üyeliği yapmıştır.

Abdullah Cengiz Makas- Ortadoğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi mezunu. Ekonomi alanında yüksek lisansını tamamlamış, doktora yapmaktadır. Maliye Bakanlığı’nda Bakan müşavirliği, TBMM’de siyasi müşavirlik ve TBMM Grup Müdürlüğü görevini yürüttü. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) Takasbank A.Ş. Yönetim Kurulu Başkanvekilliği ve Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) Kurul Başkanlık Danışmanlığı görevinde bulundu. AK Parti Tüzüğünü hazırladı.

Serpil Çakın- 1990 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun oldu. 1991-1992 yıllarında Has Hukuk Bürosunda sigortalı avukatlık yaptı.1994-1997 yıllarında serbest avukatlık yaptı. Aynı yıllarda Altındağ İlçesi Tüketici Hakem Heyeti üyeliği görevinde bulundu. Ak Parti Kadın Kolları Teşkilatı MYK’da görev yapmıştır.

Mehmet Elkatmış- Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ni bitirdi. Serbest Avukatlık, Adalet ve Kalkınma Partisi Kurucu Üyeliği, 19.,20., 21. ve 22. Dönem Nevşehir Milletvekilliği, AK Parti Kurucu Üyesi. TBMM Başkanlık Divanı Katip Üyeliği ve İdare Amirliği, TBMM Susurluk Komisyonu Başkanlığı ile TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı yapmıştır.

Zekeriya Arslan- Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ni bitirdi. Serbest Avukat olarak çalıştı. Sandıklı Belediyespor Kulübü Başkanlığı yaptı. 23. dönem Afyonkarahisar Milletvekilliğinin ardından Orman ve Su İşleri Bakanlığında müşavirlik yaptı.

Görüldüğü üzere tarafsız ve bağımsız olması gereken bir kurum daha en baştan tartışmalı ve bir biçimde göreve başlamaktadır.

Tüm eleştiri ve tartışmalara rağmen Türkiye sonunda ombudsmanlık kurumuna kavuştu. Ancak Kamu Denetçiliği kurumun Türkiye'nin tüm sorunlarına yetişen sihirli değnek olma imkanı yoktur. En azından ilk 5-10 yıl boyunca çok ağır iş yükü ve eleştirilerle karşılaşacak olsa bile, daha sonraları bazı sorunların yoluna konmasıyla iş yükü azalabilecek, kamu denetçinin aldığı kararların tavsiye niteliğinde olsa da TBMM ve kamuoyunca fark edildiğini gören kamu kurumları yavaş yavaş aynı hatalarla vatandaşları mağdur etmekten vazgeçeceklerdir. Kamu denetçiliği kurumunun başarılı olması sadece başdenetçi ve denetçilere bağlı değildir; onun kurucusu olan TBMM'ye bağlıdır. Yıl sonunda kamu başdenetçi TBMM'ye yıllık raporunu verecek, bu raporda kararlarına uymayan kurumları da bildirecektir. Böylece, TBMM'ye haksız olduğu halde haksız uygulamaları telafi etmeyen kurumlar hakkında yasal işlem başlatma imkanını sağlayacaktır. Ayrıca, kamu denetçinin medyaya verdiği raporlarla haksız uygulamalar kamuoyunun gözü önüne serilecek ve haksızlığı telafi etmeyen kurumlar halk tarafından görülecektir. Zaman içerisinde, kamuoyu nezdinde saygınlığını yitirmek istemeyen kamu kurumları ilk başta itiraz etseler de sonunda kamu denetçinin verdiği kararı kabul etmek zorunda kalacaklardır.

Bu bölümün sonunda “ Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç var mı?” sorusunu bir kez daha özet olarak cevaplandırarak olursak, kamu denetçiliği kurumu, ilk kamu başdenetçi ve denetçilerin seçimi konusunda eleştirilecek yanlar olmakla birlikte ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç vardır. Ancak bu kamu denetçiliği kurumu doğası gereği halktan kopuk bir şekilde değil, halkla iç içe olmalıdır. Kuruma yöneltilen eleştiriler dikkat edilirse, eleştiriler kurumun gerekliliğinden çok başarılı olamayacağına ilişkindir. Ancak bu kanaate varabilmek için kurumun çalışmalarını ve aldığı kararları görmemiz gerektiğinin kanaatindeyim.

SONUÇ

İnsan hakları ve özgürlükleri bir toplumun vazgeçilmez değerleri arasındadır. Bu hak ve özgürlüklerin garanti altına alınması ve korunması yüzyıllar alan bir süreç içerisinde gerçekleşmiştir.

Özellikle II. Dünya Savaşı devletin görev alanlarının genişlemesi, devletin karmaşık bir yapı haline dönüşmesine neden olmuştur. Devlet bu yeni niteliği ile toplumun ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık sorunları ile uğraşmakta ve yeni yasalar, tüzükler, yönetmelikler, genelgeler çıkarmakta ve sayısız idari işlemler yapmaktadır. Böylesine karmaşık ve büyük bir güç karşısında kişilerin hak ve özgürlüklerinin sağlanması amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Bu denetim mekanizmaların başlıcaları şunlardır; “idari denetim”, “siyasal denetim”, “yargı denetimi”, “kamuoyu denetimi” , “ etik denetim” ve “ombudsman denetim” dir.

Yukarıda belirtilen ilk beş denetim mekanizmaların idarenin haksız eylem- işlemlerine karşı bireyleri koruma da yetersiz olmaları akademisyenleri yeni arayışlara yöneltmiştir. Bu arayışlar, gözlerin İsveç’te başarıyla uygulanan ombudsmanlık kurumuna çevrilmesine neden olmuştur.

Kökeni 18.yüzyıla dayanan ombudsmanlık kurumu 20.yüzyıldan itibaren tüm dünyada hızla yayılmış ve bu yayılmaya hükümetlerin toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kamu yönetiminin kötü işleyişine karşı bireysel yakınmaları gidermek, kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki yönetsel hastalıklara çekmek konusundaki arayışları etkili olmuştur.

Ombudsmanlık, idarenin yaptığı haksız ve hatalı eylem ve işlemlere karşı, vatandaşları koruyan, kimi zaman idare ile vatandaşlar arasında arabuluculuk rolü üstlenen, özerk, hızlı ve esnek yapısıyla tanınan bir kurumdur. Ancak bu saydığımız özelliklere sahip her kurum ombudsmanlık olarak nitelendirilememektedir.

Bir kurumun ombudsmanlık olarak kabul edilebilmesi için asgari olarak özerk, idareyi denetleyen ve aldığı kararlar yönünden bağlayıcılığı bulunmayan bir yapıya sahip olmalıdır.

Ayrıca ombudsmanlık kurumu; esnek, pratik, az biçimci ve masrafsız bir kurum olmalıdır. Ombudsman, kişilerin hiçbir ücret ödemediği iletmis oldukları şikayetler üzerine veya re’sen harekete geçerek, idarenin işlem ve eylemleri üzerinde inceleme, araştırma ve

soruşturma yaparak, taraflar için uygun bir çözüm bulmaya çalışır. Ombudsman, sorunları çözmede çok geniş araştırma ve soruşturma yetkileriyle donatılmış olmalıdır.

Bu unsurları gözетerek bir tanım yapacak olursak, ombudsmanlık; idarenin haksız, eylem ve işlemlerine karşı vatandaşı koruyan, bazen idare ile vatandaşlar arasında arabuluculuk rolü üstlenen, masrafsız, yasama ve yürütme de dahil olmak üzere hiçbir kuruma karşı bağımlılığı olmayan, özerk olarak hareket edebilen, bağlayıcı karar alamayıp, tavsiye niteliğinde karar alabilen bir kurumdur.

Her ülke kendi hukuki, siyasi, sosyal, kültürel, ekonomik ve idari yapısına göre ve yönetim sisteminin eksiklikleri ile ihtiyaçları doğrultusunda bir ombudsmanlık modelini benimsemişlerdir. Örneğin; İsveç, Norveç, Danimarka, Rusya gibi ülkelerde ve AB’de ombudsman parlamentolarca seçilirken, Fransa, İngiltere gibi ülkelerde ise ombudsmanı hükümet atamaktadır. Ayrıca İsveç ve Finlandiya’da ombudsmanlar, yargı dahil (idari işlerle ilgili olarak) tüm kurumları denetleme yetkilerine sahipken, diğer ülkelerde böylesine geniş yetkileri yoktur. İngiltere ve Fransa’da ombudsmana başvurular, bir parlamenter aracılığıyla yapılırken, diğer ülkelerde kişilere doğrudan başvuru imkanı sağlanmıştır. Ombudsmanın görevde kalma süresi, tekrar seçilip seçilememesi, kurumda çalışan personel sayısı vb. özellikler bakımından da bu ülkeler arasında çeşitli farklılıklar vardır.

Ombudsmanlık kurumunun amacı idarenin denetlenmesidir. Hukuk devletinin en temel amaçlarının başında yönetilenlerin idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı başvuracakları yolları olması ve idarenin bu yollarla denetlenebilmesi gelmektedir.

II. Dünya savaşı ve sonrası dünyada hızla yaygınlaşmaya başlayan ombudsmanlık, Türk hukuk ve siyaset literatürüne 70’li yıllara doğru girmiştir. İlk olarak 1809’da İsveç’te kurulan ombudsmanlık kurumu özellikle Fransa’nın 1973 yılında “Mediateur” adıyla kendi ombudsmanlık kurumunun gerçekleşmesinden sonra, benzer bir sisteme sahip olan Türkiye için de bu tür bir denetim kurumunun gerekliliği ve uygunluğu daha fazla tartışılmaya başlanmış, kurum akademik çevrelerce tanıtılmaya çalışılmıştır. 1982’de Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi Öğretim Üyeleri Gerekçeli bir Anayasa önerisi hazırlamışlar ve bu öneride ombudsman tipi bir denetim sistemi önermişlerdir. Bu ve daha birçok tartışma ve çalışmalar akademik çevrelerin dışına yeterince taşamamıştır.

Ombudsman tipi denetim kurumu siyasi partilerce hedeflenen bir amaç olarak ortaya konmuşsa da, partiler bu konuda uzun bir süre somut bir adım atmamışlardır.

Ancak, özellikle AB üyelik sürecinin başlaması ile birlikte AB'ye üye ülkelerin hemen hepsinde mevcut hak arama yollarına ek olarak kurulmuş olan ombudsmanlık kurumunun, Türkiye'nin AB yol haritasında da yer alması nedeniyle ülke gündemine girmiştir ve ombudsmanlık kurumunun ülkede kurulması için yapılan çalışmaların en önemlisi 12 Eylül 2010 tarihinde T.C Anayasasının 26 maddesinin değiştirilmesini içeren Anayasa değişikliği paketinin referandum sonucunda %57.88 evet ve %42.12 hayır oyu çıkararak kabul edilmesidir. Kabul edilen Anayasa değişikliği paketiyle ombudsmanlık kurumu “ Kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla anayasal bir konuma sahip olmuştur. Ayrıca 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” kabul edilerek Türkiye kamu denetçiliği kurumuna uzun bir aradan sonra kavuşmuş oldu.

Ombudsmanlık kurumuna ilişkin, topluma yeterli bilgi verilmemiş olmasına rağmen, Türk toplumunu ombudsmanlık kurumu hakkında bilgilendirmek çok da zor olmayacaktır. Çünkü gerek Cumhuriyet öncesi dönemde gerekse de Cumhuriyet sonrası dönemde Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna benzer çeşitli kurumlar olmuştur. Örneğin Cumhuriyet öncesinde Ahilik Teşkilatı, Kazaskerlik, Şeyhülislamlik ve Divan-ı Hümayun gibi kurumlar ombudsmanlık kurumuna benzetilmektedirler. Bu kurumların bazı özellikleri ombudsmanlık kurumuyla benzerlik gösterse de, bunların hiç biri tam olarak ombudsmanlık kurumuyla benzeşen kurumlar olmamıştır.

Cumhuriyet sonrası dönemde ombudsmanlığa benzetilen kurumların başında Devlet Denetleme Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ile Ekonomik ve Sosyal Konsey ve T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu gelmektedir. Bu kurumların bazı yönleri ombudsmanlığa benziyor olsa da; bu kurumlar da, birçok yönden ombudsmanlıktan ayrılmaktadır. Örneğin DDK, Cumhurbaşkanı’nın direktifleri doğrultusunda çalışmaktadır. Bu nedenle kurulun bağımsızlığından ve tarafsızlığından söz etmek mümkün değildir. Ayrıca kurula vatandaş şikayette bulunamaz ve kurul kendiliğinden harekete geçemez. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ve ombudsmanlık arasında heyete dilekçe ile başvurma, hakem heyetine kolay ulaşılabilirlik, başvurunun ücretsiz olması, heyet kararlarının mahkemede delil olabilmesi, başvurunun kısa zamanda sonuçlanması, heyetin kendi yetkisi çerçevesinde bazı yakınmaları mahkemeye intikal ettirmeden sonuçlandırması gibi benzer özellikler var. Ancak bu benzerliklere karşı, işlevi görev ve yetkileri açısından değerlendirildiğinde iki kurum arasında bazı farklılıklar vardır. Öncelikle heyet sadece tüketici sorunlarıyla ilgilenmektedir. Oysa

ombudsmanın görev ve yetkileri çok daha kapsamlıdır. Heyetin mali bir özerkliğe sahip olmaması da onu ombudsmanlık kurumundan ayıran bir diğer özelliğidir.

Günümüz Türkiye Cumhuriyeti'nin merkezi yönetim yapısı içinde, idareyi denetleyen kurumlar oldukça fazladır. Bu kurumların başını yüksek mahkemelerden olan Danıştay çekmektedir. Türkiye'de idari, siyasal, yargı, kamuoyu ve etik denetim sistemleri mevcuttur. Ancak bu denetim sistemlerin hepsinin eksiksiz çalıştığını söylemek zordur. Ombudsmanlık kurumunun kurulmasını, tek başına yönetimin bütün sorunlara çözüm getirecek ve diğer denetim unsurlarına alternatif olacak şekilde görülmemelidir. Ombudsmanlığa sihirli değnek olarak bakmak kendini kandırmak olur. Ombudsmanlık, diğer denetim yollarının eksiklerini tamamlayan bir kurumdur. Denetim aşamasında kısmen diğer denetim mekanizmaların yardımını almakta, kısmen de onların yardımcısı olmaktadır. Ombudsmanlık kurumu, diğer denetim organlarının iş yükünü azaltacağından, onların daha etkin ve süratli çalışmalarına katkıda bulunacaktır. Örneğin yargıya intikal edecek davaların bir kısmı ombudsmanlık kurumuna gelebilecek ve bu durumda, yargıya intikal eden dava sayısında bir azalma olacak ve davalar daha kısa bir sürede sonuçlanacaktır.

İdarenin denetlenmesinin bir amaç ve hukuk devleti ilkesi olarak kabul eden her çağdaş devlet bu amacı gerçekleştirebilmek için oluşturabilecek tüm sistemleri oluşturmak ve vatandaşa tanıtmak yükümlülüğü altındadır. Ombudsmanın avantajları diğer denetim sistemlerine göre daha hızlı olması, bürokrasinin hantallığına takılmaması, ucuz olması, halkla daha çok el ele olmasıdır.

Türkiye'de yapılan bütün değişiklik ve gelişmelere rağmen, henüz “güçler ayrılığı” ilkesi mükemmel olarak uygulanmamaktadır. Yargının en üst kademesinde görev yapmış insanların bile ifade ettiği gibi, zaman zaman yasama ve yargı üzerinde siyasi ve idari baskılar olmaktadır. Bu şartlar altında, Türkiye'nin ilk kamu başdenetçi ve denetçilerin iktidar partisinin oylarıyla seçmiş olması, kamu denetçinin bağımsızlığını ne denli koruyabileceği, etki altında kalmadan ne denli tarafsız hareket edebileceği tartışma konularını beraberinde getirmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun kurulması çalışmamızda bahsettiğimiz sorunların çözüleceği manasına gelmemektedir. Ombudsmanlık öncelikle, demokratik yapılanmasını tamamlamış ve halkın yönetime katılımının yüksek olduğu ülkelerde başarılı olabilmektedir. Bu özellikler kurumun başarısı için tek başına yeterli olamamakta, başarının sağlanması için ülkeler, ombudsmanlık kurumunu kurmadan önce, gerekli altyapı unsurlarını oluşturmalıdır.

Türkiye çeşitli şartlardan dolayı demokratik yapılanmasını tamamlayamamıştır. 6328 sayılı Yasanın hazırlama ve kabul aşamasında bu konuda halkın geniş kesimi bilgilendirilmemiştir. Oysa ombudsmanlık kurumunun en önemli gücü durumunda olan kamuoyu denetiminin etkin olmadığı ülkede, halkın desteğini almadan, halkın bilgisi olmadan kurulacak kurum kendisinden beklenen faydayı göstermeyecektir.

Kamu denetçiliği kurumunun kuruluşu, Türkiye için iyi/demokratik yönetim ve dolayısıyla da AB üyeliğine doğru atılmış olumlu bir adımdır. Ancak kurumun devlet-vatandaş ilişkileri noktasında mucizeler yaratmasını ve tüm aksaklıkları düzeltereğini beklemek fazla iyimserce bir yaklaşımdır. Çünkü Türkiye'nin köklü bir devlet yapısı ve kültürel değerleri vardır. Bu sebeple idare ile vatandaş arasında çıkan anlaşmazlıklarda, vatandaşın hakkını aramak yerine olayı sineye çekmesi çokça karşılaşılan bir durumdur. Ayrıca ülkedeki katı bürokrasi anlayışı da vatandaşları böyle davranmaya zorlamaktadır. Bu nedenle idarenin haksız eylem ve işlemlerini ortaya çıkarmak son derece güç bir iştir. Türkiye'de bu amaçla kurulan kamu denetçiliği kurumu, ilk yıllarda çok zorlanacaktır.

Son olarak şunu belirtmekte yarar vardır, toplumda karşılığını bulamamış kanunlar yapmak reform değildir. Toplumda gerçek reform, kanunların toplumsal değerlere dönüşmesidir. Yaptığınız kanun toplum tarafından algılanmıyorsa o kanunu uygulamak istemiyorsunuzdur. İster ombudsmanlık isterse başka bir denetim sistemi olsun vatandaşlar üzerine düşen görevleri yapmadıkları takdirde hiçbir denetim şekli yeterli ve etkili olmayacaktır. Vatandaşların devletin yönetilmesinde, idarenin hukuka uygun çalışmasında, verimli ve yararlı hizmetler sunmasında büyük sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak bu yolla idarenin hem hukuka uygun, hem verimli ve yararlı çalışmasını teşvik etmiş oluruz. Bu nedenle de 6328 sayılı yasa ile kurulan kamu denetçiliğinin hem kurumsal yapısı hem de kitlelerin desteğinin sağlanması açısından bütün yönleriyle tartışılmasının gerektiği ortadadır.

KAYNAKÇA

Abdioğlu, Habib, “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl.6, Sayı.11, Bahar 2007/2, s.79-102.

Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.23, Sayı.1, 1990, s. 3-11.

Akın, Cengiz, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı.427, Haziran 2000, s.77-108.

Akıncı, Müslüm, *Bagımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınevi, İstanbul 1999.

Akşener, Haşmet Sırrı, Çakmakçı , Ramazan, *Açıklamalı Gerekçeli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*, Legal Yayınevi, İstanbul 2004.

Aktan, Tahir “ Mahalli idarelerde vesayet denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 9, Sayı. 3, Ankara 1976, s.3-24.

Altuğ, Yılmaz, “Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, *Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı*, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara 1968.

Altuğ, Yılmaz, *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul 2002.

Amcaoğlu, Hüseyin, *Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2002.

Arklan, Ümit, “ Bir kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Selçuk İletişim*, Cilt. 4, S. 3, 2006, s.82-100.

Arslan, Süleyman “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 19,S.1, 1986, s.157-172.

Ataman, Taykan, “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, *Türk İdare Dergisi*, S. 400, 1993, s. 217-255.

- Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, Konya 2003.
- Atay, Cevdet, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayınevi, İstanbul 1999.
- Avşar, Zakir, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye için Bir Model Önerisi*, Hak- İş Eğitim Yayınları, Ankara, 1999.
- Babüroğlu, Oğuz, Hatiboğlu, Nevra, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997.
- Baylan, Ömer, “Vatandaşın Yönetenler Karşısındaki Şikayetleri ve İsveç Ombudsman Kurumu”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. 48, 1977, s. 31-65.
- Baylan, Ömer, *Vatandaşın Devlet Yönetimi hakkında Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara 1978.
- Belge, Murat, *Osmanlı’da Kurumlar ve Kültür*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005.
- Bereket, Zuhale, Demirkol, Selami “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Bir Öneri”, *Danıştay Dergisi*, S. 90, Ankara 1996, s.30-55.
- Bilgen, Pertev, “Yap, İşlet, Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması”, *Kamu Yönetimi İkinci Kitap, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Danıştay Yayını, Ankara 1990.
- Çağatay, Neşet, *Bir Türk Kurumu Olan Ahilik*, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya 1981.
- Demir, Galip, *Ombudsman Aranıyor*, Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul 2002.
- Galip Demir, *Osmanlı Devleti’nin Kuruluşu ve Ahilik*, AKAEV Yayınları, İstanbul 2000,
- Demirel, Mustafa, *Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.
- Eilschou, Holm Niels, “The Ombudsman-A Gift From Scandavia To The World”, DJOF Publishing, Amsterdam 1995.

Eklund, Claes, “İsveç’te Parlamento Ombudsmanları”, *Hukuk Kurultayı 2000*, Ankara Barosu Yayını, Ankara 2000.

Erdoğan, Osman, *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2006.

Ergani, Namık Kemal, “Danimarka Ombudsmanı”, *Danıştay Dergisi*, S.105, 2003, s.3-10.

Erhürman, Tufan “ Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*. C.31, S.3, Eylül 1998, s.87-102

Erhürman, Tufan, *İdari Denetim ve Ombudsman*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2001,

Eroğul, Cem, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.XXXIII, 1-2, Ankara 1978, s.35-57.

Ertekin, Yücel, Akın, Cengiz, “ Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, C. 70, S. 421, 1998, s.517-550.

Esgün, İbrahim Uğur, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 45, S. 1-4, Ankara 1996, s.251-278.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1982.

Gibb, H.A.R, *The Travels of İbn Battuta*, Cambridge, 1962, s. 419-420, aktaran Halil İnalçık, *Devlet-i Aliyye Osmalı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-I*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2009.

Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt.I, Ekin Kitabevi, Bursa 2003.

Gözübüyük, Şeref, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, Burhan Erdem (ed.) Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir 1988.

Gözübüyük, Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2001.

Gözübüyük, Şeref, *Yönetsel yargı*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005.

- Gültekin, Sadrettin, *Kamu Yönetimi*, Akademi Yayınevi, Rize 2002.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Kitapevi, Ankara 2004.
- Halaçoğlu, Yusuf, *Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1995.
- Hansen, Hans Gammeltoft, “Ombudsman Kavramı”, Turgay Ergun (çev.), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 29, Sayı. 3, Ankara 1996, s.195-202.
- İnalcık, Halil, Seyitdanlıoğlu, Mehmet, *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Phoenix Yayınevi, Ankara 2006.
- Kanun Metinleri Dizisi, *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı Mevzuatı*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2004.
- Kapani, Münici, *Politika Bilimine Giriş*, Ankara Üniversitesi Hukuk Yayınları, Ankara 1983.
- Karatepe, Şükrü, *İdare Hukuku*, Anadolu Matbaası, İzmir 1998.
- Keleş, Ruşen, Hamamcı, Can, *Çevre Bilim*, İmge Kitapevi, Ankara 2002.
- Kestane, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı. 151, Temmuz – Aralık 2006, s.130-135..
- Letowska, Ewa, "The Polish Ombudsman and Human Rights", *Ombudsman in Europe*. Franz Matscher (ed.), Austuria 1994.
- Letowska, Ewa, “The Polish Ombudsman (The Commissioner for The Protection of Civil Rights)”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 39, Part.1, January 1990, s. 209.dan aktaran Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü ?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 49, S. 1–4, 2000, s.155-180.
- Mehdiyev, F. *Hukuk Devletine Geçiş Sürecinde Azerbaycan’da İdarenin İşlemleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2003.
- Mutta, Serdar, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 2005.

Öner, Ali Haydar, “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması”, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Bayburt 1996.

Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara 2007.

Örücü, Esin, “Büyük Britanya’da İdarenin Yargısal Denetimi”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Danıştay Yayınları, Ankara 1993.

Oytan, Muammer, "Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye Armağan*, AÜHF Yayınları, Ankara 1977.

Özden, Kemal, *Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, Tasam Yayınları, İstanbul 2005.

Özer, M. Akif, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 416–417, 1997, s.53-64.

Pehlivan, İnayet, *Örgütsel ve Yönetimsel Etik*, Pagem Yayınları, Ankara 1998.

Pickl, Victor, “Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri”, Taykan Ataman (çev.), *Yeni Türkiye*, S. 14, 1997.

Pickl, Victor, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.19, Sayı. 4, Aralık 1986, s.37-46.

Şahin, Ramazan, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, *Türk İdare Dergisi*, S.444, 2004, s.75-90.

Sanal, Recep, *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayınları, Ankara 2002.

Şengül, Ramazan, “Fransa’da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Mediateur de la Republique) Rolü”, *Danıştay Dergisi*, Y.32, S. 105, 2003, s.31-37.

Sezen, Seriyeye, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 34, Sayı. 4, Aralık 2001, s.71-96.

Şimşek, Muhittin, *Ahilik: TKY ve Tarihteki Bir Uygulaması*, Hayat Yayınları, İstanbul 2002.

Stacey, Frank, *The British Ombudsman*, Oxford University Press, Oxford 1971.

Temizel, Zekeriya, *Yurttaşın yönetime karşı korunmasında bağımsız bir denetim organı-Ombudsman*, Kent Basımevi, İstanbul 1997.

Tepe, Kemal, “Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)”, *Belediye Dünyası Dergisi*, Sayı. 10, Ekim-2006, s. 50-65.

Tortop, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 7, Sayı.1, 1974, s. 27-50.

Türk Dil Kurumu, *Okul Sözlüğü*, TDK Yayınları, Ankara 1994.

TÜSİAD, “Kamu Bürokrasisi”, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1983.

TÜSİAD, “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997.

TÜSİAD, “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri”, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1997.

Uler, Yıldırım, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, *1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Danıştay Yayını, Ankara 1990.

Uluğ, Fevzi, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 37, Sayı. 2, Haziran 2004.

Versan Vakur, *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*, Der Yayınları, İstanbul 1990.

Yakut, Esra, *Şeyhülislamlık: Yenileşme Döneminde Devlet ve Din*, Kitap Yayınevi, Eskişehir 2005.

Making Government Responsive to Citizens, A Comprahensive Overview With Recommendations For Efficent Ombudsman Services, Minnesota, December 1995, www.ombudmhm.state.mn.us/reports/govresp.pdf (01.11.2011)

International Ombudsman Institute, <http://www.law.ualberta.ca/centres/loi/> (01.11.2011)

Yılmaz R., Kılavuz, İzci, A. F., “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C.

4, S. 1, 2003, http://www.arastirmax.com/bilimsel_yayin/10693/4/1/49-68_etkin-bir-denetim-araci-olarak-ombudsmanlik-t%C3%BCrkiyede (15.08.2011)

International Ombudsman Institute, *The History and Development of the Public Sector Ombudsman Office*, <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php> (22.06. 2011).

İsveç Anayasası, http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html (26.09.2011).

İsveç Parlamento Ombudsmanına Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t_style=tex&l_style=default (28.10.2011)

Denmark, The Ombudsman Act, No. 473 of 12 June 1996, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4937&lang=en&t_style=tex&l_style=default (24.11.2011)

United Kingdom, The Parliamentary Commissioner for Administration Parliamentary Commissioner Act 1967, http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=6041&lang=en&t_style=tex&l_style=default (21.11.2011)

Hill, Larry B., “ American Ombudsman and Others; or American Ombudsman and ‘ Wanna be ‘ Ombudsman”, *Meeting of the American Bar Association Section of Administrative Law and Regulatory Practice*, Washington DC 1997. <http://search.americanbar.org/search?q=Larry+B.+Hill%2C%E2%80%9C+American+Ombudsman+and+Others%3> (25.09.2011)

Hawai Ombudsmanı, <http://www.ombudsman.hawaii.gov/chapter-96> (11.02.2012)

Arizona Ombudsman: Citizens’ Aide, “Are there problems the Ombudsman can't handle?”, <http://www.azleg.gov/ombudsman/statute.pdf> (11.02.2012)

Office of The Ombudsman: State of Hawaii, “What is The Ombudsman’s Jurisdiction”, http://www.ombudsman.hawaii.gov/about_us.htm, (11.02.2012)

Arizona Administrative Code, Title 2. Administration, Chapter 16. Office of the Ombudsman- Citizens Aide, <http://www.azleg.state.az.us/ombuds/rules.htm>. (09.02.2012)

AB Ombudsmanı, <http://ombudsman.europa.eu/cv/en/js.htm>, (10.02.2012)

“What complaints can he deal with?”, *The European Ombudsman: At a glance*,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#Target1> (11.02.2012)

“What does he do?, What does he not do?”, *The European Ombudsman: At a glance*,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#Target1>, (11.02.2012)

“Who can complain and how?”, *The European Ombudsman: At a glance*,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#html>, (11.02.2012)

“What can the European Ombudsman do for you?”, *The European Ombudsman: A Guide for Citizens*, http://ombudsman.europa.eu/guide/pdf/en/guide_en.pdf, (11.02.2012)

AB Ombudsmanı 2011 Yıllık Raporu,
<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> (11.11.2012)

Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun,
<http://www.hukuki.net/kanun/2443.15.text.asp> (01.09.2011)

TBMM Dilekçe Komisyonu, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/tarihce.htm>
(10.10.2011)

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 24. Dönem 1. Ve 2. Yasama Yılları Faaliyet Raporu,
http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_Donem_1_ve_2_Yasama_Yillari_Faaliyet_Raporu.pdf (11.11.2012)

4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun,
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/862.html> (22.01.2012)

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti Yönetmeliği,
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/21510.html> (22.01.2012)

Ruhi, M. Emin, “ Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey”,
<http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale113.pdf> (05.01.2012)

4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/kanun/4641.html> (05.01.2012)

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun,
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1373.html> (20.01.2012)

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/23127.html> (20.01.2012)

T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2011 yılı faaliyet raporu
<http://www.etik.gov.tr/haberbultenleri/2012/2011%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (14.02.2012)

TBMM Dilekçe Komisyonu,
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_istatistikleri.dilekce_istatistik (21.02.2012)

Türkiye 2005 İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Progress/Turkey_Progress_Report_2005.pdf (21.01.2012)

Türkiye 2006 İlerleme Raporu,
http://www.mfa.gov.tr/data/AB/IlerlemeRaporu_8Kasim2006_TamamininCevirisi1.pdf
(21.01.2012)

Türkiye 2007 İlerleme Raporu,
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf
(21.01.2012)

Türkiye 2008 İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf (21.01.2012)

Türkiye 2009 İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf (21.01.2012)

Türkiye 2010 İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf (21.01.2012)

Türkiye 2011 İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (21.01.2012)

Türkiye 2012 İlerleme Raporu, s. 11.
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf (11.12.2012)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),
<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC511D74F7DFC4C49E> (21.01.2012)

1998 Yılı Programı, Resmi Gazete, Sayı: 23163, 7 Kasım 1997,
http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23163_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23163_1.pdf (21.01.2012)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005),
<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCD157A140EEA4FF44> (21.01.2012)

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, http://plan9.dpt.gov.tr/oik20_1_adalet/adalet-9p-oik.pdf (18.02.2012)

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (21.01.2012)

Anayasa Mahkemesi Kararı (25.12.2008).
http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2681&content (21.01.2012)

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Gerekçe,
<http://anadolu.kanunum.com/kanunum/tutanaklar/TBMM/d22/c123/tbmm22123114ss1206.pdf> (21.01.2012)

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu,
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html> (11.02.2012)

5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,
http://www.bilgiagi.net/wp-content/uploads/2010/07/1982-Anayasasi-Degisiklik-Paketi-www.bilgiagi.net_1.doc (12.03.2012)

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m.4.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629-2.htm> (11.12.2012)

Ermumcu, Osman, “İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi”,

<http://www.aydinbim.adalet.gov.tr/MAKALELER/%C4%B0DAR%C4%B0%20SAVCILIK.htm> (20.03.2012)

TBMM İçtüzüğü <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> (11.12.2011)

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu,
<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (15.02.2012)

3686 sayılı İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu,
<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/kanun.htm> (15.02.2012)

KAYA Raporu, <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF> (12.02.2012)

24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılı Faaliyet Raporu,
<http://www.tbmm.gov.tr/raporlar/FaaliyetRaporu.pdf> (30.11.2012)

24. Dönemde TBMM Başkanlığına Verilen Genel Görüşme Önergelerinin Konuları,
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_genel_gorus_onergeleri.sorgu_yonlendirme
(30.11.2012)

TBMM Tutanakları, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.sorgu_baslangic

23. Dönem TBMM Gündeminde Yer Alan Bazı Meclis Araştırması Önergelerinin Konuları,
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/ARASTIRMA_ONERGESI_GD.sorgu_yonlendirme
(30.11.2012)

Meclis Araştırması Komisyonlarına İlişkin Bilgiler,
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/arastirma_onergesi_sd.sorgu_baslangic (30.11.2012)

23. Dönem TBMM’de Kurulan Meclis Soruşturması Komisyonlarına ilişkin bilgiler,
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sorusturma_onergesi_sd.sorgu_baslangic (30.11.2012)

24/2-3 Dönemde Verilen Gensoru Önergelerinin Konu ve Muhatapları,
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gensoru_onergeleri.sorgu_son_donem

TBMM “e- dilekçe” formu, <https://edilekce.tbmm.gov.tr>

Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğünün 2011 yılı için hazırladığı istatistikler; http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2011/154.pdf (01.12.2012)

Ahmet Başözen, “Kamu Bürokrasisi Ve Denetim Yolları”,
<http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamubrokrasisi.htm> (15.11.2011)

Sayıştay Başkanlığı 2011 yılı Faaliyet Raporu;
<http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2011.pdf>

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2011 Yolsuzluk Algı Endeksi;
<http://seffafgundem.org/etiket/yolsuzluk-algi-endeksi> (01.12.2012)

Mustafa Demirci, “ Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma” ,
www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDUwMDUwMDU3 (12.10.2012)

1 Temmuz 2010- 30 Haziran 2011 İsveç Ombudsmanı Yıllık Raporu;
<http://www.theioi.org/europe/sweden/parliamentary-ombudsmen> (11.11.2012)

Danimarka Parlamento Ombudsmanının 2010 Yıllık Raporu,
<http://beretning2010.ombudsmanden.dk/english/2010/> (11.11.2012)

2011 Parlamento Komiseri Yıllık Raporu,
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcomstan/311/311.pdf> (11.11.2012)

Law no. 73-6 of 3rd January 1973 establishing a Mediator of the French Republic
http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5751&lang=en&t_style=tex&l_style=default (24.11.2011)

İnsan Hakları Komiseri Kanunu, <http://www.mshr-ngo.ru/docs/upzak.htm> (07.02.2012)

İnsan Hakları Komiseri'nin 2011 yılı Yıllık Raporu, <http://euro-ombudsman.org/wp-content/uploads/2012/03/doclad2011.pdf> (11.11.2012)

ÖZET

Kökeni 18. yüzyıla dayanan ombudsmanlık kurumu ilk defa İsveç'te ortaya çıkmıştır. Bu kurumun dünyaya yayılmasında, devletin artan görevleri ile karmaşıklaşan yapısı ve mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliği etkili olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra insan haklarına verilen önemin artmasıyla da ombudsmanlık kurumu, siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik, demografik ve yüzölçümleri birbirinden farklı birçok ülkede, her ülkenin kendi idari, siyasi, hukuki ve sosyal yapılarına, özel gereksinimlerine göre, özelliklerinde bazı değişikliklerle farklı isimlerle uygulanmaya başlanmıştır.

Ombudsmanlık kurumu, idari, siyasi, yargı, kamuoyu ve etik denetim türlerine bir ikame kurum olarak değil, tamamlayıcı bir kurum olarak işlev görmektedir, kendine has özellikleri, esnek ve halka yakın yapısıyla diğer denetim kurumlarından ayrılmaktadır.

Başvuru prosedürü basit, hızlı ve masrafsızdır. Yürütme ve yasama organı karşısında bağımsızdır. Yönetimi yasallık çerçevesinin yanında hakkaniyet ölçülerine göre de denetleyerek, yönetim içindeki aksaklıkları ve düzensizlikleri belirleyen ve idarenin daha iyi işlemesine yardımcı olan bir kurumdur.

Yaptırım yetkisi bulunmamakla birlikte kamuoyunu bilgilendirme yolu ile idare üzerinde baskı unsuru oluşturur. Günümüzde dünya genelinde tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelen idare ile vatandaş arasında bir tür arabulucu olan ombudsman, bağımsız kamu görevlisi olarak, şikayetçi olanların şikayetlerini dinlemekte, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonucunu da idare ve ilgililere olduğu kadar kamuoyuna duyurmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu vatandaşla yönetim arasına girerek, daha doğrusu vatandaşın hakkını daha çabuk ve etkili arayabilmesine yardımcı olabilecek bir kurum olduğundan, vatandaş ile yönetim arasında uyum sağlayacaktır. Ombudsman icrai kararlar alamaz fakat halkın yakınmalarını alır, araştırır; bulgularını yakınan kişilere ve araştırılan örgütlere bildirir. Halk açısından ombudsman geçerli bir araçtır. Bürokrasiler açısından ise yapılan işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması sırasında saptanmamış yanlışlıkların sonunda yakalanması ve düzeltilmesini sağlayan bir yanlışlıktan arınma sistemidir.

Ombudsman idareye karşı oluşturulmuş bir kurum değildir. Amaç idarenin haksız eylem ve işlemlerinden doğan mağduriyetleri gidermek ve idare üzerinde ek bir destekleyici denetim

sağlamaktır. Ayrıca bu sayede yönetim eylem ve işlemlerini kısa dönemde göz önünden geçirilebilecek, hatalarını daha kısa sürede görebilecektir.

Ombudsmanlık kurumu tüm dünyanın ilgisini çekmesine ve bir çok ülkede uygulanmakta veya uygulanması yolunda çalışmalar yapılmasına rağmen Türk halkı için hala bilinmeyen, üzerinde fazla kafa yorulmamış yabancı bir kurumdur.

Çalışmada asıl sorun, ombudsman dışındaki denetim mekanizmalarını gözden çıkarmak değildir. Ombudsmanın avantajları diğer denetim sistemlerine göre daha hızlı olması, bürokrasinin hantallığına takılmaması, ucuz olması, halkla daha çok el ele olmasıdır.

Türkiye’de zaman zaman gündeme gelen ombudsmanlık kurumuna yönelik tasarılar uzun süredir yasalaşma imkanı bulamamış ve uygulamaya geçirilememiştir. Ancak, 12 Eylül 2010’da yapılan Referandum sonucunda ombudsmanlık kurumu anayasal bir konuma sahip olmuştur ve 14 Haziran 2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu ile yasallaşarak ilk kamu başdenetçi ve denetçileri seçilmiştir.

SUMMARY

Ombudsman institution, the origin of which dates back to 18th century, appeared in Swedish for the first time. Increasing functions and complicated structure of the state was influential in the spreading of this institution to the world. Especially after the World War II with the increase of significance given to human rights, ombudsman institution started to be practised, by making changes in institution's name and characteristics according to administrative, political, judicial and social structure and needs of each country, in many countries whose political, social, cultural, economic, demographic and acreage features are different from each other.

Ombudsman institution, beyond being a substitute for administrative, political, judicial, ethic and public opinion auditing mechanisms, functions as a complementary institution; besides, it separates itself via its specific characteristics, flexibility and closeness to the general public.

Application procedure is simple, quick and free of charge. It is independent from executive and juridical organ. Even it has no sanction to impose, by informing public it has influence aspect on public administration. Today, it has been a preferable check mechanism all over the world. An ombudsman is a friendly arbitrator between the administration and the individual citizens, as an independent official charged with representing the interests of the public by investigating and addressing complaints reported by individual citizens and informed the public and the corresponding authorities about the results of the complaints.

The ombudsman is a third party between the administration and the citizen to provide the best accord by means of supporting the citizen to claim their rights in a more effective and quick manner. The ombudsman can not reach to executive decisions but can hear the complaints of citizens, investigate the case, and can inform the owner of the complaint and the organizations concerned. For the citizens, the ombudsman is an effective way of pursuance for rights. For the bureaucracy, the ombudsman is a system to correct the mistakes of the past.

The ombudman is not an entity created against the administration. The purpose of its creation is to get rid of mistreatments of the citizens by the administration and to support the administrative jurisdiction as an additional supervision on the administration. By such a support, the administration can also recognize its mistakes in a very short time period.

Although the ombudsman is in practice in many of the countries all over the world and it is still popular, it is still unknown in Turkey and so a foreign entity to the Turkish administration system.

Yet, the problem is not to leave other mechanisms out but to introduce a new way of supervision to the system. The advantages of the ombudsman system can be summarized as its quickness compared to other supervision mechanisms, its cheapness and its more citizen friendly functioning manner.

The ombudsman could not be applied in Turkish administrative system for a long time, but as the result of the referendum which was in 12th September 2010, ombudsman institution is operating as a constitutional system. on June 14th 2012, the parliament adopted Ombudsman Act no.6328 and first public auditor and auditors are selected by parliament.