

## HUKUK DEVLETİNE KATKILARI BAKIMINDAN KAMU DENETÇİLİĞİ

**Yrd. Doç. Dr. Mehmet KAHRAMAN**

Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

### Özet

Günümüzde devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin artmasına paralel olarak, önceleri yargıyla sınırlı olan denetim mekanizmalarına, yargı dışı mekanizmaların da eklenmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu nedenle, birçok Batı Demokrasisinde idarenin yargı dışı yollarla da denetlenmesi gereği üzerinde durulmuş ve bu amaçla Ombudsman/ Kamu Denetçiliği kurumu oluşturularak, etkin bir şekilde çalışması sağlanmıştır. İdarenin eylem ve işlemleriyle ilgili şikayetlerin artması, yargı yolunun masraflı ve zaman alıcı olması ve diğer denetim yollarının yetersizliği gibi nedenler, kamu denetçiliği kurumuna olan ihtiyacın başlıca nedenleridir.

Bu çalışma, kamu denetçiliğinin ne olduğundan çok diğer denetim mekanizmaları arasındaki yerini ve özellikle hukuk devletine katkılarının neler olacağını tartışmayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Denetçiliği, Ombudsman, Hukuk Devleti, İdare, Denetim.

## PUBLIC AUDITING AND THE PROTECTION OF THE RULE OF LAW

### Abstract

Today, in parallel to increases in public services performed by the state, there emerged a need for non-judicial mechanisms of control of the administration in addition to those that are limited to judicial methods. Therefore, in many Western democracies, the institution of ombudsman has been established and the need for non-judicial methods of administrative control is stressed. Increasing complaints about the acts of the administration, the expensive and time consuming aspect of judicial control and insufficiency of other scrutiny mechanisms are the main reasons for the establishment of the institution of ombudsman.

This study focuses more on the distinctive characteristics of ombudsman among other methods of administrative control and on its contributions to the rule of law and less on the history and definition of the institution.

**Key Words:** Public Auditing, Ombudsman, the Rule of Law, Administrative Control

### **Giriş**

İdare ile vatandaş ilişkileri tarihsel süreç içinde incelendiğinde, bu ilişkilerin hak ve özgürlük mücadelesi, iktidarın sınırlandırılması talepleri, devletin demokratikleştirilmesi ve hukuka bağlı idare anlayışının yerleşmesi konularında yoğunlaştığı görülecektir. Nitekim günümüzde hak, adalet, özgürlük ve eşitlik gibi kavramlar her geçen gün önemini artırmakta ve bu durum, devletlere yurttaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve güvence altına alınması yolunda yeni denetim araçlarına başvurma ve bu konuda kurumsal mekanizmalar oluşturma görevlerini de yüklemektedir.

Günümüzde devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin artmasına paralel olarak, önceleri yargıyla sınırlı olan denetim mekanizmalarına, yargı dışı mekanizmaların da eklenmesi ihtiyacı doğmuştur. İdare ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin, günümüzde çoğalmasının ve karmaşıklaşmasının da etkisiyle, özellikle hukuk devleti anlayışına sahip ülkelerde, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin idarenin eylem ve işlemleri karşısında korunabilmesi için, yargı dışı denetim mekanizmalarının oluşturulması ve etkin bir biçimde işletilmesi zorunlu hale gelmiştir. Nitekim günümüzde yüzden fazla ülkede ombudsman ya da kamu denetçiliği olarak ifade edilen bir kurumunun oluşturulmuş olması, yurttaşları idare karşısında koruma düşüncesinin ve ihtiyacının bir ürünü olarak değerlendirilebilir.

Hukuk devleti ve demokratik devlet ilkeleri, çağdaş devlet anlayışının vazgeçilmez ilkeleri arasında yer almaktadır. Demokratik devlet olmanın önemli gereklerinden biri de vatandaşların temel haklarının tanınmış ve güvence altına alınmış olmasıdır. Demokrasinin özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı nitelikleriyle birlikte uygulanması, çağdaş devletin önemli idealleri arasında yer almaktadır. Aynı şekilde, hukuk devleti olmanın gerekleri arasında da idarenin kuruluş ve işleyişinin yasalara dayanması ile idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması ilkeleri yer almaktadır.

Hukuk devleti, kısaca “faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlet” demektir (Özbudun, 1990: 95). Şu halde, hem temel kamu haklarının tanınması ve güvence altına alınması, hem de idarenin hukuka bağlı olması hukuk devleti için anayasal ve yasal bir yükümlülüktür. Başka bir ifadeyle, bu hususların anayasa ve yasalarla düzenlenme zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak, temel kamu haklarının anayasa ile tanınması ve güvence altına alınması ile idarenin hukuka bağlılığının yasalarla öngörülmüş olması ve bunu sağlamak için yargısal denetim yollarının varlığı, idarenin yurttaşlar karşısındaki sorumlulukları bakımından yeterli olamamaktadır. Bu nedenle, birçok Batı Demokrasisinde idarenin yargı dışı yollarla da denetlenmesi gereği üzerinde durulmuş ve bu amaçla ombudsmanlık ya da kamu denetçiliği olarak ifade edilen kurumlar kabul edilerek etkin bir şekilde çalışması sağlanmıştır.

Kamu denetçiliği kurumunun önemi, kamu gücü otoritesini kullanan ve vatandaşlar karşısında üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılan idarenin eylem ve işlemleri karşısında, daha zayıf ve korumasız olan yurttaşları koruması ve savunması noktasında görülmektedir. Ayrıca kamu denetçiliği kurumu, insan haklarını geliştirmek, bireylerin idarenin kötü uygulamaları hakkındaki yakınmalarını gidermek, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı durmak gibi birçok önemli işlevleri daha yerine getirmektedir. İdarenin eylem ve işlemleriyle ilgili şikâyetlerin artması, yargı yolunun masraflı ve zaman alıcı olması ve diğer denetim yollarının yetersizliği gibi nedenler, kamu denetçiliği kurumuna olan ihtiyacın temel nedenleridir.

Bu çalışma, kamu denetçiliğinin ne olduğundan çok diğer denetim mekanizmaları arasındaki yerini ve özellikle hukuk devletine katkılarının neler olacağını tartışmayı amaçlamaktadır.

### ***İdarenin Başlıca Denetim Yolları ve Kamu Denetçiliği***

#### ***İdarenin Başlıca Denetim Yolları***

İdare, çeşitli yöntemlerle denetlenir. Bu yöntemleri başta yargı denetimi olmak üzere, siyasi denetim, idari denetim, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, yönetimde açıklık ve etik denetimi başlıkları altında toplamak mümkündür (Gözler, 2003; Gözübüyük ve Tan, 2001; Eryılmaz, 1993; Tortop, 1974: 27).

#### ***Yargısal Denetim***

İdarenin yargı tarafından denetimi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine, kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır. Hukuk devletinin bir gereği olarak, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini bütün siyasi sistemlerde görmek mümkündür (Gözübüyük ve Tan, 2001: 13-17). Yargı denetiminin amacı, idareyi hukuka uygun davranmaya zorlamak suretiyle, vatandaşları idare karşısında korumaktır.

Yargısal denetim, sadece hukukilik denetimi ile sınırlıdır. Dolayısıyla yargısal denetime konu olan idari işlem ya da eylem yerinde olmamakla birlikte hukuka uygunsuzsa, yargı organlarının bu işlem hakkında bir karar vermesi mümkün olmamaktadır. Aynı şekilde, yargısal başvuru işlemlerinin karmaşıklığı, teknik hukuk bilgisini gerektirmesi ve yargılamanın yavaş işlemesi gibi sebeplerle yargısal denetimin, idarenin denetlenmesinde sınırlı bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.

#### ***İdari Denetim***

Bir kamu kuruluşunun, hem kendi kendini denetlemesi (iç denetim), hem de kendi dışındaki başka bir kuruluş tarafından denetlenmesi (dış denetim) şeklinde gerçekleşen bir denetimdir. Kamu kuruluşunun kendi içinde gerçekleştirilen denetime "*hiyerarşik denetim*"; kendi dışındaki bir kamu kuruluşu tarafından

denetlenmesine ise “vesayet denetimi” denilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2001: 930; Gözler, 2003: 297).

Hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi hem “hukuka uygunluk” hem de “yerindelik” bakımlarından yapılabilir.

Türkiye’de, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir iç denetim yolu oluşturulmuştur. 5018 Sayılı Kanunun 63. maddesinde iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmiştir; 66’ncı maddesi ile de “kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde “İç Denetim Koordinasyon Kurulu” kurulmuştur.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda iç denetim şu şekilde tanımlanmıştır: “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir” (m.63). Aynı maddenin devamında, bu faaliyetlerin, “idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak” gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Görüldüğü gibi bu tanımda, denetimin iç denetçiler eliyle yapılacağı belirtilmekte, hukuka uygunluk denetiminden söz edilmeyip, yalnızca performans denetiminden bahsedilmektedir.

5018 sayılı yasanın iç denetçilerin görevlerini düzenleyen 64. maddesi, “denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek” demek suretiyle, müfettişlerin kısmen kullanabildiği soruşturma açma yetkisini fiilen kaldırılmıştır. Aynı maddede iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu belirtilmiş, ancak bunun nasıl sağlanacağı açıklanmamıştır (Dikmen, 2004). Aynı şekilde, iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılmayacağı belirtilmiştir.

#### *Siyasal Denetim*

İdarenin yasama organı tarafından denetlenmesidir. Siyasal denetim araçları “Soru”, “Meclis Araştırması”, “Genel Görüşme”, “Gensoru” ve “Meclis Soruşturması”dır.

Bütçe görüşmeleri ile milletvekillerinin, vatandaşların idare ile ilgili sorunlarına yardımcı olmak amacıyla yürüttükleri “seçmen hizmetleri” de yasama organının yürütmeyi ve dolayısıyla idareyi denetlemede kullandığı araçlar arasında sayılabilir.

Siyasal denetim araçlarından gensoru ile hükümetin veya bir bakanın görevden alınması mümkündür. Bununla birlikte, bu durumun gerçekleşmesi çok özel bazı şartların gerçekleşmesine bağlıdır. Aynı şekilde bu denetim sonucunda gerekli görüldüğü takdirde yasama organı tarafından yasal düzenleme yapılabilir. Öte yandan, bu denetim yoluyla, idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle menfaatleri ihlal edilen veya hakları muhtel olan vatandaşlar, ilgili idari işlemin ortadan kaldırılması ve varsa maddi zararlarının tazmini gibi sonuçlara her zaman ulaşamayabilirler (Gözler, 2003: 296 ).

#### *Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi*

Baskı grupları, ortak çıkarlarını gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteleri etkilemeye çalışan örgütlü gruplardır. Bunlar, çoğu zaman yasama organı, hükümet ve genel anlamda idare üzerinde etkili olmaya çalışırlar. Zira, yasama organı idareye önemli ölçüde takdir ve düzenleme yapma yetkisi vermektedir (Sharkansky, 1970:182). Yasama organının bütün ihtimalleri düşünerek kanun yapması mümkün olmadığından, yasama organının boş bıraktığı ya da önceden göremediği alanlar, düzenleyici işlemlerle idare tarafından düzenlenmektedir.

Baskı gruplarının idareyi etkilemek için yürüttükleri faaliyetler, bazı ülkelerde yasal düzenlemelerle kurumsallaşmıştır. Örneğin, Amerikan siyasi kültürü baskı gruplarının faaliyetlerini olağan sayarak, onları hoşgörü ile karşılamaktadır. Bu faaliyetler Amerika'da "lobicilik" (*lobbying*) olarak ifade edilmektedir.

Baskı grupları, idareyi açıklık ve verimliliğe yöneltmekte, yönetime katılma kanallarını genişletmekte, temel hak ve özgürlükleri korumada aktif rol oynayabilmektedirler. Baskı gruplarının, idare üzerinde yürüttükleri etkileme faaliyetlerini gerek kendi özel çıkarları için gerekse kamu yararı için yürüttükleri yönünde farklı görüşler mevcuttur. Bazı yazarlar, baskı gruplarının, genellikle özel çıkarları peşinde koştukları ve bunların da çoğunlukla toplumun yararı ile bağdaşmadığı görüşünü savunurken; bazı yazarlar da insan hakları, tüketiciyi koruma ve çevre gibi toplumun ortak değer ve çıkarlarını korumayı esas alan baskı gruplarının giderek gelişmekte olduğuna dikkat çekmek suretiyle kamu yararı için çalıştıklarını belirtmektedirler (Peters, 1989: 261; Kapani, 1983: 164-165). Baskı grupları, ister kendi menfaatlerini korumak için çalışsın, isterse kamu yararı için faaliyet göstere her iki durumda da etkili olabilmek için güçlü olmalıdır. Oysaki az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsinin ortak özelliklerinden birisi de baskı gruplarının örgütsel, mali ve fonksiyonel yetersizlikleridir. Başka bir ifade ile baskı grupları gelişmiş ülkeler dışındaki dünyada, idarenin denetlenmesi hususunda yeterince fonksiyonel değildir.

#### *Yönetimde Açıklık*

Gizlilik, idarenin ya da bürokrasinin yapısında vardır. Nitekim idare, rakiplerine karşı iktidarını güçlendirmek ve sürdürmek için, gizliliği önemli bir politik araç olarak kullanmak eğilimindedir. Weber'e göre "bütün bürokrasiler, bilgilerini

ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. İdare, işlem ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğine saklamaya özen gösterir..." Weber, eleştirilme endişesinden başka maddi, diplomatik, askeri ve ticari çıkarların da, yönetimdeki gizliliği artırdığını savunmaktadır (Weber, 1986: 209-210).

Gizliliğin diğer bir sebebi de, halkın idareye müdahale etmesini ve onun kararlarını etkilemesini önlemektir. Bununla birlikte demokratik değerlerin, kitle iletişim araçlarının, bilgi düzeyinin ve dolayısıyla sosyal ilginin gelişmesi, idarenin görev ve sorumluluklarının yeniden değerlendirilmesini ve kamu hizmetlerinin halkın denetim ve gözetimi altında yürütülmesini gerekli hale getirmiştir. Nitekim günümüz bilgi toplumlarında idarenin açıklığı genel kabul gören bir düşünce olmuştur. Ülkemizde de, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin de etkisiyle şeffaf bir yönetime dönüşme yolunda önemli çalışmalar yapılmaktadır. 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte bu yolda önemli bir adımın atıldığı söylenebilir.

#### *Kamu Yönetiminde Etik*

Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi ahlaki ilke ve değerler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Özdemir, 2008: 179-195).

Kamu yönetiminde etik, devlete ve idare kuruluşlarına karşı güven oluşturma ve bunu korumanın önemli bir unsurudur. Etik, kamudaki uygulamaların, teamüllerin ve genel olarak davranışların denendiği ve kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven vermektedir (Özdemir, 2008: 179-195).

Ülkemizde yönetimde etik konusundaki temel düzenlemenin, 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun'la yapıldığı söylenebilir. 5176 sayılı kanunun amacının, "kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi" olduğu belirtilmiştir (m.1).

#### *Kamu Denetçiliği*

İsveç dilinde "temsilci" ya da "görevli" anlamına gelen "*Ombud*" ve "kişi" anlamına gelen "*man*" kelimelerinin birleşmesinden oluşan Ombudsman sözcüğü, dilimize farklı biçimlerde çevrilse de en yaygın kullanımının "kamu denetçisi" biçiminde olduğu görülmektedir. Kamu denetçisi, "yönetimin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları araştırarak sonuca bağlayan kişi ya da kurum" olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun, Sezen, 1998:185).

Dar anlamda kamu denetçisi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında arabuluculuk, hakemlik görevini üstlenen kişi anlamında kullanılmaktadır (Özden ve Gündoğan, 2000: 48). Bu anlamıyla kamu denetçisi, vatandaşlar ile kamu kurumları arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların hızlı, adaletli, sağlıklı bir zeminde çözümlenmesine hizmet eden bir “akıl adam” işlevi görmektedir. Diğer taraftan kamu denetçisini, halkın idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin yakınmalarını incelemeye ve haklı olduğu yakınmalara sebebiyet veren eylem ve işlemlerin kendilerinin ya da zararlı sonuçlarının ortadan kaldırılması için çaba göstermeye yetkili olan bağımsız bir kurum olarak değerlendiren yazarlar da bulunmaktadır (Keneş, 1997:792).

Kamu denetçiliği kurumunu her ülke kendi hukuksal, idari, siyasal ve sosyal koşullarına göre yorumlayarak oluşturduğu için kavramın, üzerinde mutabakata varılmış bir tanımı bulunmamaktadır. Dolayısıyla kavram, uygulandığı her ülkedeki özel koşullarına bağlı olarak farklı biçimlerde tanımlanmıştır.

Bazı tanımlarda kamu denetçisinin göreve gelme biçimi, sorumluluğu, yetkileri, çalışma usulü, yetki alanı, şikayetleri ele alma ve çözümlenme yöntemi gibi bazı özelliklerine vurgu yapıldığı görülmektedir. Buna göre kamu denetçisi, prensip olarak ataması yasama organı tarafından yapılan ancak parlamentoya karşı da hükümete karşı olduğu kadar bağımsız olan, idarece mağdur edilen bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın şikayette bulunmaları üzerine harekete geçen, geniş bir inceleme-soruşturma-araştırma denetim yetkisine sahip olan; idare tarafından yapılan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasına engel olmak, mevzuata saygılı olmayı ve uygun davranmayı sağlamak, icrai niteliği bulunmayan öneriler yapmak, kamu hizmetlerinin hakkaniyete uygun bir şekilde ve daha iyi yerine getirilmesi için gereken düzenlemelerin yapılması yönünde öneride bulunmak amaçlarını taşıyan bir kurum olarak tanımlanmaktadır (Ataman, 1997: 780).

Yapılan bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere, kamu denetçisinin varlık nedeni, bireylerin temel haklarını korumak, kişi hak ve özgürlüklerini savunmak, idare karşısında zor durumda kalan yurttaşlara yardım etmek ve kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıkları önlemek amacıyla, idarenin eylem ve işlemlerinin iyileştirilmesine çalışmaktır. Bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda kamu denetçisinin, idare karşısında yurttaşın yanında yer alarak kişi hak ve özgürlüklerini savunmak suretiyle hukuk devletinin yerleşmesine önemli katkılar yapma potansiyeline sahip olduğu söylenebilir.

### ***İdarenin Denetlenmesinde Kamu Denetçiliğinin Yeri ve Önemi***

Kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan denetim türlerinden birisi olan kamu denetçiliği, genellikle idareye karşı halkın şikayetlerini inceleyerek, idarenin aksayan ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmakta; vardığı sonuçları parlamento ve kamuoyunun bilgisine sunmaktadır.

Hukuk devletinin gerekleri arasında yer alan iki temel unsur, temel hakların her türlü yolla güvence altına alınması ve idarenin hukuka bağlılığının sağlanmasıdır. Kamu denetçiliği kurumuna sahip ülkelerdeki uygulamalara bakarak, bu gereklerin sağlanması bakımından kamu denetçiliği kurumunun, başarılı bir uygulama oluşturduğu söylenebilir. Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, gelişmiş demokrasilerde olduğu kadar, gelişmekte olan ülkelerde de, hukuk devletinin pekiştirilmesi ve demokratikleşmenin bir aracı olarak görülen bu kurumun büyük bir hızla yayıldığı görülmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunu doğuran sebeplerden başlıcaları, klasik denetim yollarının yetersizliği ve çağdaş devletin karmaşıklaşan idari yapısıdır. Çağdaş devletlerin gittikçe genişleyen ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan idari yapısı, üst düzey yöneticilerine verilen takdir yetkilerindeki artış, idari işlemlerde meydana gelen haksızlıklara karşı yurttaşın korunması ihtiyacı, yeni denetim araçları arayışlarına yol açmıştır. Parlamento denetiminin, parti disiplini ve yasama-yürütme ilişkileri sebebiyle işlevsiz kalması; idarenin iç denetiminin hiyerarşik yapı ve dayanışma duyguları gibi sebeplerle vatandaş için bir güvence olmaktan uzaklaşması; yargı denetiminin yavaş işlemesi, pahalı olması ve bu denetimin sadece dava açılmasına bağlı olarak hukuka uygunlukla sınırlı kalması gibi sebepler bu arayışı haklı kılmaktadır. Öte yandan çağımız devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı bireyleri idare karşısında zayıflatmakta ve korunmaya muhtaç duruma getirmektedir. İşte bu nedenlerle, idarenin yapısına daha kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha hızlı, daha basit, daha etkili bir kuruma duyulan ihtiyaç, kamu denetçiliği kurumuna olan ilgiyi artırmıştır. Nitekim Avrupa Konseyi İstisari Asamblesi'nin 1975 tarih ve 457 sayılı tavsiye kararında Ombudsman, insan haklarını korumada iyi bir yöntem olarak kabul edilip, üye devletlere tavsiye edilmiştir. Bugün dünyanın birçok devleti tarafından Ombudsmanlık ya da kamu denetçiliği kurumunun oluşturulduğu görülmektedir.

Genel olarak kamu denetçiliği kurumunun görevi, kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektir. Kamu denetçiliği kurumu, kamu yönetimine karşı bireylerin şikayetlerini kabul etmekte ve ortaya çıkan sorunlara bir çözüm getirme çabası içine girmektedir. Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen kamu denetçiliği, kendisine aracısız olarak ulaşan şikayetler üzerine ya da kendiliğinden harekete geçerek soruşturma görevini yerine getirmektedir. Kamu denetçiliği kurumu, hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görüldüğü ülkelerde, sadece kötü yönetim olarak adlandırılabilir konularla kendilerini sınırlandırmamakta, yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için sistematik araştırmalara girişmekte ve böylece idareyi iyileştirmek amacıyla önerilerde de bulunabilmektedirler. Bu nedenle kamu denetçiliği kurumunun "tamamlayıcı misyon" icra ettiği söylenmektedir (Özden, 2000: 50).



Kamu denetçiliği kurumunun önemli rol oynadığı alanları aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür (Şahin, 2010: 131):

*a) Bireyleri korumak:* Kamu denetçiliği kurumunun temel rolü, hakları idare tarafından ihlal edilen bireyleri korumaktır. Kamu denetçiliği kurumu, idarenin adil olarak hareket etmediği, bir durumu yanlış olarak ele aldığı veya vatandaşların haklarını veya menfaatlerini ihlal ettiği hallerde, bu konudaki şikayetlerin yapılabilmesi ve sorunların tespit edilebilmesi için öngörülen bir başvuru merciidir. Dolayısıyla bu kurum, bağımsızlık, esneklik ve idare kuruluşlarıyla bireyler arasındaki ilişkilerde uzlaştırıcı yaklaşımı ile bireysel hakların korunmasında önemli bir role sahip olabilir.

*b) İyi yönetimi sağlama ve kötü yönetimi önleme:* İyi yönetim ve demokrasi arasında karşılıklı ve zorunlu bir ilişki bulunmakta olup, demokratik idare iyi yönetim için zorunlu bir şart niteliğindedir. Aynı şekilde, iyi yönetim ve insan hakları arasında da açık bir ilişki bulunmaktadır. Nitekim "İyi yönetim", bugün uluslararası hukuk tarafından bireysel bir hak olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla kamu denetçiliğinin, iyi yönetimin tesis edilmesi için gerekli araçlardan biri olduğu söylenebilir. Kamu denetçiliği, yönetime katılım, idarenin şeffaflığı, kamu otoritelerinin yönetilenlere hesap verebilirliği ve yönetimde adalet gibi kamu yönetiminin bütün ana unsurlarını geliştirmeye çalışarak, iyi yönetimin tesis edilmesine katkıda bulunabilir (Reif, 2004: 78).

*c) İdari reformları hızlandırma:* Kamu denetçiliği kurumu, yukarıda belirtilen işlevleri yerine getirirken idari sistemdeki yapısal zayıflıkları ortaya çıkarabilir, sistemle ilgili problemlere dikkati çekebilir ve idari reformların hızlandırılmasını teşvik edebilir. Örneğin, Fransız Ombudsmanı yılda 20-30 reform tavsiyesinde bulunmaktadır (Şengül, 2007: 15).

*d) Parlamentonun gözetim fonksiyonunu destekleme ve tamamlama:* Kamu denetçiliği kurumu, hükümet kuruluşlarından bağımsız olmasına karşın, parlamentoya rapor verme yetkisi ve görevine sahiptir. Bu görev ve yetkiler, ona aynı zamanda parlamentoya gözetim fonksiyonunu icra etmede yardımcı olması imkanını da verebilir.

*e) Halkı ve kamu görevlilerini eğitme:* Kamu denetçiliği kurumu, görev ve yetkilerinin bir gereği olarak halkı, politikacıları ve kamu görevlilerini insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, demokrasinin temel ilkeleri, hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda idarenin olması gereken rolü hakkında eğitir.

*f) Hükümetle vatandaşlar arasında köprü olma:* Kamu denetçiliği kurumu, toplum ile idari makamlar arasında yeni iletişim kanalları tesis etmek ve hükümeti daha fazla "insan-duyarlı" yaklaşımlara teşvik etmek suretiyle, idare ile vatandaşları birbirine yaklaştırabilecek bir rol oynayabilir.

## ***Kamu Denetçiliğinin Hukuk Devletine Katkıları ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği***

### ***Kamu Denetçiliğinin Hukuk Devletine Katkıları***

Anayasanın 2. maddesinde “Cumhuriyetin nitelikleri” arasında sayılan hukuk devleti ilkesi, çağdaş demokratik rejimlerin temel özelliklerinden biridir. Hukuk devleti ilkesi, devletin tüm organ ve makamlarının hukuka uygun davranmakla yükümlü olduğu, böylece, birey haklarının devlet otoritesi karşısında etkin olarak korunduğu bir sistem olarak tanımlanabilir (Yazıcı, 2005: 77). Bu tanımdan da anlaşıldığı gibi, hukuk devleti özünde devlet otoritesini sınırlayan, bu otorite karşısında bireyin güvenliğini ve haklarını garanti eden bir sistemin oluşturulmasını amaçlamaktadır (Erdoğan, 1997: 75; Özbudun, 2004: 113; Gözler, 2000: 169; Çağlar, 1989: 6-7; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001: 99; Teziç, 1991: 136; Can, 2004: 342-344).

Anayasa Mahkemesi de hukuk devletini “İnsan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran, bunu devam ettirmekle kendisini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk kurallarına ve Anayasa’ya uygun, bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı olan devlet” şeklinde tanımlamıştır (Anayasa Mahkemesinin 25.5.1976 tarih ve E. 1976/1, K. 1976/28 sayılı kararı).

Anayasa Mahkemesi daha sonraki bazı kararlarında, konuya yaklaşımını şu şekilde belirtmiştir: “Hukuk Devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir” (Anayasa Mahkemesinin 27.3.1986 tarih ve E. 1985/31, K. 1986/12 sayılı kararı) Nihayet sonraki bir kararında da temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmadığı hukukun evrensel kurallarına saygı gösterilmediği ve adaletli bir düzenin gerçekleşmediği bir ortamda hukuk devletinden söz edilemeyeceğini belirtmiştir (Anayasa Mahkemesinin 12.11.1991 tarih ve E. 1991/7, K. 1991/43, sayılı kararı).

Devletin bütün işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olması, hukuk devletinin temel şartlarından birini oluşturmaktadır. Bu gereklilikten dolayı devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altında bulunması bir zorunluluk olmaktadır. Nitekim Danıştay, vermiş olduğu bir kararında, “İdarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı olması hukuk devletinin en karakteristik vasfı icabı” olduğunu belirtmiştir (Danıştay DDK’nun 30.3.1950 tarih ve E. 320, K. 50/128 sayılı kararı).

Hukuk devleti siyasî özgürlüğün başlıca güvencelerinden biridir (Erdoğan, 1999: 86). Hukuk Devletinin gereklerinden biri, her şeyden önce yasama, yürütme, idare ve yargının görev alanlarının açıkça tanımlanmış olması ve bu sınırlara bilfiil

uyulmasıdır. Diğer bir gereği de, bireysel özel alanların ve temel hakların güvence altına alınmasıdır. Bu bağlamda, hukuk önünde eşitlik, hak arama yollarının açıkça öngörülmesi, kazanılmış haklara saygı, evrensel ilkelerin dikkate alınmasını da belirtmek gerekmektedir (Atar, 2000: 75).

Hukuk devleti, özünde devlet otoritesini sınırlayan, bu otorite karşısında bireyin güvenliğini ve haklarını garanti eden bir sistemin kurulmasını amaçlamaktadır. Bu yüzden, hukuk devletinin kurulmasını amaçlayan tüm mekanizmaların temelinde, devlet iktidarının hukuk ile sınırlandırılması, bireyin özgürlük alanlarının genişletilmesi, bu özgürlüklerin güvence altına alınması amacı yer almaktadır. Dolayısıyla, yürütme organının işlemlerinin hukuka uygunluk denetimine tabi kılınması ile hukuk devletinin oluşturulması mümkün olabilecektir (Erdoğan, 1999: 75). Hukuk devletine dayanan bir anayasa düzeninde tıpkı yasama gibi yürütme organı ile tüm idari makamların da eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması gerekeceği açıktır.

Bir hukuk devletinde hak ve özgürlük ihlallerine karşı birtakım denetim mekanizmalarının kurulması kaçınılmazdır. İşte bu denetim mekanizmalarından birisi de kamu denetçiliği kurumudur. Kamu denetçiliği kurumu, idarenin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesinin ifadesidir (Kuluçlu, 2006: 7).

Değişik ülkelerde çeşitli adlarla adlandırılan kamu denetçiliği kurumu, idarenin yargı dışı denetim mekanizmalarından biridir. İdarenin hukuka uygunluk açısından denetimi, olayın sadece hukukilik, başka bir anlatımla, hukuka uygunluk yönüyle ilgilidir. Oysa, idari hizmetlerin kalite yönünden, verimlilik yönünden, hatta yerindelik yönünden değerlendirilmesi de söz konusu olabilmelidir. Yargı mercileri, dolaylı biçimde takdir hakkını sınırlama yoluyla dahi olsa, yerindelik denetimi yapamamaktadır. Ancak kamu denetçisi, bir işlem hukuka uygun olsa da onu isabetli ya da yerinde bulmayabilmektedir. Nitekim bir idari işlem hukuka uygun olmakla birlikte adil olmayabilmektedir. İşte bu noktada kamu denetçisinin önemi ortaya çıkmaktadır. Bu gibi durumlarda kamu denetçisi, idari işlemin ilgili olduğu kişi için en uygun çözümün, en uygun işlemin yapılmasını önermekte, bir haksızlık ya da bir hata yapılmamasını sağlamaya çalışmaktadır (Erhürman, 1995: 97).

Türkiye’de böyle bir kurum oluşturulduğu zaman, her şeyden önce idare ile vatandaş ilişkilerinde yeni diyalog kanallarının sağlanmış olacağı ve en önemlisi, idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinde kalitenin yükseleceği tahmin edilmektedir. İdare ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların bir bölümü bu yolla çözüleceğinden idari yargının iş yükü de hafifleyecek ve böylece idari yargı mercilerinin görevlerini daha verimli biçimde yürütmesi sağlanabilecektir.

Kamu denetçiliği kurumunun, hukukun üstünlüğünü kabul eden ülkelerde hukuk kurallarını vatandaş lehine uygulamaya gayret ettiği, idarenin eylem ve işlemlerinde yapılan hataları düzeltmeye katkısı nedeniyle idare ile vatandaş arasındaki güven duygusunu zenginleştirdiği, idarenin iyileşmesine ve idari yargının yükünün azalmasına neden olduğu, yönetime katılımın gerçekleşmesine katkı sağladığı; bu katkıları nedeniyle vatandaş hak ve özgürlüklerinin korunmasına yardımcı olduğu savunulmaktadır. Örneğin, Avusturya ombudsmanı yasaların ve yönetimin bazı yönlerinin değişimi için idareye sekiz yılda yüz elli civarında öneride bulunmuş ve bunun yarısından çoğu kabul edilerek değişimi sağlanmıştır. Tamamen halkın daha iyi yönetilmesini hedefleyen bu kurum, idarenin yanlışlarını düzelttiği kadar vatandaşın kendi haklarını öğrenmesi ve aydınlanmasına da katkılar sağlamaktadır (Kestane, 2006:134). Kendi haklarını kullanmayı öğrenen halk ise daha çok yönetimi sorgulayabilme cesaretini elde edecek ve bu da idarenin demokratikleşmesine ve hukuk devletinin gereklerinin yerine getirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır.

Kamu denetçiliğinin hukukilik denetimi yanında yerindelik ve hakkaniyet denetimi de yapabilmesi, onu bireyi idareye karşı korumada daha güvenceli yol haline getirmektedir. Kamu denetçiliği kurumu, hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi adına ne kadar başarı sağlayabilirse, o ölçüde bir öneme sahip olacak ve hukuk devleti idealini gerçekleştirmede önemli araçlardan biri haline gelerek, hukuk devletinin vazgeçilmez kurumları arasındaki yerini alacaktır. Hukukun üstünlüğü için önemli olan, devletin bekası değil, yurttaşların özgür ve haklarına saygı gösterilerek yaşamalarını sürdürebilmeleridir. Dolayısıyla kamu denetçiliğinin, hukukun üstünlüğünü sağlayacak kurumlardan biri olduğu söylenebilir.

#### ***Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu***

1982 Anayasasının 125. maddesine göre, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Bu nedenle, bir yandan devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, başka bir anlatımla idarenin, eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimini sağlamak, öte yandan bu hizmetlerin verimli, yararlı, rasyonel biçimde yürütülmesini denetlemek üzere, çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur.

Anayasada ve bazı özel yasalarda öngörülen Devlet Denetleme Kurulu, Meclis Dilekçe Komisyonu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, çeşitli dönemlerde oluşturulan İnsan Hakları Komisyonları/Kurulları gibi kurumlar, kamu denetçiliğinin fonksiyonlarından bazılarını yerine getirmekle birlikte henüz böyle bir kurum oluşturulamamıştır.

Aday ülke statüsünde olduğumuz Avrupa Birliği, Maastricht Anlaşmasında ombudsmanlık kurumuna yer vermiş ve bir Avrupa Parlamentosu üyesinin ya da her hangi bir şikayetçinin, Birlik Organlarının kötü işleyişi ile ilgili durumları bildirmesi üzerine, ombudsmanın bu durumları incelemeye alacağını düzenlemiştir (Gündüz,

1-2, 101 ) Aynı şekilde, 7-8 Aralık'ta Nice Zirvesi'nde onaylanan Temel Haklar Şartının 43. maddesi; 'Birliğin bütün vatandaşları veya bir üye devlette ikamet eden veya kanuni adresi bir üye devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, ... Topluluk kuruluşları veya organlarının faaliyetlerinde karşılaşılan kötü idare vakalarını Birlik kamu denetçisine ( ombudsman ) havale etme hakkına sahiptir.' demek suretiyle ombudsmana başvuru imkanı, bir "vatandaşlık hakkı" olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Avrupa Birliği üyesi olmanın sonuçlarından birinin de ombudsmanlık kurumuna sahip olmak ya da bir başka ülkenin ombudsmanına şikayet hakkını kabul etmek olacağı açıktır.

Türkiye'de de "ombudsman" kurumunun kurulması ve örgütlenmesi için çeşitli çalışmalar yapılmış, nitekim Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu denetçisi kurumunun kurulması öngörülmüştür. Dönemin İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı, devlet ve sivil toplum temsilcilerini bir araya getirerek, Ekim 1999'da 11 maddelik bir "Kısa Vadeli Demokratikleşme Programı" hazırlatmıştır. Bu programın hedeflerinden birisinin de Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması olduğu belirtilmiştir.

55. Hükümet döneminde, İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsmanlık kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Bu amaçla çeşitli ülkelerin ombudsmanlık mevzuatı incelenmiş, değişik ülkelerin ombudsmanları Türkiye'ye davet edilerek, ombudsman kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmıştır. Bu çalışmalar sonucunda Türkiye'de oluşturulacak ombudsmanlık kurumunun, TBMM ile ilişki içerisinde olması gerektiği ve ombudsmanın Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmesi gerektiği görüşü benimsenmiştir.

59. hükümet döneminde, 15. 06. 2006 tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu çıkarılmış ancak bu kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilmiştir. Daha sonra 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı hazırlanarak Meclis'e sunulmuş ve yasa Meclis tarafından kabul edilerek Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Cumhurbaşkanı'nın ve Ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesine başvurusu üzerine, Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun geçici 1. maddesi nedeniyle yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi milletvekilleri, yayımlanan Kamu Denetçiliği Kanununun Anayasa'da öngörülen örgütlenme ilkelerine, erkler ayrılığı ilkesi ile anayasanın 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuş ve Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanı tarafından açılan davada ilgili iddiaları yerinde bularak 5548 sayılı kanunun anayasaya aykırılığını tespit etmiş ve ileri sürülen iddialar doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun iptaline karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, iptal kararında "...Anayasa'da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanınması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisince

*bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz...*

*5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağı göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağılılığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır...*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir... Açıklanan nedenlerle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir..." gerekçesine dayanmıştır. (Anayasa Mahkemesinin 25.12.2008 tarih ve E.2006/140, K. 2008/185 sayılı kararı; <http://www.anayasa.gov.tr>. 03.03.2011). İptal kararı nedeniyle Kamu Denetçiliği kurumu kurulamamış fiilen görevine başlayamamıştır.*

*Türkiye'de kamu denetçiliği ile ilgili son gelişme, bu konunun 12 Eylül 2010 tarihinde referanduma sunulan anayasa değişikliği paketinde yer almış olmasıdır. Bu değişiklikler kapsamında, Anayasanın 4. Bölümünde, Siyasi Haklar ve Ödevler başlığı altında yer alan Dilekçe Hakkına ilişkin 74. Maddede değişiklik yapılarak, bu maddede Kamu Denetçiliğine de yer verilmiştir. Anayasa değişikliği ile 74. maddenin kenar başlığı "Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" olarak değiştirilmiş olup, madde metni şu şekildedir: "...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 kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”*

Anayasada yapılan bu değişiklikle, kamu denetçiliği kurumunun anayasal bir kurum haline getirildiği, Anayasada öngörülen yasal düzenlemenin yapılmasıyla birlikte, kurumun çalışmaya başlayacağı görülmektedir.

Türkiye’de kamu denetçiliği kurumu oluşturulmasına karşı çıkılmasının nedenlerinden biri kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edilmesi ihtimali olup, aynı şekilde yargının yerindelik denetimi bakımından yetkisinin sınırlandırılmasına ilişkin gerekçeler, kamu denetçiliği kurumunun eleştirisinde de kullanılmaktadır. Özellikle hükümet tasarruflarına karşı ve bu tasarrufların kalitesi hakkında değerlendirme yapma yetkisinin tek bir kişinin inisiyatifine bırakılması, fazla iyimser bulunmaktadır (Esgün, 269) Bunun dışında, farklı uzmanlıklar gerektiren idari etkinliklerin denetlenmesinde, uzman olmayan bir kişinin başarılı olamayacağı savunulmaktadır (Altuğ, 1968: 171).

Doktrindeki eleştiriler ise, kurumun gereksizliğinden çok, Türkiye gibi bir ülkede uygulanmasının zorluğu üzerinde toplanmaktadır. Türkiye’de mevcut denetim sistemlerinin yeterince sağlıklı ve objektif çalıştırılmadığına ilişkin tartışmalar yaşanırken, bir de ombudsmanlık kurumu oluşturulması, bu tartışmaları artırmaktan başka işe yaramayacaktır (Arslan, 1990: 1044,1045).

Kamu denetçiliği kurumunun ülkemiz için gerekli olduğunu savunanlar, daha çok bu denetimin masrafsız bir mekanizma olması özelliği üzerinde durmaktadırlar. Ayrıca idari yargıyı ilk kez sistemleştiren ve başarıyla uygulayan Fransa’da bile böyle bir kurum oluşturulduğuna göre, ülkemizde de ombudsmanlık kurumu oluşturulmasının mümkün olduğu savunulmaktadır (Uler, 1990: 1027). Dolayısıyla, tarafsızlığı ve bağımsızlığı güvence altına alınarak sağlıklı bir şekilde kurulacak ombudsmanlık kurumu, hem idarenin kötü ve mağduriyet doğurucu işlem ve eylemleri karşısında vatandaşları hakkını aramaya yöneltecek; hem de yargının ve diğer denetim mekanizmalarının yükünü önemli ölçüde azaltabilecektir (Erhürman, 1995: 31).

Günümüzde ombudsman ya da kamu denetçiliği tipi denetim kurumları, hangi ülkede olursa olsun, o ülkenin nüfusuna, yüzölçümüne, idari ve siyasal yapısına bakılmaksızın yaygınlaşmış durumdadır. Böylesine yaygınlaşan bir kurumun, doğal olarak oluşturulduğu ülkelerin özgül koşullarına göre farklılıklar göstereceği açıktır. Nitekim ombudsman, günümüzde sadece İskandinav ülkelerine özgü ya da idari yargı sistemini uygulayan ülkelere gerekli bir denetim kurumu olarak görülmemektedir. Gerek demokrasinin örnek alındığı İngiltere, gerekse idari yargı sisteminin örnek alındığı Fransa’nın üye olduğu ve Türkiye’nin de üye olmaya çalıştığı bir birlik olan AB, üye ülkelerin yıllarca edindikleri deneyimlerini kendi bünyesinde de değerlendirme eğilimindedir.

Kamu denetçiliği veya buna benzer kuruluşlar eliyle yapılan denetimin, aynı nitelikte olmamakla birlikte, uygulandığı ülkelerde başarılı olduğu görülmektedir. Bu kuruma sahip devletleri incelediğimizde, idareyi denetleme yollarının eksikliğinden ya da bu yolların başarısızlığından dolayı ombudsman kurumunu oluşturmadıkları; söz konusu denetim mekanizmalarının yanında ek bir denetim mekanizması olarak bu kurumu oluşturdukları görülmektedir. Bu devletlerin amaçları bu mekanizmalara alternatif bir denetim kurumu oluşturmak değil; idarenin denetlenmesini gerçekleştirmek için ne kadar mekanizma varsa hepsini ülkenin özel şartlarına uyarlayıp değerlendirmektir. Ombudsmanlık kurumu, tarafsız ve bağımsız olmasından kaynaklanan bir saygınlığa sahip olması ve idare üzerinde olumlu psikolojik etkiler yapabilmesi dolayısıyla tercih edilmektedir.

Ombudsmanın diğer denetim mekanizmaları yanında tercih edilme nedeni, daha hızlı işletilebilecek bir denetim mekanizmasına sahip olması ve yargının yapamadığı yerindelik denetimini de yapabilmesidir. Çünkü hukuk devletinde, idarenin eylem ve işlemlerinin sadece yasalara uygun olması yetmez; hukuka uygun olması da gereklidir (Wade, 1974: 600).

Türkiye’de idarenin temel problemlerinin aşırı merkeziyetçi gelenek ve bürokratik kültür, idari alanlarda çeşitlilik, idari faaliyet alanlarının genişliği ve koordinasyon yokluğu, kapalılık, hesap verebilir olmaması, kayırmacılık, katılım eksikliği, taleplere cevap verilmemesi, yetersiz denetim, adaletsiz personel rejimi, yolsuzluk, rüşvet ve insan hakları ihlalleri olduğu söylenebilir. İyi kurulmuş ve çalışan bir kamu denetçiliği kurumu, idareye bu problemlerin üstesinden gelmede ve demokrasinin geliştirilmesinde yardımcı olabilir (Şahin, 2010: 145-146). Dolayısıyla, ülkemizde kamu denetçiliği kurumunun kurulmasıyla birlikte, hem demokratikleşmeye yönelik bir şartın yerine getirileceği ve hem de hukuk devleti olma yolunda önemli bir adımın daha atılacağı söylenebilir.

### **Sonuç**

Kamu denetçiliği kurumunun, yaptığı çalışmalarla bir yandan idarenin daha iyi ve etkin denetlenmesini sağlamakta, öte yandan vatandaşların haklarını aramalarına katkıda bulunarak insan haklarının korunmasına ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine katkıda bulunduğu görülmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunu oluşturmakla hukuk devletinin tüm gereklerini yerine getirmiş olmak mümkün değil ise de, son derece iyi düşünülmüş, yeterince araştırılmış ve devletin yapısı ve ihtiyaçlarına göre düzenlenmiş bir kamu denetçiliği kurumu, en azından hukuk devletinin pekiştirilmesine büyük katkılar sunabilir.

İdari yargının, hukuk devletini gerçekleştirmede en önemli denetim araçlarından biri olduğu şüphesizdir. Kamu denetçiliği kurumu, hukuk devletinde idari yargının yerini alabilecek bir kurum olmamakla birlikte, ona destek olacak, dava yükünü azaltarak iyi çalışmasına yardımcı olabilecek bir kurum olduğu söylenebilir.



Bir idari işlem hukuka uygun olsa bile, adil olmayabilir. İşte bu gibi işlemler söz konusu olduğunda, sorunu adil bir şekilde çözümlenecek denetim kurumlarına ihtiyaç doğar ki, kamu denetçisi böyle bir işleve sahiptir. Böyle durumlarda kamu denetçisi, idari işlemin ilgili olduğu kişi için en uygun çözümün, en uygun işlemin yapılmasını ve bir haksızlık ya da bir hata yapılmamasını sağlamaya çalışır. Böyle bir kurum, ülkemizde çalışmaya başladığı zaman, her şeyden önce idare ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde diyalog sağlanmış olacak, idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin kalitesi yükselecektir. İdare ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların bir bölümü bu yolla giderilmesi mümkün olacağı için; idari yargının iş yükü hafifleyecek ve böylelikle idari yargının görevini daha etkin biçimde yürütmesi sağlanmış olacaktır.

Aday ülke statüsünde olduğumuz Avrupa Birliği, ombudsmanlık kurumunu faaliyete geçirip, ombudsmana başvuru olanağını bir 'vatandaşlık hakkı' olarak kabul etmiştir. Avrupa Birliği üyesi olmanın sonuçlarından birisinin de ombudsmanlık kurumuna sahip olmak, ya da bir başka ülkenin ombudsmanına şikayeti kabul etmek olacağı açıktır.

Gerçekten kamu denetçiliği kurumundan beklenen faydayı sağlayabilmek için, tüm kurum ve kuruluşlarıyla işleyen bir demokrasiye sahip olmak gerekecektir. Aksi takdirde kurulacak Kamu denetçiliği kurumu da göstermelik bir kuruluş olmaktan öteye gidemeyecektir. Ülkemizde kamu denetçiliği kurumu kurularak, etkin bir şekilde çalışması sağlandıktan sonra, hem demokratikleşmeye yönelik bir şart yerine getirilmiş olacak ve hem de hukuk devleti olma yolunda önemli bir adım daha atılmış olacaktır.

### Kaynakça

- Altuğ, Y. (1968). "Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi". *Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı*, AB yayınevi.
- Arslan, S. (1990). "Yıldırım Uler'in 'Ombudsman' Başlıklı Konuşmasına Katkı". *Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 1-4 Mayıs 1990, Ankara: Çeşitli İdare Hukuku Konuları-III. Kitap.
- Ataman, T. (1997). "Ombudsman ve Temiz Toplum", *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, 3(14), 779-789.
- Atar, Y. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*, Konya: Mimoza Yayınevi.
- Bozkurt, Ö., Turgay E. ve Seriy S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Can, O. (2004). "Hukuk Devleti ve Anayasa Yargısı", *Ankara Barosu Hukuk Kurultayı*, 06/10 Ocak 2004, Ankara: C. 1, s. 342-344.
- Çağlar, B. (1989). *Anayasa Bilimi Bir Çalışma Taslağı*. İstanbul: BFS Yayınları.
- Dikmen, A.A. (2004). "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", <http://www.ceterisparibus.net/maliye/kamu.htm> (Erişim Tarihi: 04.03.2011).
- Erdoğan, M. (1999). *Anayasal Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erhürman, T. (1995). *Dünya'da ve KKTC'de Ombudsman*. Lefkoşa: Işık Kitabevi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1993). "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler". *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 4, s.81-106.
- Esgün, İ. U., "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme". <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/297/2711.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2011).
- Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku Dersleri*. 2. b., Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük A.Ş. ve Tan T. (2001). *İdare Hukuku*. 2.b., C.1, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kapani, M. (1983). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No:468.
- Keneş, B. (1997). "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?". *Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, 3 (14), 790- 799.
- Kestane, D. (2006). "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)". *Maliye Dergisi*, 151, s.128-142

Kuluçlu, E. (2006). "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine". *Sayıştay Dergisi*, 63.

Özbudun, E. (2004). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınevi.

Özdemir, M. (2008). "Kamu Yönetiminde Etik". *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 4, S.7, s. 179-195.

Özden, K., Gündoğan, E. (2000). "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları". *Türkiye Günlüğü*, 62, 48-54.

Peters, B. G. (1989). *The Politics of Bureaucracy*, Third Edition, Longman, New York.

Reif, L. C. (2004). "The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights Systems", *Leiden*, Martinus Nijhoff Publishers.

Sharkansky, I.(1970). *Public Administration*, Markham, Chicago, Publishing Company.

Şahin, R. (2010). "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri". *Türk İdare Dergisi*, Eylül 2010, S. 468, s. 131-158.

Şengül, R. (2007). "Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenebilmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?" (Ed: Çukurçayır, M. A. ve Gökçe, G. ), Konya: Çizgi Kitabevi.

Tanör, B., Yüzbaşıoğlu, N. (2001). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Teziç, E. (1991). *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım.

Thery J. F.(1998), *Mediateur* (Çev. C. Atay), Bağımsız İdari Otoriteler. İstanbul: Alkım Yayınevi.

Tortop, N. (1974). "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri". *Amme İdaresi Dergisi*, 7 (1), 27.

Uler, Y. (1990), "Ombudsman (Kamu Denetçisi)" adlı konuşma, *Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 1-4 Mayıs, Ankara, Çeşitli İdare Hukuku Konuları-III. Kitap,.

Wade, H.W.R. (1974). "The Ombudsman in Britain", *Prof. Dr. Tahsin Bekir BALTA'ya Armağan*, Ankara: AÜSBF ve TODAİE Yay.

Weber, M. (1986). *Sosyoloji Yazıları*, (Çev., Parla T.), İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.

Yazıcı, S. (2005). "Avrupa Birliği Süreci: Ulus Devletten Ulusüstü Devlete Geçişte Hukuk Devletinin Değişen İçeriği". *AÜHFD*, s. 77-118.

[http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage\\_karar&ref=show&action=karar&id=2681&content=](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2681&content=) Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununu İptal Kararı. (Erişim Tarihi: 03.03.2011).