

# OMBUDSMANLIK KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNDAN BEKLENTİLER

Haydar EFE \*  
Murat DEMİRCİ \*\*

## ÖZET

Devlet yapısı ve sunduğu kamu hizmetleri zamanla ve teknolojik gelişmelerle karmaşıklaşmakta, geleneksel hak arama yolları yeni oluşumlar karşısında eksik kalmaktadır. Çağdaş demokrasinin gelişim sürecinde idarenin her alana el atması, mevzuatın son derece karmaşık hal alması, yargısal ve diğer denetim yollarının kendilerini yenilemeyiip çığ gibi artan iş hacmi karşısında işlemez hal alması sonucunda değişen toplum şartları ve ihtiyaçları insanların yeni hak arama yollarını aramasına sebep olmuştur. Bu anlayışı benimsemiş ülkelerde bu gerekliliğin yerine getirilmesi amacıyla mevcut hak arama yollarının yanı sıra ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu oluşturma çalışmaları, 1970'lere kadar uzansa da kanunlaşma sürecini yakın bir zamanda tamamlamıştır. Kurumu güçlü bir altyapıya kavuşturmak için Anayasa değişikliği yapılarak, kuruma anayasal bir statü kazandırılmıştır.

Bu makalenin temel amacı, Türkiye’de bağımsızlık, tarafsızlık ve hakkaniyet ilkelerine dayanan ombudsmanlık kurumunun kamu yönetimine, hukukun üstünlüğüne, şeffaflığa, iyi yönetime, demokrasi ve insan haklarına yapacağı muhtemel katkıları ortaya koymaktır.

**Anahtar Sözcükler:** Ombudsmanlık, İdarenin Denetlenmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu.

## THE CONCEPT OF THE OMBUDSMAN AND EXPECTATIONS FROM THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN TURKEY

### ABSTRACT

The structure of the state and the services that it provides are getting more complex over time and, with new technological advancements, traditional ways of seeking justice have become insufficient. The administration’s involvement with various issues, the fact that the legislation has become more and more complex, and the lack of judiciary reform and other inspection tools in addition to changing expectations, conditions, and needs of society have encouraged people to search for new ways of preserving and pursuing their rights. There is an Ombuds Office designed to satisfy this need in addition to other justice-seeking instruments in countries that have adopted this principle.

Though the attempts to establish the ombuds system in Turkey go back to the 1970s, the process for its legalization has completed only recently. In order to render its

\* Doç. Dr., Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

\*\* İçişleri Bakanlığı Müfettişi

infrastructure strong, the institution has been given a constitutional status with the recent amendment.

The main aim of this article is to put forth the possible contributions of the ombudsman institution, which is based on the main principles of independence, objectivity and fairness in Turkey, to the public administration, rule of law, transparency, good governance, democracy and human rights.

**Keywords:** the Ombudsman, Inspection of the Administration, the Ombudsman Institution.

## **GİRİŞ**

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi ve eğitim düzeyinin yükselmesiyle vatandaşlar artık devletten daha iyisini istemektedirler. Devletler de bu talepleri karşılamak için bireyin devlet karşısında korunması ve sahip olduğu hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasına yönelik olarak çeşitli yasal ve anayasal düzenlemelerde bulunmakta, kamu bürokrasilerini devamlı suretle yenilemekte, değiştirmekte ve çağın yönetim anlayışına uygun yeni yapılar oluşturmaya gayret etmektedirler. Bu kapsamda klasik bürokratik örgütlenme modelinden esnek, katılımcı, şeffaf, vatandaş odaklı, yönetimi esas alan, sunulan kamu hizmetinde kaliteyi arayan yeni bir kamu yönetimi modeline doğru bir gidiş gözlemlenmektedir.

Dünyanın çoğu ülkesinde toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, bireysel şikâyetlerle ilgilenmek ve kamuoyunun dikkatini kamu bürokrasisindeki aksaklıklara çekmek konularındaki arayışlar dikkatleri halihazırda dünyanın pek çok ülkesinde uygulanan, her ülkenin kendine özgü siyasal, toplumsal, kültürel ve idari koşullarına göre değişik biçimlerde yapılandığı ombudsmanlık kurumuna çevirmiştir.

Devlet ile yurttaş arasında bir tür arabulucu olan ombudsman ya da kamu denetçisi, bağımsız kamu görevlisi olarak, şikâyetçi olanların şikâyetlerini dinlemekte, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonucunu da ilgililere ve kamuoyuna duyurmaktadır. Ombudsman, insan hak ve özgürlükleri bağlamında kamu görevlilerini eğitmek, kamu idarecilerinin hak ihlali yapmalarını önlemek kamu idaresinin hatalı iş ve eylemlerini düzeltmek, daha iyi kamu hizmeti sunmalarını sağlamak ve bunların yanında vatandaş ve bürokrasi arasında arabulucu olmak gibi işlevler üstlenmektedir. Diğer denetim mekanizmalarına ilave olarak bireyin haklarının korunması ve iyi işleyen bir idarenin gerçekleştirilmesi açısından ikincil bir garanti mekanizması olan ombudsmanlık kurumu, klasik bürokrasinin aksine, yurttaşın hakkını savunan onun adına her türlü idari organı sorgulayan, her türlü bilgi ve belgeye ulaşarak elindeki bazı araçlarla idarenin modern yönetim anlayışına uygun işlemlerini sağlamaya yardımcı bir kurum niteliğinde olması dolayısıyla dünyada hızla uygulama alanı bulmuştur.

Dünyadaki bu genel yönelime paralel olarak Türkiye’de de insan haklarına saygılı hukuk ve hakkaniyete uygun olarak çalışan hesap verebilir bir yönetim için çalışacak bağımsız ve etkin bir kuruma olan ihtiyaç doğrultusunda Ombudsmanlık Kurumu, Kamu Denetçiliği Kanunu adıyla Anayasaya girerek, yasalasma süresini 29.06.2012 tarihinde tamamlamış ve Kuruma Kamu Başdenetçisi ve Denetçiler atanarak yapılaşma sürecine girmiştir. Böylece Türkiye, bir AB adayı ülke olarak tüm AB üye ülkeleri ve aday ülkeler içinde ombudsmanlık kurumuna sahip olmayan tek ülke olma hüviyetinden kurtulmuştur.

Bu kapsamda, bu makalenin temel amacı, hukuk devletinde ombudsmanlığın önemini ve vazgeçilmezliğini ortaya koymak, Türkiye’de yeni oluşturulan ve idareyle vatandaş arasında yaşanan sorunların çözümünde görev üstlenen geleneksel denetim birimlerinin tıkanıdığı noktalara bir çözüm yolu olarak öne çıkan Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de uygulanabilirliğini tartışmak, güçlü bir Kamu Denetçiliği Kurumunun başarılı olabilmesi için taşıması gereken nitelikleri, başarısını engelleyebilecek durumları ortaya koymak, karşılaşılabilecek olası sorunlara çözüm önerileri getirmektir.

## **1. OMBUDSMANLIĞIN TANIMI**

Kavramsal açıdan ombudsman kelimesi, halkın şikâyetlerini inceleyen, onlar adına hareket eden, haklarını koruyan ve yurttaş ile yönetim arasında bir çeşit hakem rolü oynamakla görevli kimseyi ifade etmek için İsveç dilinde kullanılır. Ombudsman, temsilci veya sözcü anlamında “ombuds” ile kişi anlamında “man” sözcüklerinden meydana gelir (Tayşi, 2013). Ombudsmanlık her ülkede farklı isimlerle anılmaktadır. Örneğin, İspanya’da “Halkın Savunucusu” (Defensor del Pueblo), Avusturya’da “Halk Avukatı” (Volksanwaltschaft), Fransa’da “Cumhuriyet Arabulucusu” (Mediator of Republic), Kanada’da “Vatandaş Koruyucusu”, Portekiz’de “Adalet Temsilcisi” (Provedor de Justica), İtalya’da “Sivil Savunucusu” (difensore civico), Polonya’da “İnsan Hakları Savunucusu” (Human Rights Defender) ifadeleri kullanılmaktadır (Ombudsmans, International Ombudsman Institute, 2013). Türkiye’de ise ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak kamu denetçisi kavramı kullanılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, kurulduğu her ülkede o ülkenin sosyal, kültürel, dini vb. özellikleri ve idari yapılarına göre farklı şekillerde uyarlandığından ortak bir tanım yapmak zordur. Ancak mevcut ombudsmanların ortak özelliklerinden yola çıkarak bazı tanımlamalar yapılmaktadır. Bu kapsamda, Uluslararası Barolar Birliği’nin 1974’de ombudsmana ilişkin yaptığı ve en çok kabul gören tanım ise şöyledir: “Ombudsman, anayasaya, yasaya veya parlamentonun aldığı bir karara göre kurulan, parlamentoya karşı sorumlu, devlet dairelerindeki memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikâyetleri alan, bu şikâyetler üzerine veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma-

soruşturma yapma, yanlışlıkların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir” (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 15).

Yılmaz, Kılavuz ve İzci de ombudsmanı “gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin 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 bir raporla her yıl kamuoyuna ve parlamentoya sunan kamu görevlisi (Yılmaz vd, 2003: 54) olarak tanımlarken, bir başka tanım da ise kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması için önerilerde bulunan bir kurum (Avşar, 2007: 68) olma özelliği üzerinde durulmaktadır.

## **2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ**

Vatandaşların, kendilerini idare edenlerin kötü yönetimlerine karşı tepki vermeleri, idarecileriyle ilgili şikâyetçi olmaları ve bunların tarafsız ve bağımsız bir denetim birimince araştırılmasını istemeleri çok eskilere dayanır. Ombudsmanlık kurumunun kökenlerini bazı yazarlar Roma İmparatorluğu’nda halkı Plebi Senatosu’nun yetki tecavüzlerine karşı koruyan “Halk Tribünlerine”, Çin’de M.Ö. 206- M.S. 220 döneminde hüküm süren Han Hanedanlığı sırasında var olan “Yuan Kontrol Kurumuna” ya da Amerika’da 17. yüzyılda kolonilerde görev yapan “Censors” kurumuna dayandırmışlardır (Altuğ, 2002: 54). Ayrıca, kurumun doğuşunda Osmanlı yönetim sisteminin de önemli bir role sahip olduğu çeşitli otoriteler tarafından kabul edildiğinden ombudsmanlık kurumu, Türk kamu yönetim sistemine yabancı bir kurum değildir. Şöyleki: İsveç Kralı XII. Charles’ın (Demirbaş Şarl) ordusu 1709 yılında Poltava Meydan Savaşı’nda Ruslarla yapılan savaşta yenilgiye uğramış, Demirbaş Şarl Osmanlı Devleti’ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında misafir kalan Demirbaş Şarl, Osmanlı kurumlarını tanıma fırsatı bulmuştur. İsveç Kralı XII. Charles, etkisinde kaldığı Osmanlı yönetim sisteminin etkisiyle ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında, hem halkın yöneticiler yüzünden çektiği sıkıntıları azaltmak hem de kendisinin yokluğundan faydalanan yöneticilerin haksız davranışlarına bir son vermek amacıyla ülkesinde kötü yönetim uygulamalarına çözüm bulmak amacıyla 1713 yılında bir kişiyi Högste Ombudsmannen (En Üst Murakip) olarak tayin etmiştir (Küçükközyiğit, 2006: 91).

Ombudsmanlık kurumunun, 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum haline gelmesi, modern anlamda Ombudsmanlığın başlangıcı olarak kabul edilir (Erdengi, 2009: 31-32). Ombudsmanlık kurumu, tarihsel süreçte anayasal kurum haline geldikten sonra bir asır suskun halde kalmıştır. 1919 yılına gelindiğinde

Finlandiya’da yapılan bir anayasa değişikliğiyle İsveç örneğine benzer bir kurum kurulmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası ilişkilerde hareketlilik, bilim insanları ve yöneticilerin de kendi aralarında yoğun etkileşimine olanak sağlamış, bu etkileşim sonucunda öğrenilen ombudsmanlık kurumunun varlığı ve işleyişindeki başarılar kısa zamanda bu kurumun diğer ülkelerde de oluşturulmasını sağlamıştır (Özden, 2010: 30-31).

Hukukun üstünlüğüne, şeffaflığa, iyi yönetime, demokrasi ve insan haklarına önemli katkılar yapan ombudsmanlık kurumu, dinamik bir yapıya sahip olmasından dolayı dünyada hızla gelişmekte, farklı adlarla günümüzde ulusal, bölgesel ve yerel (mahalli) seviyede ombudsmanlık kurumu oluşturan ülke sayısı hızla artmaktadır (International Ombudsman Institute, 2012). Ülkelerin demokrasilerinin gelişmesine, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasına, insan hakları ihlallerinin azalmasına yönelik katkılarından dolayı demokratik yönetimlerde geçerliliğini kanıtlamış, her geçen gün diğer başka ülkeler tarafından tercih edilir hale gelmiştir.

Ombudsmanlık kurumu, Norveç’te 1952 yılında askeri alanda, 1962 yılında ise sivil alanda, 1954 yılında Danimarka’da, 1959 yılında Batı Almanya’da, 1962 yılında Yeni Zelanda’da kurulmuştur. Ombudsmanlığın 1967 yılında İngiltere’de kurulmasıyla birlikte, hem Anglo-Sakson hukuk sistemine girmesi, hem de bu kadar büyük yüzölçümü ve nüfusu kalabalık ülkelerde uygulanması, ombudsmanlık kurumunun tüm dünyaya yayılmasında bir dönüm noktası olmuştur. 1973 yılında Fransa’da ombudsmanlığın kurulmuş olması da idari yargı sistemi uygulayan bir ülkede kurulabilmesi dolayısıyla, hukuk sisteminden bağımsız olarak her ülkede kurulabileceği düşüncesini doğrulamıştır (Avşar, 2007: 57). Avrupa Birliği’nin en yüksek karar organı Avrupa Konseyi ise 1992 yılında Maastricht Anlaşması’yla aldığı tavsiye kararıyla Avrupa Birliği’ne üye tüm ülkelerde ombudsmanlık benzeri bir kurumun kurulmasını tavsiye etmiştir (Temizel, 1997a: 36). Ayrıca, AB içinde Avrupa Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur. Avrupa Birliği’nin kurum ve organlarının kötü yönetimleri hakkındaki şikayetleri inceleyen Avrupa Ombudsmanlığı’nın kurulması, ilk defa uluslararası bir örgüt içinde ombudsmanlık kurumunun kurulması açısından önem arz etmektedir (Efe, 2011: 1).

Dünyada 140’dan fazla ülkede ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamalarının hayata geçmesi sonucunda tüm ombudsmanlık uygulamalarının görev ve yetki alanları zamanla genişlemiş ve ombudsmanların branşlaşması sağlanmıştır. Günümüzde, genel amaçlı ombudsmanlar, özel amaçlı ombudsmanlar, ulusal ombudsmanlar ve yukarıda bahsedilen uluslararası bir örgüt olan Avrupa Birliği’nin kurumları ve organları hakkındaki şikayetlerle ilgilenen Avrupa Ombudsmanlığı gibi farklı ombudsmanlık çeşitleri mevcuttur.

Genel amaçlı ombudsman, belirli bir konu ve hizmet alanıyla sınırlanmadan idarenin bütün eylem ve işlemleriyle ilgili sorunlarla ilgilenen ve bunları çözmeye

çalışan bir kurumdur. Görev alanıyla ilgili herhangi bir sınırlama yoktur. Özel amaçlı ombudsmanlar ise denetim alanının belli bir konuyla sınırlı olması dolayısıyla yalnızca bir şikayetçi grubun çıkarlarını korumakla sorumludur. Parlamento, sağlık hizmetleri, yerel yönetim, insan hakları, çocuk hakları, tüketici hakları, kadın hakları, fırsat eşitliği, basın, öğrenci, özürli ombudsmanlığı gibi ombudsman türleri en yaygın olarak uygulanmakta olan ombudsmanlık türleridir.

### **3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TEMEL ÖZELLİKLERİ VE GÖREV, YETKİ VE İŞLEVLERİ**

Bir devletin hukuk devleti olması, devletin kendisini kendi yaptığı hukukla sınırlandırması, hukuk kurallarına bağlı olması ve bu kurallara saygı duymasıyla mümkündür. Hukuk devleti içerisinde sadece yönetilenler değil, yönetenler de yasalara ve hukuka bağlı olmak zorundadırlar (Gözübüyük, 1995: 22). Dolayısıyla, hukuk devleti içinde oluşturulacak kurumlar da vatandaşın hak ve hürriyetini, sadece diğer bireylere karşı değil, devletin bizzat kendisine karşı da savunabilecek yapıda olmalıdır (Küçüközyiğit, 2006: 93).

İnsan hakları, “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramlarının birey ve toplum açısından temel değerler haline gelmesiyle birlikte ombudsmanlık kurumu, tüm dünyada hızla uygulanmaya başlanmıştır.

Ombudsmanlık kurumu, vatandaş devlet erkine karşı koruyan bir yapı olarak ortaya çıkmıştır ve vatandaşların yönetime katılma veya en azından idarenin aldığı kararları etkileme imkânına kavuşmaları bakımından temel önemdedir. Bu kapsamda, ombudsmanlık kurumunun uygulamaları, idari kararların alınmasında vatandaş odaklı yönetim sisteminin benimsenmesine katkıda bulunmakta ve uygulamaların daha şeffaf ve daha anlaşılır yapılmasına yardımcı olarak, demokratik kültürün toplumda yerleşmesini sağlayan önemli bir kurum işlevi görmektedir (Akıncı, 1999: 293).

Bir devletin verdiği kamu hizmetlerinin mevzuat hükümlerine uygun yapıp yapılmadığının denetlenmesi, demokratik bir yönetim anlayışının vazgeçilmez bir koşuludur. Vatandaşların bürokrasinin çarkları arasında ezilmesini önlemek için (Küçüközyiğit, 2006: 94) devletlerin karmaşıklaşan kamu yönetimi karşısında yetersiz kalan klasik denetim birimlerinin yerine yenilikçi, kolay ulaşılabilir, düşük maliyetli, hızlı çözümler üretebilen bir denetim mekanizması bulma arayışı sonucunda ombudsmanlık kurumu tüm dünyada uygulanmaya başlanmıştır.

Ombudsmanlık kurumunun hukuksal dayanakları, seçilmesi, görevden alınması, statüsü, görevleri ve yetkileri ülkeden ülkeye bazı değişiklikler gösterse de bu özellikleri ve görevleri genelleştirmek mümkündür. Dünya örneklerine bakıldığında

kurumun hukuksal dayanağı çoğu zaman anayasadır. Hukuksal dayanağını kendi kuruluş yasasından aldığı ülkeler de vardır. Ombudsmanlığın görev ve çalışma esasları genel olarak yönetmeliklerle belirlenmiştir.

Ombudsmanlar genellikle parlamento tarafından seçilmektedir. Parlamento dışında, Cumhurbaşkanı (Devlet Başkanı), hükümet ya da bir başka organ tarafından atansalar bile görevden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılmaktadır (Akin, 1998: 524). Ombudsmanın politika dışında olan ve iyi bir hukuk eğitimi almış ya da hukuki konulara yabancı olmayan kişiler arasından seçilmesi gerekmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliği, bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Ombudsman, yürütme veya idareye olduğu kadar kendisini seçen yasama organına karşı da bağımsızdır (Mutta, 2005: 56).

Ombudsmanlık kurumunun aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur. Ombudsmanı yargı kurumlarından ayıran en önemli özelliği kararlarının bağlayıcı olmaması ve kamusal eleştiri ve ikna dışında yaptırım yetkisinin bulunmamasıdır. Bu yüzden idarenin ombudsman kararlarına uymamasının hiçbir hukuki yaptırımı yoktur. Ombudsmanların karar verme, yönetimce verilmiş kararları değiştirme veya tümünden ortadan kaldırma gibi yetkileri bulunmamaktadır. Yönetimin yurttaşlarla ilgili eylem ve işlemlerinde bulunduğu eksiklikleri ve yanlışları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunma yetkilerine sahip olan ombudsman, esas gücünü de zaten araştırma ve soruşturmaları sonucunda vardığı kanaati kamuoyuna açıklama yetkisinden almaktadır (Avşar, 2007: 77).

Ombudsman kamuoyuna karşı da sorumludur. Ombudsmanın sadece şikayet başvurusunda bulunana karşı değil, şikayetçi olunan kamu kurumlarına karşı da sorumluluğu bulunmaktadır. Ulaştığı sonucu her iki tarafa da gerekçeleriyle birlikte açıklamak zorundadır. Ombudsmanın bütün yaptığı çalışmaların medyaya ve kamuoyuna açık olması sağlanarak, halkın sağlıklı bilgilendirilmesi sağlanır. Dolayısıyla, ombudsmanlar medya ile iyi ilişkiler içerisinde olmalıdır. Ombudsmanın ikna ve kamuoyuna açıklama dışında başka yaptırım gücü olmadığı için, alınmış kararlarının yürütme erki tarafından kabul edilmesi ve uyulması bakımından medyaya iyi ilişkileri olmalıdır (Küçüközyiğit, 2006: 99).

Ombudsmanlar sadece kötü yönetim uygulamalarının düzeltilmesiyle ilgilenmez, aynı zamanda yapılan haksızlıkların sebeplerini bulmak için kapsamlı ve sistematik inceleme ve araştırmalar yaparak yönetimi iyileştirmek amacıyla çeşitli önerilerde de bulunurlar. Ombudsmanlık kurumunda, bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma düşüncesinin yanı sıra kamu yönetiminin iyileştirilmesi de esas alınır. Ayrıca, yönetici ile vatandaş arasında ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması ve yönetici-birey arasında var olan ilişkilerin geliştirilmesi de ombudsmanlık kurumunun önemli görevlerinden biridir. İdarenin yazılı kurallarına sıkı sıkıya bağlı kalması ve inisiyatif kullanmaktan kaçınması hakkaniyete uygun olmayan sonuçlar

ortaya çıkarabildiğinden, vatandaşlar bu gibi durumlarda ombudsmana başvurarak sorunlarının çözüme kavuşmasını isteyebilir. Ombudsman haklı olduğuna inandığı bireylerin sorunlarına yönetim nezdinde yaptığı girişimlerle her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözüm yolları arar (Küçüközyiğit, 2006: 93).

Ombudsmanlık kurumu, araştırma ve denetlemede çok yetkileri olmasına karşın kamusal eleştiri ve ikna dışında başka bir yaptırımı olmayan bir kuruluştur (Temizel, 1997a: 53). Böyle olması da çağdaş kamu yönetim anlayışının bir gereğidir. Ombudsmanların idarenin yerine geçerek onun yerine karar verme, verilmiş kararları değiştirme gibi yetkileri olmaması ombudsmanların genel niteliğidir. Ombudsmanın temel işlevi yönetimin yurttaşlarla ilişkilerindeki eksik ve yanlışları ortaya koymak, yönetimin yurttaşa karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır (Temizel, 1997a: 53).

Ombudsman yaptığı soruşturmalarda her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisine sahiptir. Her türlü bilgi ve belgenin ombudsmana verilmesi yasalarla güvence altına alınmıştır. Ombudsmanlar yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre, disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ve diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadır. Ombudsmanlara, olaylara bireylerin şikâyetleri olmadan da doğrudan müdahale yetkisini bazı ülkeler sağlamış iken, bazı ülkeler bu yetkilerin sadece şikâyet üzerine kullanılması olanağını tanımaktadır (Temizel, 1997a: 55).

Ombudsmanlığın varlık nedeni, yurttaşları güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlamalara karşı bir güvence oluşturmaktır. Ombudsmanlığın eğitici, önleyici, düzeltici, yönetimin saydamlığını sağlama ve idari yargıya katkı sağlama işlevleri vardır (Sezen, 2001: 79): Bu kapsamda, ombudsmanlık kurumunun eğitici işlevi, vatandaşları sahip oldukları hak ve özgürlükler konusunda bilgilendirme ve bu hak ve özgürlüklerin nasıl korunacağına dair eğitme konularındadır. Ombudsmanın eğitici yönü sadece yönetilenleri değil kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun önleyici işlevi, ombudsman tarafından denetime tabi tutulacağını bilen idarenin eylem, işlem ve davranışlarında daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun düzeltici işlevi, idarenin eylem ve işlemlerinde hukuka aykırılık ya da yerinde karar alınmaması durumlarında kamu yöneticilerinin bu durumu düzeltmesi ve ortadan kaldırmasına olanak vermektedir. Bu kapsamda, hata yapmış idarenin hatasının düzeltilmesine yardımcı olmaktadır. Ombudsmanın yönetimin saydamlığını sağlama işlevi, kamu yönetiminde şeffaf yönetim sergilemeye katkı sağlamasıdır. İdarenin açık yönetimi, bilgilenmek amacıyla karar alma süreçlerine katılan yurttaşlarca, karar sürecinin açıklığı ve anlaşılabilirliğidir (Temizel, 1997a: 22).



Ombudsmanın idari yargıya katkı sağlama işlevi ise yargı mekanizmasındaki iş yükünü azaltarak, yargının daha etkin ve hızlı işlemesine katkısıdır. Etkin bir şekilde işleyen ombudsmanlık sistemine, kolay ulaşılabilir olması, herhangi bir ücret almaması ve çok fazla şekil şartı istememesi gibi nedenlerle başvurular artmakta ve söz konusu başvurular yargının iş yükünün azalmasına yardımcı olmaktadır.

#### **4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE’DE KURULMASI SÜRECİ**

2004 yılı içinde Adalet Bakanlığı bünyesinde yapılan çalışmalar ve ilgili kurum ve kuruluşlardan alınan görüşler çerçevesinde Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı hazırlanmıştır. Söz konusu kanun tasarısına 2005 yılı programında da yer verilmiş ve taslağın en kısa süre içinde tamamlanacağı belirtilmiştir (Erdengi, 2009: 206-208).

Adalet Bakanlığı tarafından 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmış ve TBMM’ye arz edilmiştir. TBMM’ye sevk edilen kanun tasarısına ilişkin olarak 2006 yılı içerisinde Avrupa Birliği’ne Uyum Komisyonu’nun görüşleri doğrultusunda Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığında kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katılımıyla tasarı son şeklini almış, TBMM Genel Kurul görüşmelerinin ardından onaylanarak Cumhurbaşkanlığı’nın onayına sunulmuştur (5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, 2012). TBMM’de kabul edilen ilk yasal düzenleme olması açısından, Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de hayata geçme serüveninde ayrı bir öneme sahiptir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Cumhurbaşkanlığı tarafından, Kanun’un 12. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilmiştir. Veto gerekçesinde; yasamanın yürütmeyi yalnızca siyasi yolla denetleyebileceği, anayasal açıdan Meclis Başkanlığı’na bağlı bir kurum kurulmasının mümkün olmadığı, meclisin görevleri arasında sayılmayan kamu görevlilerini seçme ya da atama yetkisinin kanunla meclise verilmesinin ve kurumda çalışacak uzman ve yardımcılarının çalışma esas ve usullerinin düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa ile bağdaşmayacağı görüşlerine yer verilmiştir.

5521 sayılı Kanun’un Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesinden sonra TBMM’de aynen kabul edilen Kanun, 28.09.2006 tarihi itibarıyla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaşmış, ikinci kez meclisten geçen 5548 sayılı Kanun’u Cumhurbaşkanı onaylamak durumunda kalmış ve 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Daha sonradan Cumhurbaşkanı ile Ana Muhalefet Partisi Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) 125 milletvekili anayasaya aykırı olduğu savıyla Kanun’un iptalini Anayasa Mahkemesi’ne götürmüşlerdir. Anayasa Mahkemesince 5548 sayılı Kanun’un Anayasa’ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum

ve zararların doğabileceği gözetilerek, esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir (Anayasa Mahkemesi’nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu’nu İptal Kararı, 4 Nisan 2009). Ardından, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından 25.12.2008 tarihli kararla oybirliğiyle iptal edilmiştir (5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı, 2009 ).

Kararın gerekçesi özetle şu şekildedir: Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa’da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerektiği, Kamu Denetçiliği Kurumunun söz konusu yapı dışında kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmadığı ve Anayasa’nın 123. maddesine aykırı olduğu belirtilerek, Kanun’a göre, Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM’ye bağlı olduğu, ancak Anayasa’nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak idare dışında kurulması ve yasamaya bağlanmasının olanaklı olmadığına vurgu yapılmıştır ( 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı, 2009 ). Ayrıca, bu durumun “hiç kimsenin veya organın kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı” yolunda Anayasa’nın 6. maddesine aykırılık oluşturduğunun altı çizilmiştir. Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun bir bütün olarak incelenmesinden, başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında TBMM’ye görevler verildiğinin anlaşıldığı, oysaki, TBMM’nin görev ve yetkilerinin Anayasa’nın 87. maddesinde açıkça belirtildiği ve bu görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisinin bulunmadığı, ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumuyla TBMM arasında bu seçime olanak verecek anayasada bir hükmün de bulunmadığı, bu nedenle, söz konusu Kanun’un Anayasanın 87. maddesinde TBMM’nin görev ve yetkilerinin sayıldığı maddeyle uyumlu olmadığı sonucuna varan Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nu, kurumun idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu ve bu Kanun’la TBMM’ye kuruma başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi verilemeyeceği gerekçesiyle Anayasa’nın 6, 87, ve 123. maddelerine aykırı bularak iptaline karar vermiştir (Bahadır, 2010: 365).

Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti, Kanun’un iptal gerekçeleri ve muhalefetin görüşlerini de dikkate alarak bir Anayasa değişiklik paketi hazırlamış ve 30 Mart 2010 tarihinde 26 maddeden oluşan Anayasa değişiklik paketi içinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düzenleme de yer almıştır. Bu düzenlemede Anayasa’nın 74. maddesinin kenar başlığına; “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” ve içeriğinde ise “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 Kurumu Kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir” hükümleri getirilerek kurumun anayasal altyapıya kavuşması hedeflenmiştir. Anayasa değişikliğiyle ilgili paketin Meclis Genel Kurulu’nda görüşülmesi sırasında iktidar partisi, anayasa değiştirme çoğunluğunu sağlayamadan Cumhurbaşkanlığına gönderdiği için Cumhurbaşkanlığı anayasa değişiklik paketini halkoyuna sunmuş, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla halkın % 58’i anayasa değişiklik paketine “evet” diyerek paketi onaylamıştır (12 Eylül 2010 Anayasa Değişiklikleri, 2010). Böylece Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçelerinden Anayasanın 6. maddesinde “hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” ilkesine hem de 87. maddesinde yer alan meclisin görev ve yetkileri maddesinde “böyle bir görev ve yetkinin olmaması hali” gibi iptal gerekçeleri ortadan kaldırılmıştır.*

Bakanlar Kurulundaki tüm üyelerin imzasıyla Meclis Başkanlığına 05.01.2011 tarihinde gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Ardından, 15.06.2012 tarihinde Meclisten geçerek Cumhurbaşkanına sunulan Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı, 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığınca onaylanarak Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (TBMM, 2012).

## **5. 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI**

5548 sayılı Kanun’un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden sonra, yapılan anayasa değişiklikleriyle Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal temele kavuşmuştur. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda her ne kadar farklı hükümler olsa da büyük ölçüde yapısını 5548 sayılı Kanun’a dayandırmaktadır. 6328 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde Anayasa Mahkemesi’nin iptal gerekçelerinin önemsendiği ve bu konuda Anayasanın 74. maddesinde bu yönde değişiklik yapılarak bu Kanun’un hazırlandığı vurgulanmıştır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 11. ve 14. maddelerine göre Başdenetçi, TBMM Genel Kurulunca ve denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Kurulu üyelerinden oluşan komisyon tarafından 4 yıllık bir süre için seçilir. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanun’da

Başdenetçi ve denetçiler için görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev süresinin 4 yıla düşürülmesiyle ilgili düzenleme 2010 yılı Anayasa değişikliği paketinde yer almıştır. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev sürelerinin parlamento seçimleriyle eşit olması kurumun bağımsız ve tarafsızlığını sağlamada önemli bir araçtır. 5548 sayılı Kanun’un çıkarıldığı tarihte parlamento seçimleri süresi 5 yıldır. 2007 yılında yapılan referandumla bu süre 4 yıla indirilmiştir. Bu yüzden, başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin 4 yıla indirilmesi, olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 14/3. maddesine göre “seçilen Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin bir dönem daha başdenetçi veya denetçi olarak seçilebileceği” hükmü vardır. Bu düzenlemenin ne derece başarılı olup olmayacağı tartışmaya açıktır. Ülke olarak idari ve siyasi yapımızda Fransa’yı model aldığımız için, Fransa’daki gibi “seçilen ombudsmanın bir daha seçilmeyeceği” hükmü kanunda yer alsaydı Ombudsmanlık Kurumunun bağımsızlığı pekiştirilmiş olurdu. Bir daha seçilmek düşüncesinde olan bir kamu denetçisinin siyasi erkler karşısında objektifliğini koruması güç olacaktır. Bu durum ise ombudsmanın en önemli özelliği olan bağımsızlığına hanel getirir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 5. maddesinde kamu denetçiliği kurumunun görevi, “*idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir*” şeklinde ifade edilmiştir. Ancak; “a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ç) Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri” kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Dünyadaki ombudsman uygulamalarında da İsveç ve Finlandiya örnekleri dışında yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar kurumun görev alanı dışındadır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararların Kamu Denetçiliği Kurumunun denetimine kapalı olması Anayasamızın ruhuna ve Türk siyasi yapısına uygun bir düzenlemedir. Cumhurbaşkanlığı zaten bu yapılan işlemlerden siyasi anlamda bile sorumluluğa sahip değilken Kamu Denetçiliği Kurumunun denetimine açmak ne anayasamıza ne de Türk siyasi yapımıza uygun bir düzenleme olacaktır. Öte yandan, Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari faaliyetleri kamu denetçisinin yetki alanı içindeyken sırf askerî nitelikteki faaliyetlerin kurumun görev alanı dışında bırakılması, Avrupa Birliği’nin 2011 ve 2012 yılları ilerleme raporlarında eleştiri konusu yapılmıştır (2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, 2011), (2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, 2012).

Ombudsmanın en önemli özelliklerinden biri hem idareye karşı hem onu seçenlere karşı bağımsız olmasıdır. Bağımsızlık kurumun en önemli özelliklerinden

biridir. Ombudsmanın kendisine verilen görevleri tam ve sağlıklı bir şekilde yapabilmesi için bağımsızlığı tam olarak sağlanmalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu için ise bu özellik kendi kuruluş yasasında verilmiştir. Kanun’un 12. maddesi “*Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz*” şeklindedir. Ayrıca, 6328 sayılı Kuruluş Kanunu’nun 10. maddesinin (e) bendinde Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aranan şartlar kısmında “*başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmama şartı*” maddesi bağımsız ve tarafsız olma kriterine uygun düşen bir düzenlemedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevini icra ederken kamu erkini elinde bulunduran otoritelerden istemiş olduğu bilgi ve belgelerin zamanında ve eksiksiz olarak kuruma verilmesi gerekir. Aksi halde yapılan inceleme ve soruşturmanın sağlıklı olması ve başarıya ulaşması güçleşecektir. Bu durumla ilgili olarak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 18. maddesindeki “*Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar*” şeklindeki hükümlerle kurumun yetkileri artırılmış, idarenin keyfi tutum sergilemesi ve bilgi ve belgeleri zamanında vermemesi gibi olumsuz durumların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu düzenlemeler kurumun görevini zamanında ve eksiksiz yerine getirmesine yardım edecektir. Aynı zamanda, 6328 sayılı Kanun’un 19. maddesinde kuruma “*inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi, denetçiler veya uzmanlara tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilme*” yetkisi verilmiştir. Bir olayın aydınlığa kavuşturulması ve sağlıklı soruşturulması için tanıklara başvurulması, onların dinlenilmesi gerekir. Kamu Denetçiliği Kurumunun söz konusu yetkiye sahip olması incelenen konuların aydınlığa kavuşturulması açısından önemlidir. Yine aynı maddede “*İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir*” hükmünün yer alması da olumludur. Çünkü kuruma yapılan başvurular çok çeşitlidir ve her konu hakkında kurum yetkililerin bilgi sahip olması mümkün olmayacağından gerek görüldüğünde uzman kişilere başvurma imkânı verilmesi olumlu bir adımdır.

Dünya ombudsman uygulamalarına bakıldığında ombudsman ya şikayet başvurusu üzerine ya da resen harekete geçmektedir. Kurumun harekete geçme şeklinde genelde dünya ülkeleri her iki başvuru imkânını da vererek kurumu daha etkin kılmışlardır. Kamu Denetçiliği Kurumunun harekete geçmesi konusunda “*Başvuru ve usulü*” başlıklı 17. maddesinde “*Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler*” ifadesinin yanı sıra, kurumun görevinin “*... idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri... incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*” olarak belirlenmesi kurumun sadece şikayet üzerine harekete geçebileceği anlamına gelmektedir. Zira,

Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili konularda resen harekete geçebileceğine dair herhangi bir hüküm yoktur. Halbuki herkesin idarenin kötü işleyişi ile ilgili başvuru yapması her zaman söz konusu olmayabileceğinden diğer pek çok ülkede tanınan bu yetkinin kuruma verilmemesi kurumun düzgün çalışması ve kendisinden beklenen faydayı sağlaması açısından önemli bir eksiklik. Bu durum, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporunda da açıkça önemli bir eksiklik olarak ifade edilmiştir (2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, 2011).

Dünya ombudsman uygulamaları incelendiğinde kuruma başvuru için çeşitli yollar vardır. Bazı ülkelerde kuruma doğrudan başvuru imkânı verilirken bazı ülkeler de aracılar aracılığıyla başvuru imkanı vermektedir. Kuruma aracı sayesinde başvuru yapılan ülkelerde çok başvurunun engellenmesi ve süzgeç vazifesi görenek başvurunun azaltılması arzulanmıştır. Ancak çoğu ülkede kabul edilen uygulama kuruma başvurunun doğrudan yapılmasıdır. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruya ilgili kişiler açısından gerçek ve tüzel kişilerin başvurusu açısından herhangi bir farklılık yoktur. Kuruma başvuru yöntemi açısından ilgili Kanun’un 17. maddesinde “ Başvuru; 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 belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir*” hükmünün yer alması çok olumlu bir gelişmedir.

28 Mart 2013 tarihli ve 28601 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabileceği, sözlü şikâyet başvurularının da kabul edileceği belirtilmiştir. Yine, kuruma başvuru yapacak kişilerde ilgili kamu kurumunun yaptığı işlem ve eylemde menfaat ihlali aranır. Ancak, *şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaması olumlu bir durumdur. Başvuruların herhangi bir şekil şartına bağlı olmaması, elektronik ortamın kullanılabilmesine imkân sağlanması ve herhangi bir aracı olmadan başvuru yapılabilmesi kuruma başvuru sayısını artıracaktır. Kurumu diğer denetim birimlerinden ayıran en önemli özelliklerinden biri de kolay ulaşılabilir olmasıdır. Bu özelliğin ona sağlanması önemli bir gelişmedir. Bu yolun verilmesiyle gereksiz birçok başvurunun yapılabileceği ve kurumun çalışmayacağı endişesi olsa da bunun gerçeği yansıtmadığı kuruma yapılan ilk 3 aydaki başvuruların çok olmamasından anlaşılabilir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013b). Ayrıca, Kanun’un 17. maddesinde “Kuruma,*

*illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir”* hükmünün yer alması kuruma başvuru kolaylığını artırmada önemli bir etken olacaktır.

## **6. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE MUHTEMEL KATKILARI**

**Demokratik Hukuk Devletinin Yerleşmesine Katkı Sağlama:** Demokratik yönetimlerde halkın yönetime eksik katılımı ve idareyle vatandaş arasında ilişkileri kuracak mekanizmaların yetersiz kalması nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumaya çalışan Kamu Denetçiliği Kurumu, temel hak ve özgürlükleri inceleyerek eksik gördüğü düzenlemelere yönelik olarak çalışmalar yapar; hükümete tavsiyelerde bulunur; parlamentoya reformlar sunar ve kanunların hazırlamasına yardımcı olur. Ombudsman vatandaşların bilgiye erişim haklarının sağlanması, kamuya personel alımlarında daha şeffaf davranılması, hukukun üstünlüğüne saygının garanti altına alınması gibi ilkelerle devlet faaliyetlerinde hukuku üstün kılmak için çalışarak demokratik hukuk devletinin ülkede tesis edilmesine katkı sağlayacaktır.

**Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecine Katkı Sağlama:** Kamu hizmetleriyle ilgili olarak devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşın idareden kaynaklanan sorunlarını en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi Avrupa Birliği’nin çok önem verdiği bir konudur (Temizel, 1997b: 765-766). Avrupa Birliği müktesebatında yer alan hukuksal düzenlemelerin ve kurumların üye olması beklenen aday ülkelerde de benimsenmesi beklenir. Birliğin içindeki ülkelerde ya da aday ülkelerde ombudsmanlık kurumunun kurulması yönünde Maastricht Antlaşması’yla tavsiye niteliğinde karar alınmıştır. Avrupa Birliği’ne giriş sürecinde olan bir aday ülke olan Türkiye’den kamusal yönetim altyapısını buna uygun hale getirmesi istenmektedir. Bu kapsamda, Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros, pek çok kez Türkiye’ye gelerek Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması çabalarına aktif destek vermiştir (IKV, 2011). Kamu Denetçiliği Kurumunun, kurulması, Türkiye-AB bütünleşme sürecine, özellikle ulusal mevzuatın Avrupa standartlarıyla uyumlu hale getirilmesine katkıda bulunmuştur.

**Kötü Yönetimi Önlemeye Katkı Sağlama:** Demokrasi ve iyi yönetim arasında zorunlu bir ilişki vardır. Demokratik idare iyi yönetimin uygulanmasının bir ön şartıdır ve demokratik yönetimin tesis edilmesindeki araçlardan bir tanesidir. Ombudsman, kamu yönetiminde onun bütün ana unsurlarını geliştirmeye çalışarak iyi yönetimin tesis edilmesine yardım eder. Bu temel unsurlar: Yönetime katılım, kamu yönetiminin şeffaflığı, kamu otoritelerinin insanlara hesap verebilirliği ve yönetimde adalettir (Şahin, 2000: 151). Kamu Denetçiliği Kurumu, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğramış bireylerin yönetim önünde haklarını savunacak, idareden kaynaklı

hakkaniyetsiz durumları düzeltmeye çalışacak ve yolsuzluk gibi yönetsel sapmaların oluşmasını engellemede önemli bir rol üstlenecektir (Şengül, 2010: 135-136).

**İdarenin Halkla İlişkilerinin Geliştirmesine Katkı Sağlama:** Kamu Denetçiliği Kurumunun yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde, yönetimle ilgili olarak halka güven verilmesinde ve halkın desteğinin sağlanmasında büyük katkıları olacaktır. Halkın şikayetlerinin, şikayete neden olan kuruluşlar tarafından değil de o kuruluşları denetleme ve şikayete neden olan uygulamaları düzeltme yetkisine sahip bir kurum tarafından incelenmesi şikayetlerin daha sağlıklı sonuçlandırılmasını sağlayacak, yönetim ile halk arasında karşılıklı güven ve anlayışa dayalı ortamın oluşmasını sağlayacaktır (Gölönü, 1997: 11-12).

**Parlamentonun Gözetim Fonksiyonunu Gerçekleştirmesine Yardımcı Olma:** Günümüzde parlamentoların kamu gücünü kullanan hükümet kuruluşlarını çeşitli yollarla denetleme, gözetleme fonksiyonu vardır. Ombudsmanın raporları, parlamentonun gözetleme ve denetleme görevini yerine getirmesine yardımcı olur. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, yaptığı çalışmalarla ilgili yıllık ve özel raporlar hazırlayarak Parlamento’ya göndermesiyle, TBMM’nin yürütme organı üzerindeki gözetim ve denetim görevini yerine getirmesine yardımcı olacaktır.

**Vatandaşların Hak ve Özgürlüklerinin Korunmasına Katkı Sağlama:** Vatandaşların hak ve özgürlüklerini kamu erkini kullananlara karşı korumak ombudsmanın en temel görevidir. Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetimin adil olmayan ve bir konuda hata yapılması durumunda ya da vatandaşların haklarının açıkça kamu yönetimince ihlal edildiği durumlarda onu koruyucu tedbirlerin alınmasını sağlar. Ombudsman, devlet ile birey arasındaki aracılığını, hem vatandaşlar hem de idarece kabul edilebilecek ortak bir çözüm bulabilmek için kullanır ve ortaya çıkabilecek ihtilafların çözümünde objektif olur (Şahin, 2000: 140-141). Bağımsız, tarafsız, güven duyulan, kamu yönetiminin sahip olduğu tüm belge ve bilgileri ulaşıp inceleyebilen, parlamento ve kamuoyu desteğine sahip olan ombudsman, çalışmalarıyla temel hak ve özgürlüklerin korunmasında etkili olacaktır (Ataman, 1993: 232). Böylece, yönetenler de yönetilenlerin hak ve özgürlüklerine daha saygılı olma gereğini duyacaklardır (Baylan, 1978: 44-45).

**İdari Reformların Hızlandırılmasına Katkı Sağlama:** Ombudsman kamu otoriterleri bakımından yapılan işlemleri inceler, yapılan yanlışları ve haksızlıkların nedenlerini yapacağı araştırmalarla ortaya koyar. Denetim, inceleme, araştırma faaliyetleri sonucu elde ettiği bulgulara göre kamu yönetimine yönetsel önerilerde bulunur. Yaptığı gözlem, tespit ve araştırma sonuçlarından yola çıkarak kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla gerektiğinde parlamento’ya yasa önerisi hazırlar (Akin, 1998: 543-544). Böylelikle, Ombudsman, idari sistemdeki yapısal zayıflıkları ortaya çıkararak, kamu yönetimin genelini ilgilendiren çeşitli problemlere dikkati çekerek idari reformların yapılması için önerileri içeren raporlar



hazırlayabilecek ve vatandaşların dolaylı yollardan da olsa kamu yönetimindeki reform hareketlerine katılabilmelerinin yolunu açacaktır (Erhürman, 1998: 100).

**Halkın ve Kamu Görevlilerinin Eğitime Katkı Sağlama:** Ombudsman, insan haklarının korunması, demokrasinin ve hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin olması gereken rolü hakkında halkı, politikacıları ve memurları eğitir. Ombudsman, yöneten ve yönetilenlere haklarını ve sorumluluklarını öğrenmelerinde yardımcı olur. Ombudsmanın yıllık raporlarında kamu görevlilerinin halka davranışlarını iyileştirmek, insan haklarına saygıyı artırmak ve vatandaş odaklı bir bürokrasi kültürü kazanmak için kamu hizmet sağlayıcıların eğitiminin şart olduğunu belirtir ve bu konuda medya aracılığıyla sağlıklı bir kamuoyunun oluşmasına yardımcı olur. Devlet daireleri, idari politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasında, hakkaniyeti tesis etmek için, birçok olayda, karşılıklı olarak ombudsmanın yol göstericiliğini arzu edeceklerdir (Şahin, 2000: 145). Kamu Denetçiliği Kurumunda yer alan hukukçular halkı çeşitli konularda bilgilendirecek ve başvurularına doyurucu cevaplar vererek eğitim görevini yerine getireceklerdir.

**Kamu Denetçiliği Kurumunun Hükümetle Vatandaşlar Arasında Köprü Rolü Oynaması:** Kamu Denetçiliği Kurumu diğer denetim organlarının yetersiz kaldığı, tıkanıp gittiği noktalarda bireyle devlet arasında her iki taraf için de hoşnutlukla kabullenilir çözümler arama noktasında önemli bir rol üstlenir. Bürokrasinin bürokratizme dönüştüğü, yargı yoluyla hak aramanın yıllar aldığı, idari yollardan hak aranmak istendiğinde idarenin tarafsız davranmadığı, kendisini haklı çıkarmaya çalıştığı, siyasal denetimin yeterli olmadığı zamanlarda ombudsman, birey ile devlet arasında yeni iletişim araçları tesis ederek (Şahin, 2000: 145) vatandaşla idare arasında gereksiz sürtüşmeleri engelleyecek ve karşılıklı iyi niyet duygularının gelişmesine katkıda bulunacaktır.

**Katılımcı Demokrasi İdealinin Gerçekleşmesine Katkı Sağlama:** Ombudsman, vatandaşların kamu yönetimiyle ilgili sorunlarını devlete iletebilmeleri açısından yeni bir olanak sunmak suretiyle katılımcı demokrasi idealinin gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır. Ombudsman sayesinde vatandaşlar idarenin denetlenmesine katılarak idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin azalmasına katkıda bulunmakta, ombudsmana idarenin hangi noktalarda aksaklıklar bulunduğunu göstererek onun hazırlayacağı reform önerilerine yol göstermek suretiyle ombudsman aracılığıyla yönetime katılmaktadır (Erhürman, 1998: 102).

**İdari Yargı Yükünün Hafifletilmesi Konusunda Katkı Sağlama:** Ombudsmanlık kurumu, vatandaşla idare arasında idarenin iş ve eylemlerinden dolayı çıkan sorunların, idari yargı yoluna gitmeksizin ortadan kalkmasını sağlar. Ombudsman, uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden önce hukuka aykırı eylem ve işlemde bulunan idareyi, işlemi geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna ederek idari yargının iş yükünü azalmasını sağlayacaktır.

**TBMM Dilekçe Komisyonu’nun İş Yükünü Hafifletilmesine Katkı Sağlama:** 1982 Anayasası’nın 74. maddesinde de belirtildiği üzere yönetilenlerin TBMM’ye dilekçe ile başvurarak, yönetimi denetlemeleri mümkündür. Bu kapsamda, vatandaşlar, idarenin kötü yönetimi sonucu mağdur olduklarında konuyla ilgili şikâyetlerini Meclisteki dilekçe komisyonuna yapabilirler. Kamu Denetçiliği Kurumunun şikâyetleri almasıyla birlikte TBMM Dilekçe Komisyonu’nun iş yükü önemli ölçüde hafifleyecektir.

## **7. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YÖNELİK ELEŞTİRİLER**

Ombudsmanlık kurumunun ülkemizde mevcut birçok sorunun çözümüne olumlu katkılar sunacağına hiç kuşku yoktur, ancak bu kurumla ilgili çeşitli endişe ve eleştiriler de mevcuttur. Bu eleştirilerden en önemlileri şunlardır:

a. İdari uyuşmazlıkları çözen bir idari yargının var olduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumunun etkin olup olmayacağı en fazla tartışma yaratan hususlardandır. Ombudsmanlık kurumunun varlığı, idari yargıya rakip bir denetim mekanizmasının ortaya çıkmasına neden olacağı ve bu durumun idarenin denetlenmesinde karışıklıklar ortaya çıkaracağı yönünde endişeler vardır. Ancak, ombudsmanlık kurumunun 1973 yılında idari yargının beşiği olarak kabul gören Fransa’da kabulü ve başarıyla uygulanması “idari yargının bulunduğu ülkelerde ombudsman kurumuna gereksinme yoktur” eleştirisini boşa çıkarmıştır. Ombudsmanlık kurumunu idari yargının yerini alacak bir kurum olarak değil, onun yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olacak bir kurum olarak ele almak gerekir (Süler, 2010: 165).

b. Türk kamu yönetim sisteminde yeteri kadar denetim birimi ve kurumu varken yeni bir denetim birimini ortaya çıkarmanın bir gereği olmadığı yönünde bir eleştiri daha vardır. Ancak, mevcut denetim birimlerinin işleyişi itibarıyla kapatamadıkları bazı ciddi aksaklıkları vardır. Mevcut denetim yolları genellikle eğitimli ve varlıklı kesimler tarafından kullanılmakta bu kesimin dışındaki geniş kitleler ise korku ya da bilgisizlik nedeniyle mevcut denetim yollarına başvurmayı göze alamamaktadır (Temizel, 1997a: 70). Öte yandan yargısal denetim hukukilik güvencesi sağlanmasına karşın yerindelik denetimi yapmamakta, ağır işlemekte ve kullanılabilmesi için kişinin bir takım masrafları göze alması ve hukuki süreci yakından bilmesi gerekmektedir (Süler, 2010: 165). Oysa ombudsmanlık kurumu yerindelik denetimi yapmakta, başvuru için hiçbir şekli şartı aramamakta, hiçbir mali külfeti olmamaktadır.

c. Ombudsmanlık kurumunun iyi işlemesi için gerekli başlangıç koşullarının bulunmadığı yönündeki eleştiri, bir diğer önemli eleştiridir. Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıktığı ve başarılı bir şekilde işlediği ülkelerin yüzölçümünün küçük, nüfusunun az, hukuk devletinin veya hukukun üstünlüğü ilkesinin geliştiği, yurttaşın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu, medyanın etkili olduğu İskandinav

ülkelerine özgü bir kurum olarak görüldüğü savunulmaktadır. Ancak kurum günümüzde aralarında Hindistan gibi az gelişmiş ülkelerin de bulunduğu dünyanın yüz kırkı aşkın ülkesinde başarılı bir şekilde uygulanırken, eğitim ve kültür düzeyinin düşüklüğü, nüfus ve yüzölçümünün büyüklüğü gibi unsurlar sebep gösterilerek ülkemizde uygulanamayacağını ileri sürmek çok gerçekçi değildir (Süler, 2010: 165).

d. Öte yandan, ombudsman denetiminin uygulamaya başlamasıyla Türk kamu yönetimindeki denetim mekanizmalarını daha karmaşıklaştıracağı, görev ve yetki yönünden çatışmalara sürükleyeceği yönünde görüşler de vardır. Ancak, Kamu Denetçiliği Kurumu, mevcut denetim mekanizmalarının ne varlıklarında ne de işlevlerinde bir değişikliğe yol açmadığı gibi, başta yargı yolları olmak üzere diğer denetim çalışmalarını rahatlatacaktır.

e. Türk kamu yönetim sisteminde güçlü bir merkezi yapının olmasının ombudsmanlık kurumunun işlerliğini güçleştireceği yönünde eleştiriler de mevcuttur. Türk kamu yönetimi Fransa’dan esinlenerek yapılandırıldığı için Fransa gibi merkezi idaresi güçlü bir ülkede kurumun başarılı bir şekilde uygulanması bu endişelerin yersiz olduğunu göstermektedir.

f. Türk kamu yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlıklı bir şekilde işlememesi bir başka eleştiri konusudur. Türkiye’deki yürütmenin yasama ve yargı üzerinde aşırı etkisinin olması, ombudsmanın bağımsız olmasını ve tarafsız tutumunu zedeleyebilir. Ombudsmanlık kurumunun temel prensibi olan yasamadan, yürütmeden ve yargıdan bağımsız olması ve işlemlerinde tarafsız bir tutum sergilemesi bu konudaki kuşkuları azaltacaktır. Bu sebeple, Kamu Denetçiliği Kurumunun yürütmeden bağımsız olmasına özel önem verilmelidir.

g. Türkiye’de hak arama kültürünün oluşmadığı, dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumunun yeterince başarılı olamayacağı yönünde de endişeler mevcuttur, ancak günümüz Türkiye’sinde bu konudaki tespitlerin doğru olmadığı, haksızlığa uğrayanların gerekli denetim mekanizmalarına başvurduğu, mevcut denetim yollarına başvuruların çokluğundan anlaşılmaktadır. Artık vatandaşlarımızın hakkını arayan ve her konuda idareyi sorgulayan bir davranış içerisinde girdikleri gözlemlenmektedir.

h. Ombudsman kurumunun karşılaştacağı iş yükünün çok olacağı, kurumun bu kadar çok başvuruya yanıt veremeyeceği, dolayısıyla başarısız olabileme ihtimali olduğu da ileri sürülmektedir. Vatandaş hak ve özgürlüklerinin kamu yönetiminden kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle çok fazla ihlal edildiği bir ülke olması ve ülke nüfusunun da kalabalıklığı sebebiyle ombudsmana yapılacak başvuruların sayısı çok olacaktır. Her ne kadar ombudsmana yapılacak başvuru diğer ülkelerdeki mevcut uygulamalardan daha yüksek sayıda olaksa da sonraki birkaç yıl içerisinde dünyadaki diğer uygulamalar gibi belli bir düzene oturacağı göz önünde tutulmalıdır (Avşar, 2007: 182) Bu durum da bir ön büro faaliyeti oluşturularak kurumun çalışma alanına

girmeyen başvuruların reddedilmesi ve ilgili makamlara yönlendirilmesiyle mümkün olacaktır (Süler, 2010: 165). Aynı zamanda, Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili geniş bir eğitim programı başlatılıp kamuoyu bilinçlendirilerek, kuruma hangi konularda başvuru yapılacağı konularında aydınlatılmalıdır. Bu sayede başvurular gerçekçi ve yapılması gereken başvurular olacağından iş yükü azalacaktır.

i. Kamu Denetçiliği Kurumu kurulurken, idarenin tesis ettiği iş ve işlem çok fazla ayrıntı ve uzmanlık gerektirebileceğinden tek bir kişiye bırakılmasının çok doğru olmadığı ve bu durumun çeşitli suiistimallere yol açacağı yönünde kuşku da mevcuttur. Ombudsmanın her konuda yeterli bilgi sahibi olmaması doğaldır. Dolayısıyla, bu konuda diğer ülkelerdeki gibi raporların hazırlanmasında uzman bilirkişilerden yararlanılması ya da uzmanlık gerektiren alanlarda farklı ombudsmanların görevlendirilmesine gidilebilmektedir.

## **SONUÇ**

Günümüzde çağdaş ve demokratik devlet olmanın gereklerinden biri, vatandaşlarını karmaşıklaşan bürokratik yapıya karşı koruyan, yönetilenlere kötü yönetim uygulamalarına karşı yargı yolları dışında ek güvenceler sağlayan ve bunun için gerekli kurumsal yapıları oluşturan devlet yapısı oluşturmaktır. Bu kurumsal yapılardan biri de ombudsmanlık kurumudur. Ombudsmanlık, yönetimin yaptığı haksız ve hatalı eylem ve işlemlere karşı vatandaşları koruyan, idare ile vatandaşlar arasında kimi zaman arabuluculuk görevi üstlenen, hem kendini seçen organa hem de idarenin diğer organlarına karşı bağımsız olan ve tarafsız bir tutum sergileyen, çabuk karar veren, şekilci olmayan bir kurumdur.

Vatandaşların haklarının güvence altına alınması ve kamu yönetiminin de hesap verebilirliğinin sağlanması bakımından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması önemli bir adımdır. Ancak, kamu denetçisinin idareyle yaşanan sorunları çözme konusunda; müzakere imkânına sahip olması, kamuoyu nezdinde itibarlı olması ve medyayla sıkı ilişkiler kurması başarılı olabilmesinin temel koşullarıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu, tarafsız ve yürütmeden ve yaşamadan bağımsız olarak ancak yasamanın desteğini alarak, kamu kurumlarıyla ve medyayla yakın işbirliği içinde çalışarak; bütün faaliyetlerini kamuoyunun gözü önünde açıklık ilkesine uygun olarak yapmalıdır. Kurum herhangi bir yaptırım gücü bulunmamasına rağmen sahip olduğu bu olanakları kullanarak birey-devlet arasındaki uyuşmazlıkları bir çözüme kavuşturmada başarılı olacaktır.

Kamu denetçisinin almış olduğu kararın yaptırım gücü olmadığından alacağı kararların idareyi bağlaması da söz konusu değildir. Ancak ombudsmanın parlamento ve kamuoyu desteğini arkasına alıp idare üzerinde baskı kurmasıyla idarenin kötü yönetim sergilemesini büyük ölçüde engelleyecektir. Ombudsmanın vermiş

olduğu kararlar tavsiye niteliğinde olsa bile kurumun faaliyette olduğu ülkelerde idareler büyük oranda bu kararlar doğrultusunda işlem tesis etmektedir. Türk kamu bürokrasisinin Kamu Denetçisinin kararlarına göstereceği saygı ve bu kararı uygulama oranı kurumun başarısını artırmakta etkin bir rol oynayacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulduğu ülkelerde idareden kaynaklı tüm sorunlara çözüm üreten ya da idareyi denetleyen diğer denetim organlarına alternatif olarak onların yerine ikame edilen bir denetim organı olarak oluşturulmamaktadır. Ombudsmanlık kurumu kurulduğunda idare üzerinde denetleme yaparken kimi zaman onlardan yardım almakta kimi zaman ise onlara yardımcı olarak onların iş yükünü hafifletmektedirler. Ombudsmanlığın önemli bir görevi de idare ile vatandaş arasında karşılıklı güven duygusunun artmasını sağlayarak ikili arasında arabulucu olmasıdır. Ancak, idareden kaynaklı tüm sorunların çözüleceğine yönelik olarak toplumda beklenti yaratılmamalıdır. Kurumun kamuoyu tarafından kabullenilmesi konusunda ise ilgili kamu kurum ve kuruluşları, konuyla ilgili faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları ve konuyla ilgilenen akademisyenlerle yakın ilişkiler kurulmalı ve kurum halka doğru tanıtılmalıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de yapılanmasıyla, bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak bireyi devlete karşı koruyacak, kötü yönetim sonucu bireyin karşılaştığı adaletsizliklerin düzeltilmesi için hizmet vererek yönetimin verdiği hizmetlerin eksikliklerinin bulunup giderilmesine katkıda bulunacak, hükümeti uluslararası kuruluşlardan önce eleştirecek veya uyaracak ve hükümetin gerekli adımları atmasını sağlayacak bir kurum olacaktır. Türkiye’de insan hakları ihlali nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne yapılan şikâyet başvuruları azalacaktır. Bu durum ülkemizin insan hakları karnesine olumlu yansıtacak ve insan hakları konusundaki eleştirilerin azalmasını sağlayacak ve AB’ye katılım müzakerelerinde Türkiye’nin elini güçlendirecektir.

Sonuç olarak, ülkemizde tarafsızlığı ve bağımsızlığı güvence altına alınması koşuluyla yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, hem idarenin kötü ve mağduriyet doğuran işlem ve eylemleri karşısında bireylerin haklarını korumaya yönelecek, yargının ve diğer denetim mekanizmalarının yükünü önemli ölçüde azaltacak hem de Türkiye’de iyi ve demokratik yönetimin kurulması, katılımcı demokrasi idealinin gerçekleştirilmesine katkı sağlayacak ve bireyin temel haklarının garanti edilmesinde vazgeçilmez bir kurum olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Anayasa Mahkemesi’nin 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu’nu İptal Kararı 4 Nisan 2009, Resmi Gazete Sayı: 27190 Karar Sayısı: 2008/185.
- Akın, Cengiz (1998), "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)" *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, Sayı 421, s. 517-550.
- Akıncı, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul, Beta Yayınları,
- Altuğ, Yılmaz (2002), *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul.
- Ataman, Taykan (1993), "İngiltere’de Ombudsman Kurumu" (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi), *Türk İdare Dergisi*, Sayı 400, s. 217-249.
- Avşar, B. Zakir (2007), *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara.
- Babüroğlu, Oğuz, Nevra Hatiboğlu (1997), "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", *TÜSİAD Yayınları*, İstanbul, s.1-59.
- Başbakanlık (2006), *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı*,<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc> (12.04.2012).
- Baylan, Ömer (1978), *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12*, Ankara.
- Bahadır, Oktay (2010), "Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)*, Nisan 2010 Sayı 1, s. 363-384.
- Efe, Haydar (2011), "Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 2, s. 1-29.
- Erdengi, Tefik Bora (2009), "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi*, Ankara.
- Erhürman, Tufan (1998), "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 3, s. 87-102.

- Erhürman, Tufan (2001), “İdari Denetim ve Ombudsman”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Gölönü, Sirel (1997), “Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi”, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 1997, Sayı 27, s. 3-14.
- Gözübüyük, Şeref (1995), Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş (23. bs.), Ankara.
- International Ombudsman Institute (IOI) (2012), Declaration Adopted Unanimously by All Present and Voting at the General Assambly Held on 13th November 2012 in Wellington, New Zealand.
- İKV (2011), “Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros Türkiye’ye Geldi”, 7-13 Mart 2011 İktisadi Kalkınma Vakfı E-Bülteni, [http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/avrupa\\_ombudsmani\\_nikiforos\\_diamandouros\\_turkiyeye\\_geldi.pdf](http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/avrupa_ombudsmani_nikiforos_diamandouros_turkiyeye_geldi.pdf) , (27.06.2013)
- Küçüközyiğit, H.Galip (2006), “Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme “Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt 2, No: 5, s. 90-111.
- Mutta, Serdar (2005), İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Kitap Yayıncılık, İstanbul.
- Ombudsmans, International Ombudsman Institute (2013), <http://www.theioi.org/all-regions>, (24.06.2013)
- Özden, Kemal (2010), Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Sezen, Sariye (2001),“ Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001, s.71-96.
- Süler, Gamze Yudum (2010), “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Bütçe Dünya Dergisi, Sayı 34, Yıl 2010/2, s. 157-167.
- Şahin, Ramazan (2000), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri”, Türk İdare Dergisi, Sayı 468, Eylül 2000, s. 131-158.
- Şengül, Ramazan (2010), “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, 2. Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresinde Sunulan Bildiri s. 128-141.
- Tayşi, İsmet (1997), “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der25m10.pdf> , (26.06.2013)
- TBMM (2012), “Kanun Bilgileri”, [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.durumu?kanun\\_no=6328](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6328). (12.12.2012)

- Temizel, Zekeriya (1997a), Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman, İstanbul: İULA-EMME.
- Temizel, Zekeriya (1997b), “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman” , Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan (Sayı:14), s. 764-778.
- Yılmaz, Reha, Akif Kılavuz, Ferit İzci (2003), “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1.
- 12 Eylül 2010 Anayasa Değişiklikleri, [http://www.haberler.com/12-eylul-2010-anayasa-degisiklikleri-halkoylamasi-2248918 haberi/](http://www.haberler.com/12-eylul-2010-anayasa-degisiklikleri-halkoylamasi-2248918-haberi/) (12.04.2012).
- 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, (2006).
- 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı (2006).
- 2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Ilerleme\\_Raporlari/2011\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Ilerleme_Raporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf). (17.06.2013).
- 2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Ilerleme\\_Raporlari/2012\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Ilerleme_Raporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf). (17.06.2013).