

TÜRKER, Hülya, (2010). “İslâmî Finans Sisteminde Finansal Aracılık: Dünyadaki Gelişmeler Ve Sermaye Piyasasının Geliştirilmesi Açısından Türkiye İçin Öneriler”, Sermaye Piyasası Kurulu Aracılık Faaliyetleri Dairesi Yayınları, Ankara.

YAKAR, Soner, KANDIR, Serkan Yılmaz, ÖNAL, Yıldırım Beyazıt, (2013). “Yeni Bir Finansman Aracı Olarak “Sukuk-Kira Sertifikası” ve Vergisel Boyutunun İncelenmesi”, Bankacılar Dergisi, Sayı 84, s.73, Mart.

YARDIMCIOĞLU, Fatih, ÜLEV, Salih, (2014). “İslam Ekonomisine Politik İktisadi Bir Yaklaşım: Alternatif Bir Ekonomik Sistemin Sistemik Anlayışı”, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Yıl:2, Cilt:2, Sayı:4.

ZAIM, Sabahattin, (1992). İslam-İnsan Ekonomi, Yeni Asya Yayınları, İstanbul.

FRANSA TECRÜBESİ PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE’DE “KAMU DENETÇİLİĞİ”*

Hüseyin Gül¹

Ramazan Kılıç²

Öz

“Denetim” olgusu, tüm örgütlenmeler için söz konusu olduğu gibi “idare” için de gerekli ve zorunludur. Zamanımızda en etkin denetimin, kamuoyunca yani yönetilenler tarafından yapılan denetim olduğu üzerinde bir görüş birliği olduğu söylenebilir. Kamu denetçisi veya Ombudsman denetimi olarak nitelenen ve işlerlik kazandırılmaya çalışılan denetim türü de böyle bir yargı dışı denetim türü olarak formüle edilmeye başlanmıştır. İlk kez İsveç’te doğan ve kurumsallaşan ombudsmanlık kurumu diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı ve denetimin etkinliğini artırıcı bir fonksiyonu yerine getirmektedir.

Bu makale, “ombudsman” (kamu denetçisi) veya “arabulucu” denetimi kavramını ve kavrama ilişkin tarihsel ve yasal süreci Fransa perspektifinden hareketle Türkiye’deki mevcut düzenlemeyi karşılaştırarak ele almaktadır. İdari sistemini almış olduğumuz Fransa’da 1973 yılında kurulan Médiateur (Arabulucu), Fransız toplumunda ve Devletinde kabul gören, saygı duyulan ve “akla gelen” bir kurumdur. 2011 yılında yapılan bir düzenleme ile spesifik alanlarda Ombudsman benzeri denetim yapan kurumlarla birleşerek “Hakların Savunucusu” (Défenseur des droits) adını alarak Bağımsız denetimde yeni bir etaba geçilmiştir. Makalede söz konusu kurum ile Türk idari sistemine 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ve 2012 tarih 6328 sayılı kanun ile teşkilatlanma yolu açılan Kamu Denetçiliği Kurumu tarihsel süreç ve mevzuat yönü ile mukayeseli karşılaştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Denetçisi, Ombudsman, Médiateur, Arabulucu, Hakların savunucusu*

OMBUDSMAN IN TURKEY FROM THE PERSPECTIVE OF FRENCH EXPERIENCE

Abstract

“Auditing” is a subject matter for all the organizations as well as the administration. The most effective audit is valid to be the audit conducted by public or the citizens. Public auditor or the ombudsman is promoted as a audit system considered to be disjointed from the judiciary. The profession of ombudsman has first grown in Anglo-Saxon Sweden and it is one of the check mechanism types of the public administration in order to eliminate the imperfect parts of the other types of check mechanism and has a function to increase the efficiency of these check mechanisms.

This study focuses on the concepts or ombudsman or mediator audit reworking the historical and legal processes in the Turkish and French cases. The “mediator” which was incorporated into the French legal system in 1973 is regarded as a respected, sound and conceivable agency by the French public. The agency moved one step further as it is combined with other institutions doing auditing in the similar areas forming the “Defencer of the rights”. This study compares the Defencer of the rights agency in French with the Public Administration Agency which is incorporated in The Turkish Administrative system in 2012.

Keywords: *Ombudsman, Mediateur, Défenseur des droits*

* Bu Çalışma, 15-17 Ekim 2015 tarihinde Konya’da düzenlenen 13. Kamu Yönetimi Kongresinde sunulan “İdarenin Kamu Denetçisi Aracılığıyla Denetlenmesi: Fransa ve Türkiye Özelinde Mukayeseli Bir İnceleme” adlı tebliğin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

¹ Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF, huseyingul@adu.edu.tr

² Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF, rkılıç@adu.edu.tr

Giriş

Devletin temel işlevi meşru otoritesini kullanarak organları vasıtası ile kamu hizmeti sunmaktır. Bu hizmetin sunumunda ortaya çıkabilecek olumsuzluklar, hatalar ve yanlış uygulamalar, devletin bir teşkilat şeklinde ortaya çıkmasıyla birlikte baş göstermiştir. Bu olumsuzlukları gidermek amacıyla devletin yani idarenin denetlenmesi olgusu hata ve yanlış uygulamaların önüne geçmek bakımından bir ihtiyaç halini almıştır. Devlet, kendisini ortaya çıkaran ve yaşatan toplumsal yapıyı korumak ve aynı zamanda geliştirmek maksadıyla kurulduğundan, mevcut yapısı yanında; toplumu da denetim altında tutmak gereksinimi duymuştur (Köse, 2000:1). Sanayi devrimine kadar klasik görevleri yerine getiren devlet, sanayi devrimiyle birlikte farklı bir örgütlenme içerisine girmiştir. Artan ve karmaşıklaşan devlet faaliyetleri, kamunun karar ve eylemlerinin denetimine de farklı bir boyut kazandırmıştır (Kullukçu, 1991:2).

20. yüzyılda egemen olan sosyal refah devleti uygulamalarının ortaya çıkardığı kurumların ve devletin hizmet yürüttüğü alanların sayısının çokluğu, faaliyetlerin uygulama alanlarının genişliğine yol açmıştır. Bu durumda kaçınılmaz olarak toplum hayatı üzerinde devlet etkinliklerinin vazgeçilemez boyutlara ulaşmasına, hukuk devleti ve insan hakları alanında yaşanan değişimler ile birlikte devletin denetlenmesinde geleneksel denetim araçlarının yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu nedenle gerek kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı gerekse idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan hata, kusur ve yanlışlıkların giderilmesi hususunun denetlenmesinde yeni bir bakış açısının gerekliliği ortaya çıkmıştır. Klasik denetim sistemi ve denetim anlayışının niteliği, mevcut ve sürekli gelişen kamusal faaliyetlerin denetlenmesini teknik açıdan imkânsız kıldığı gibi denetimde kullanılan ölçütlerinde yetersiz kalması yeni teknikleri zorunlu kılmıştır (Köse, 2000:7).

Gelişen ve kurumsallaşan demokratik yönetimlerin benimsenmesi ve uygulamaların vatandaşlar tarafından içselleştirilmesi, kamu kaynaklarının kamu yararına kullanılıp kullanılmadığı yönünde sorgulamaların artmasına yol açmıştır. Çünkü denetlenmeyen *idare* gerek demokratik sistemi gerekse sorumlu hükümetleri işlevsiz veya anlamsız kılabilir. Bu yüzdendir ki idarecilerin denetlenmesi hukuk düzeninin daha iyi ve etkin işlemesi bakımından önemlidir. Gerçekte hukuk düzeni idarenin işlem ve eylemlerine karşı vatandaşların korunması için birçok önlem almıştır. Çünkü tek ve meşru otorite olan devlet gücünün, vatandaşların hak ve özgürlüklerine karşı bir sınırı olmalıdır. Aksi halde bu dev gücün karşısında hiç kimse veya örgüt duramaz. Anayasa, bu gücü sınırlayan temel belge olarak bunun için vardır. Sınır yoksa özgürlük de yoktur. (Fendoğlu, 2013:26). Bu sınırlama iki tür olabilir. Birincisi, hukuk dışındaki sınırlayıcı faktörlerdir. Adalet duygusu, sosyal dayanışma ve hakkaniyet gibi moral faktörlerle idare sınırlanabilir ki buna ahlâkî otolimitasyon denir (Atay, 2015:5). İkincisi, devletin hukukla sınırlandırılmasıdır. Anayasal Meclis, demokratik seçimler, kuvvetler ayrılığı, yüksek yargı organları ve referandum gibi kurum ve kural- lar devlet gücünü sınırlar. Anayasa hukuku, bu anlamda özgürlüğün tekniğidir (Fendoğlu, 2013:26). Demokratik devletlerin esas aldığı hukuk sisteminde kişiler, özellikle kısıtlı imkanlara sahip olanlar, meşru çıkarlarını koruyabilmek için önemli güçlüklerle karşılaşabilirler. Katı kanunlar, sayısı oldukça fazla olan tüzük, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemler, yavaş ve etkin olmayan bir idare ve özel ilişkilerin insan faktörünün önüne geçtiği durumlar bu bağlamda düşünülebilir. Gayrimeşru uygulamaları ortadan kaldırmak için elbette mahkemelere başvurulabilir. Ancak bu yol, ilgililer tarafından çözümlenmesi güç bir takım karmaşık psüreçlerin uygulandığı, uzun zaman gerektiren ve ekonomik olarak zorlanabilecekleri bir alternatif olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin

sunumunda ve kamunun faaliyetlerinde, yanlış anlaşılımları ve memnuniyetsizlikleri ortadan kaldıracak ve yönetilenlerin kolayca ulaşabileceği bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur.

İdarenin denetlenmesinde en yaygın yol, yargı denetimi olmakla beraber; bunu işletmek her daim kolay olmayabilmektedir. Bundan dolayı, Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere günümüzde Dünyanın birçok ülkesinde Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuştur. Bu alanda ilk olarak 1809 yılından İsveç Ombudsman uygulamasına başlamıştır (Tedeschi, 1973:22). Halkla bürokrasi arasındaki ilişkilerde her iki taraf açısından güvence sağlamayı amaçlayan bu denetim organı, halk açısından adaletin yerine getirildiği, hizmet sunulan kişilere bürokrasi tarafından iyi, çabuk ve saygılı davranıldığı güvencesini verirken, bürokratlar açısından da yanlış işlemleri düzeltici, tekrarı önleyici ve doğruları güçlendirici etkileri yönüyle önem taşır (Altuğ, 2000:8).

Bu çalışmada yargı denetiminin geç işlemesi, yetersizliği ve aynı zamanda çağdaş gelişmelere cevap verememesi nedeniyle gelişen bir denetim türü olan Ombudsman denetimi, Fransa perspektifinden hareketle tarihsel süreç ve mevzuat yönüyle Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Teşkilatını karşılaştırmaktır. Bunun için öncelikle kavramsal açıklamalara yer verilecek; Ombudsman kurumunun Fransa'da ortaya çıkışı yasal ve anayasal dayanakları çerçevesinde görev, yetkileri ile yaptırım gücü ayrıntılı olarak incelenecektir. Akabinde Türkiye'de Ombudsmanlık kurumunun oluşumuna yönelik çalışmalar ile mevzuattaki düzenlemeler ele alınacak ve sonuçlar karşılaştırılmalı bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

1. Denetim ve Ombudsman Denetimine İlişkin Açıklamalar

Türkçe'de "murakabe", "teftiş" ve "kontrol" kelimelerinin eşanlamlısı olarak tanımlanan denetim (TDK, 1992:354) kavramı, bir kamu kurum ya da kuruluşuna ait hukuki işlem ve faaliyetlerin, önceden belirlenmiş ve bilinen yöntemlere, kurallara uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla bağımsız birimlerce mevzuata göre bir sonuca bağlanması sürecidir.

"Genel olarak denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci" dir (Köse, 1999:33; Özer, 1998:144).

Denetim hukuk biliminde ise; tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediğini, bunlara aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediğini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak, haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş veya murakipler ya da görevlendirilmiş memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe şeklinde tanımlanmaktadır (Atay, 1999:2).

İdari denetim ise, "yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların idari birimler tarafından, idari araç ve yöntemlerle yapılan denetimdir. Bu denetim sürecinin bir bölümü faal yönetim yapısı içindeki denetime yetkili birimlerce yerine getirilirken, bir bölümü de faal yönetim yapısı dışındaki özel denetim birimlerince sağlanmaktadır." (Gözler, 2012:330).

Denetim olgusunun idare açısından *iki temel işlevi* vardır. Birincisi, kaynak dağılımında et-

kinliğin sağlanması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin, kayıp ve kötüye kullanımların önlenmesi, idarenin ve çalışanların hukuk kurallarına uygun davranması ve faaliyetlerin bu çerçevede yürütülmesini sağlamaya çalışmaktır. İkinci işlevi ise yönetim kalitesinin ve performansının artırılmasıdır (Özer, 2004:147-8).

İdari denetim açısından geleneksel denetimin niteliği, mevcut ve sürekli gelişen kamusal faaliyetlerin denetlenmesini teknik açıdan imkânsız kılmış ve bu durumda kaçınılmaz olarak kullanılan yöntemlerin geliştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Denetimde bugün gelinen noktaya geçmiş uygulamaların bilgi birikimi ve uygulamaların önemli ölçüde etkisi olmuştur (Köse, 2000:7). İdari denetimin; idarenin kusurlarını bulup yaptırım uygulayarak düzeltici bir yanı, kusurları işlemekten sakınmayı sevk ettiği için önleyici bir yanı, hataların nedenlerini belirleyip onları ortadan kaldırmaya giderek yapıcı bir yanına vurgu yapılmaktadır (Mutta, 2005:19). Yönetim modellerinin değişmesi, haliyle denetim modellerini ve denetimden beklenen sonuçları da değiştirmiştir. Denetimde yaşanan odak değişikliği, kamu hizmetlerinin çıktılarını ve sonuçlarının ölçülmesini, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk gibi kavramlara uygun bir şekilde denetim yapılmasını gerekli kılmıştır. Bundan ötürü de denetim olgusu devletin değişen ve gelişen fonksiyonu ile birlikte oldukça karmaşıklaşmış ve yeni tekniklerin uygulanmasına neden olmuştur.

İdare niçin denetlenmelidir? Birçok sebebi olmakla beraber bunlar sınıflandırıldığı zaman genelde şu sebepler ön plana çıkmaktadır:

- İdare faaliyetlerinin, kanunlara ve dolayısı ile parlamentonun iradesine uygun hedeflere yönelmesini sağlamak; böylece idare edenlerin yani bürokratların, hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek, idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin zedelenmesinin önüne geçmek,
- İdare edenlerin, idare edilenlerin istek, düşünce ve eleştirilerini dikkate almalarını ve idarecilere yasalarla verilmiş yetki ve imkanların, kişisel çıkarlar için kullanılmasını engellemek, sahip olunan kaynakların, idarenin amaçlarına yönelmesini sağlamak,
- Yapılmasında sakınca görülen işlerin yapılmamasına, yapılmış ve sorun oluşturmuş ise tekrarına engel olmak,
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıkları tespit etmek ve bu aksaklıkları rapor ederek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak,
- Kamu yararı amacı için yürütülen hizmetten beklenen amaçların saptandığı şekilde gerçekleştirilmesine, böylece zaman ve kaynak tasarrufuna imkân sağlamak,

Son olarak idarecilerin yapmış oldukları faaliyetlerin hukuk sınırları içinde yapılması gerekliliğini hatırlatmak gibi birçok sebep bulunmaktadır (Mutta, 2005:20–21).

Birçok sebebe bağlı olarak denetlenen idarenin farklı teknikler kullanılarak denetlenmesinin bazı yararları da vardır (Derdiman, 2014:2). Her şeyden önce idari denetimle, idarenin *kanuna uygun davranmasına* katkı sağlanır. Denetimle idarenin *takdir yetkisi kontrol edilebilir*. Çünkü *takdir yetkisinin yargısal denetimini yapmak yani yerindelik denetimine tabi tutmak mümkün olamamaktadır*. Kamu denetçisine bu yönde yetki verilmesi de ayrıca önemlidir. Böylece İdarî denetimle takdir yetkisinin “yerindeliği” denetlenmiş olur. Bu anlamda takdir yetkisinin denetimiyle, İdarî kararın; *hukuka uygun olup olmadığı yanında* yerinde olup olmadığı sorgulanabilir. İdari denetimle idarenin, eylem ve işlemlerinden do-

layı verdiği zararlardan doğacak *sorumluluğunu tespit ve zararı tazmin ederek*, tarafların mağduriyetlerinin giderilmesini sağlayabilir. İdari denetim, *yetkinin kötüye kullanılmasını önleyebilir*. Böylece bürokratların, yetkilerini, hukukun öngörmediği ve tasvip etmediği amaçlar için kullanmasının önüne geçilebilir. Denetimle, bürokratlar tarafından verilen *kararların eşit, makûl ve tarafsız olması* sağlanabilir.

Hukuk devletinin gereği idarenin denetlenmesini zorunlu kılar. Bu nedenledir ki idare farklı yöntemlerle denetlenmektedir. Asıl olan idarenin hukuka bağlılığının en kuvvetli yaptırımı olan yargı denetimi olmakla beraber idarenin denetimi yedi şekle ayrılmaktadır (Eroğlu, 1985; 333; Gözler, 2012:328; Fendoğlu, 2013:27); Birincisi, yargı yoluyla denetimdir ki prensip itibarıyla uyuşmazlık halinde görev görür. İkinci tür denetim, idarenin kendi kendini denetlemesidir. İdare bu denetimi faal kendi içinden yapabileceği gibi kendi dışından kurumlar eliyle de yapar. Yani kendi iç denetim yolları ile (teftiş, hiyerarşi, idari vesayet) personelinin eylem ve işlemlerini kendi içerisinde kurduğu mekanizmalarla denetler. Ayrıca Devlet Denetleme Kurulu, Danıştay ve Sayıştay da denetleyici organlar olarak idareyi denetleyen kurum/kurullardır. Üçüncü tür denetim, parlamento denetimidir (siyasi denetim). Parlamento çeşitli şekil ve vasıtalarla idareyi denetler. Dördüncü denetim türü basın denetimidir. Medyanın idareyi denetlemesi çağdaş demokrasilerde önem taşımaktadır. Beşinci tür denetim, kamuoyunun denetimidir. Halk idarenin hatalarını kendi gücü ile denetleyebilir. Sivil toplum kuruluşlarının ve bireyin bilgi edinme hakkı ile idarenin denetimi de önem taşımaktadır. Altıncısı, uluslararası denetimdir ve yedincisi ki Ombudsman/Kamu Denetçiliği denetimidir. Çalışmamızda bağımsız bir organ olarak idareyi denetleyen Ombudsman denetimi Fransa-Türkiye özelinde incelenmiştir.

İkinci Dünya Savaşından sonra refah devleti uygulamaları nedeniyle artan devlet hizmetleri ve birey-devlet ilişkilerinde (Tutal, 2013:519) meydana gelen artışla beraber yaygınlaşmış olmasına karşın Ombudsmanlık kavramı ilk kez 1713 yılında İsviçre’de ortaya çıkmış ve bir devlet organı olarak 1809’da kurulmuştur (Küçüközyiğit, 2006:91). İdarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarını denetleyen fakat bağlayıcı kararlar almayan Ombudsman günümüze kadar uygulandığı ülkelerde hukuk düzeninin ve demokratik hakların yerleşmesine katkı sağlayan, yönetilenlere tanınmış ve onların başvurusu üzerine yapılan *etkin* denetim yollarından birisi olmuştur. (Eryılmaz, 2011:342). Ombudsman denetimi, halkın idareye karşı dilek, istek ve şikâyetlerini incelemeye, idarenin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarmaya yönelik bir denetim olup; bürokratlarla karşı taraflar arasında yani *idare ile vatandaşlar* arasında “arabuluculuk” yapma vasıtasıdır (Eroğlu, 1985:350). Ombudsman terimine karşılık Türkçede “arabulucu”, “kamu denetçisi”, veya “kamu hakemi” gibi terimler kullanılmaktadır (Şencan, 2011:8). Mevzuatımıza da *kamu denetçisi* olarak geçen kurumun web sitesinde bulunan İngilizce çevirisinde ise *Ombudsman* terimi kullanıldığı görülmektedir. (www.ombudsman.gov.tr/contents/files/law).

Karşılaştırmalı hukuktaki mevcut uygulamalara bakıldığında ombudsmanlar, çoğu zaman Anayasa ile oluşturulan ve yasama organına karşı sorumlu tutulan, idarenin işleyişine ve mevzuata hakim, güvenilir ve bağımsız kişilerdir. Ombudsman, idare, kamu görevlileri, idari işlem ve eylemlerden dolayı ortaya çıkan hata ve kusurlar hakkındaki şikâyetleri alan, hak ve hürriyetlerin güvencesi olma hedefiyle şikâyet üzerine ya da re’sen harekete geçen, araştırma yapan; aksaklıkların giderilmesi için izlenmesi gereken yollar hakkında tavsiyelerde bulunan ve rapor hazırlayarak bunu ilgililere duyurma yetkisine sahip kişi veya kurumdur (Efe, Demirci, 2013:52). Diğer taraftan Ombudsman, ilke olarak parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan,

idarenin mağdur ettiği bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi sağlamak, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması yönünde önerilerinde bulunmak amaçlarını güden kişi/kurul veya kişilerden oluşmaktadır (Odyakmaz, 2014:15). Yapılan tanımlardan çıkarılabilecek sonuç; kamu denetçisi, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak ve savunmak, idare karşısında zor durumda kalanlara yardımcı olmak, kötü yönetim uygulamalarını ve haksızlıkları önlemek maksadıyla, idarenin eylem ve işlemlerinin bu yolla iyileştirilmesini gerçekleştiren bağımsız bir organdır (Aktel vd, 2013;23).

Ombudsmanlık kurumunun uygulandığı ülkelerde özellikleri ve yetkileri farklılık gösterse bile (Tutal, 2013:521) ortak yönü, ombudsmanların görevini bağımsız bir statü içinde yürütmeleridir. Buna karşın Ombudsman, idarenin yerine geçerek icraî işlem tesis edip uygulayamaz; idarenin tasarruflarını iptal veya erteleme yetkisi yoktur. Ombudsman, sadece denetim (ve verilmişse arabuluculuk) yetkilerini kullanır. Bu denetim görevi, esasen yasamadan alınan yetkiye dayanır; bu yetkinin güvencesi de yasamadır.

Ombudsmanın statüsü, görev ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmektedir. İsveç'te "Ombudsman", İngiltere'de "Parlamento Komiseri", Fransa'da Hakların Savunucusu, İspanya'da "Halk Savunucusu", İtalya'da "Sivil Halklar Savunucusu" gibi terimlerle ifade edilen ombudsman, ülkenin sosya-ekonomik durumu, tarihi ve hukuki geleneğine göre farklı görev ve yetkiler kullanmakta ve farklı usûllerle göreve gelmektedir. Örneğin, Fransa'da Cumhurbaşkanı'nca; İsveç'te ise Parlamentonun seçimi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır (Eryılmaz, 2011:342). Ombudsmanların yetkileri de bazı farklılıklar taşımaktadır. En geniş yetkilere sahip ombudsmanın uzun tarihi deneyime sahip olan İsveç'te olduğu görülmektedir. İsveç'te Ombudsman kendiliğinden harekete geçebileceği gibi idareden zarar görenlerin talebi üzerine de harekete geçerek, "idareyi" ve "yargıyı" denetlemekte; yönetim ve yargıda, karar alma aşamasında ve geçen tüm evrelerde görev üstlenebilmektedir (Tutal, 2013:524). Kanunların Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptalini bile isteyebildikleri gibi bazı ülkelerde yargı veya askerî konular ombudsman denetimi dışında tutulabilmektedir.

Ombudsmanlar ya doğrudan harekete geçebilme yetkisine sahip veya bazı ülkelerde bürokratlar, milletvekilleri/senatör ya da vatandaşların istekleri ile harekete geçebilmektedir (Tutal, 2013:525-526). Ombudsmanın temel özellikleri arasında ilk olarak yürütme organı karşısında bağımsız olması, ikincisi şikâyetlerin kişisel yapılması, üçüncüsü gelen şikâyet konularının, idarenin kötü ve haksız işleyişi yönünden değerlendirilmesi ve son olarak ombudsmanın yaptırım yetkisinin bulunmaması sayılmaktadır (Kestane, 2006:133-134; Aktel, 2013:23-24). Ombudsman, hükümetten bağımsız bir arabulucu niteliindedir (Kestane, 2006:133). Bağımsızlık iki yönlü olarak karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, ombudsmanın hükümete (yürütme organı) ve idareye karşı bağımsız olması ikincisi ise idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili bir devlet organı olmasıdır (Erhürman, 1998:89).

2. Fransa ve Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu

Demokratik devletlerin esas aldığı hukuk sisteminde gittikçe önem arz eden Ombudsmanlık yoluyla idarenin denetlenmesi süratle tüm ülkelerde yaygınlaşmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamunun faaliyetlerinde, yanlış anlaşılması ve memnuniyetsizlikleri ortadan kaldıracak ve yönetilenlerin kolayca ulaşabileceği bir kuruma olan ihtiyaç birçok ülkede erken dönemde kurumsallaşmıştır. Bundan dolayı, İskandinav ülkeleri (Legrand, 2011:499), Almanya, Avusturya (Şeker, 2000:19), Kanada, Québec eyaleti (Lamarche,2011:487), İspanya (Gil-Robles, 2011:477), Yeni Zelanda kamu denetçisi kurumunu hayata geçirmişlerdir. Süratle yayılan ve gelişen bu kurum, idari rejimin uygulandığı Fransa ve Türkiye açısından karşılaştırmalı olarak aşağıda ele alınacaktır.

2.1. Fransa'da Kamu Denetçiliği: Arabuluculuktan Hakların Savunuculuğuna

Fransa'da geçmişi 1970'li yılların başına kadar dayanan kamu denetçiliği diğer birimlerden farklı bir hüviyete sahiptir. Ne idareye ne de hükümete bağlıdır ve tarafsızlığın garantisi olarak vatandaş ile idare arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olabilmek amacıyla kurulmuştur. Hakların savunucusunun görevi "dinlemek", "açıklamak", "çözümlemek" ve "teklif sunmak" olarak belirlenmiştir. İdarenin veya kamu hizmetinin aksadığı hallerde devreye girmekte ve idarenin uygulamasını değiştirmemesi veya verdiği cevabın tatmin edici bulunmaması durumunda, idareye kendi tekliflerini sunmakta ve bunları kamuoyu ile de paylaşmaktadır. Hakların savunucusu, İdarenin uygulamalarının, kanuna uygun olmakla birlikte, vatandaş açısından katlanılamayacağını ya da orantısız sonuçlar doğuracağını tespit ettiğinde, "ahlak" (équité) temeline dayandırarak oluşturacağı tavsiye kararı ile, idarenin uygulamasını geri almasını isteyebilir. İdarenin kötü uygulamaları, mevzuattaki tutarsızlıkları, karmaşık düzenlemelerin veya katı yaklaşımın neden olduğu durumları belirlemesi halinde, gerekli reformların yapılmasını teklif edebilir. Uyruğu, yaşı, ikametgâhı ne olursa olsun, herhangi bir kamu kurumu ile sorun yaşayan herkesin başvurabildiği Hakların savunucusu, Fransız toplumunda ve Devletinde kabul gören, saygı duyulan ve "akla gelen" bir kurumdur.

Fransa'da "Arabulucu" (Médiateur) ismi ile 1973 yılında kurulan kamu denetçiliği kurumu, 1989 yılında "Cumhuriyet Arabulucusu" (Médiateur de la République) adını almıştır. 2011 yılında yapılan bir düzenleme ile de, Cumhuriyet Arabulucusu, spesifik alanlarda benzer denetimi yapan üç kurumla birleşerek "Hakların savunucusu" (Défenseur des droits) haline gelmiş ve kamu denetçiliği alanında yeni bir etaba geçilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde, Fransız kamu denetçiliğinin güncel yapısı bağlamında, kuruluşu, görev alanı, idari yapısı, başvuru esasları ile yetkisi ve yaptırım gücü incelenecektir.

2.1.1.Kuruluşu

Fransa'da "Médiateur" yani "Arabulucu" olarak ifade edilen kamu denetçiliği, 3 Ocak 1973 yılında çıkartılan 15 maddeden müteşekkil bir kanunla kurulmuştur. Kanunun kabulüne ilişkin Meclis'te yapılan tartışmalarda değişik isimlendirmeler

de gündeme gelmiştir (Renaudie, 2011:398). Bu kapsamda, ilk olarak Kanada'daki uygulamadan esinlenerek "Vatandaşların Koruyucusu" ortaya atılmış fakat "koruyucu" (Protecteur) kelimesi Vichy rejimini hatırlattığı için vazgeçilmiştir. İkinci olarak "İnsan hakları yüksek komiseri" ismi üzerinde durulmuş, ancak bu da insan haklarından ziyade yüksek komiserin otoritesini daha ön plana çıkardığı için kabul görmemiştir. Üçüncü isimlendirme teklifi ise bizzat kanunun raportörü tarafından, görev alanının ve öneminin vatandaşlar tarafından anlaşılması için "Arabulucu, hakların ve özgürlüklerin savunucusu" olarak öne sürülmüştür. Ancak bu isme de Adalet Bakanı karşı çıkmış, hak ve özgürlüklerin korunmasının Danıştay ve Yargıtay'ın görev alanı içerisinde kalması gerektiğini belirtmiştir. Nihayetinde hükümetin teklifi olan Médiateur yani Arabulucu ismi kabul edilmiştir. 1989 yılına kadar "Arabulucu" adı altında faaliyetlerini gerçekleştiren kurum, bu tarihte "Cumhuriyet Arabulucusu" (Médiateur de la République) ismini almıştır.

Kamu denetçiliği kurumu 2008 yılından itibaren anayasal bir hüviyet kazanmıştır. Bu değişiklik, V. Cumhuriyet'in kurumlarının modernizasyonuna dair 23 Temmuz 2008 tarih ve 2008-724 sayılı anayasa değişikliğine ilişkin olarak çıkartılan kanunla gerçekleştirilmiştir (legifrance.gouv.fr, 2015). Bağımsızlığı ve tarafsızlığına vurgu yapıp, kurumu güçlü kılmak üzere, genelde ülkelerin ombudsmana anayasal statü vermeyi tercih ettikleri görülmektedir (Şengül, 2013:76). Fransa da söz konusu düzenleme ile kamu denetçisini Anayasal kurum haline getirmiştir. Yürürlükte olan 4 Ekim 1958 tarihli Anayasa'nın 71-1. Maddesi'nin birinci fıkrası kurumun temel amacını düzenleyen hükümleri de içermektedir. Buna göre, Hakların savunucusu, Devletin, yerel yönetimlerin, kamu kurumlarının, kamu hizmeti sunmak amacıyla kurulmuş tüm kurumların özgürlüklere ve hukuka saygılı olmalarını gözetleyecektir. (conseil-constitutionnel.fr, 2015). Anayasal statü ile Cumhuriyet arabulucusu "Hakların savunucusu" (Defenseur des droits) ismini almıştır. Kanun Raportörüne göre, yapılan değişiklik, kuruma daha büyük bir ağırlık verecek, açıkça tanınmasını garanti edecek ve herkesin daha kolay başvurmasını sağlayacaktır (Renaudie, 2011:402).

29 Mart 2011 tarihinde 333 ve 334 numaralı kanunlarla (30 Mart 2011 Tarih ve 0075 sayılı Resmi Gazete), ayrı alanlarda kamu denetçiliği hizmeti sunan kurumlar "**Hakların Savunucusu**" (**Défenseur des droits**) ismi altında birleştirilmiş ve kamu denetçiliği alanında yeni bir döneme geçilmiştir. Böylece, Çocukların koruyucusu (Défenseur des enfants), Eşitlik için ve ayrımcılığa karşı mücadele eden Yüksek Otorite (Haute Autorité de Lutte Contre les Discriminations et pour l'Égalité), Güvenlik hak ve yükümlülükleri Milli Komisyonu (Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité) Hakların savunucusu'na entegre edilmiştir. Bu kurumların görev alanlarına giren konularda yapılacak kamu denetimi, Hakların Savunucusu'nun yardımcılığı şeklindeki yapılanma ile gerçekleştirilmektedir. Hakların savunucusu bu haliyle asıl görevi arabuluculuk olan iki kurum (Médiateur ve Çocukların savunucusu) ile asıl görevi kontrol olan diğer iki kurumu (Ayrımcılıkla Mücadele Otoritesi ile Güvenlik Komisyonu) birleştirmiştir (Senghor, 2011:512). M. Cehevalier, kamu denetimi alanında faaliyet gösteren benzer amaçlı kurumların, Hakların Savunucusu çatısı altında birleştirilmesinin, bu kurumların ilk kuruluşlarında görülen coşkun tersine, hak ve özgürlükler alanında görevli olan kurumları biraraya getirmekten uzak kaldığını belirtmektedir (Chevalier, 2011:435).

2.1.2. Görev Alanı

Görevi "dinlemek", "açıklamak", "çözümlemek" ve "teklif sunmak" olarak belirlenmiş olan ombudsman; İdarenin kusurlu davrandığı veya kamu hizmetinin aksadığı hallerde devreye girmekte ve idarenin uygulamasını değiştirmemesi veya verdiği cevabın tatmin edici bulunmaması durumunda, idareye kendi tekliflerini sunmakta ve bunları da kamuoyu ile paylaşmaktadır. İdarenin uygulamalarının, kanuna uygun olmakla birlikte, vatandaş açısından katlanılamayacak ya da orantısız sonuçlar doğuracağı görüldüğünde, Ombudsman "ahlak" (équité) temeline dayanarak oluşturacağı tavsiye kararı ile idarenin uygulamasını geri almasını isteyebilmektedir. Yine Ombudsman, idarenin kötü uygulamaları, mevzuattaki tutarsızlıklar, karışık düzenlemeler veya katı yaklaşımın neden olduğu durumları tespit ettiği taktirde, gerekli reformların yapılmasını teklif edebilmektedir. Uyuşu, yaşı, ikametgahı ne olursa olsun, herhangi bir kamu kurumu ile sorun yaşayan herkesin başvurabildiği ombudsman, Fransız toplumunda ve Devletinde kabul gören, saygı duyulan ve "akla gelen" bir kurumdur.

2004-2011 yılları arasında "Cumhuriyet Arabulucusu" olarak görev yapan Jean-Paul Delevoye'nin ifadesi ile bir ülke için "adaletsizlik, ülkede yaşanan isyanlar ve ayaklanmalardan çok daha fazla zarar vericidir". Dolayısıyla, Hakların savunucusu da, herkesin sahip olduğu haklara saygı duyulması ve bu doğrultuda adaletin sağlanması için görev yapmaktadır. Hakların savunucusuna ilişkin olarak çıkarılan 333 numaralı Kanunun 4. Maddesi görev alanını belirlemiştir. Hakların savunucusu, ayrımcılığa uğrayanları, güvenlik güçleri ile sorun yaşayanları, kamu hizmeti sunan birimlerle olan ilişkilerinde güçlük yaşayanları ve haklarına saygı gösterilmeyen çocukları savunmaktadır. Buna göre Hakların savunucusun başlıca dört görevi vardır;

1. Kamu kurumları ve kamu hizmeti sunan kuruluşlarla olan ilişkilerde sorun yaşayanları savunmak:

Hakların savunucusunun, Médiateur adı altında yapılandırıldığı dönemlerden itibaren üstlenmiş olduğu bir misyon olarak kişilerin kamu kurumları ile olan ilişkilerinde karşılaşmış oldukları hak ve özgürlük ihlallerinin ortadan kaldırılmasına dönük çalışmalar esas alınmıştır. Yeni düzenleme ile birlikte bu misyon devam etmektedir. Hakların savunucusu, kişilerin kamu idareleri, yerel yönetimler, kamu kurumları, kamu hizmeti sunan özel kurumlarla olan ilişkilerinde hak ve özgürlüklerini korumakla görevlidir (333 Sayılı Kanun m. 4/1). Hakların savunucusunun resmi internet sitesinde başvuruya konu edilecek birimler detaylandırılmıştır (defenseurdesdroits.fr, 2015). Bu kapsamda, Kamu idaresi olarak, valilik, bakanlıklar, vergi idaresi, konsolosluk; yerel yönetim olarak, belediye, genel ya da bölgesel konseyler; kamu hizmeti sunmak için kurulan birimler olarak, aile yardımı kuruluğu, hastalık sigortası kurumu, iş bulma kurumu, enerji hizmeti veren kurumlar (elektrik, doğalgaz) ve kamusal ulaşım hizmetlerini sunan birim veya sağlık kuruluşları sayılmıştır. Şayet kişiler söz konusu kurumlarla olan ilişkilerinde, haklarının ya da özgürlüklerinin ihlal edildiğini düşünmekte iseler veya bu kurumların iyi işlemediğini, hizmet kalitelerinin kötü olduğunu kanısında iseler şikayetlerini, hakların savunucusuna başvurarak dile getirebileceklerdir.

2. Haklarına saygı gösterilmeyen çocukları savunmak

Fransa’da çocuk haklarını savunmak için bağımsız bir otorite olarak 6 Mart 2000 tarihinde hayata geçirilen ve yıllık ortalama 2.000 başvuruyu inceleyen Çocukların savunucusu (Défenseur des enfants), 1 Mayıs 2011 tarihinden itibaren Hakların savunucusu bünyesine dahil edilmiştir (Bui-Xuan, 2011:353). Bu tarihten itibaren, çocukların savunucusu hakların savunucusunun dört yardımcısından biri olarak kamu denetimini yerine getirmektedir. Hakların savunucusu, kanunların ve Fransa’nın imzaladığı ve uygulamaya koyduğu uluslararası anlaşmaların, çocuklara vermiş olduğu hakları ve çıkarları savunmakla görevlendirilmiştir. Her çocuğun bakımının, eğitiminin ve sosyal güvenliğinin sağlanması gerekir. Hem kanun hem de 1989 yılında Birleşmiş Milletler tarafından oybirliği ile kabul edilen ve Fransa’nın da onayladığı “Uluslararası çocuk hakları anlaşması” söz konusu hakları tüm çocuklara tanımıştır. Bu haklara saygı gösterilmemesi veya çocukların bu haklarını kullanamayacak bir duruma düşürülmesi hakların savunucusunu harekete geçirecektir. Fransa’da yaşayan Fransız veya yabancı çocukların yanında, yabancı ülkede yaşayan Fransız çocuklar da Hakların savunucusunun koruması altındadır.

3. Ayrımcılığa uğrayanları savunmak

Ayrımcılıkla mücadele için kurulmuş değişik birimler 2005 yılından itibaren “Ayrımcılığa karşı Mücadele ve Eşitlik Yüksek Otoritesi” (La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité” adı altında bağımsız bir idari kurum haline getirilmiştir (Borrilo-Chappe, 2011:370). 2011 yılında da Hakların savunucusu’nun bünyesine dahil edilerek bu alanda görevli olan yardımcısı aracılığıyla ayrımcılıkla mücadeleye geçilmiştir. Hakların savunucusu kanunun saymış olduğu kriterlere göre yine kanunda veya imzalanan ve uygulamaya konan uluslararası anlaşmalarda yasaklanan alanlarda kişiler arasında doğrudan veya dolaylı olarak yapılan ayrımcılıkla da (discrimination) mücadele eder. Fransız Ceza Kanununun 225. maddesi kişiler arasında cinsiyet, yaş, sağlık durumu, fikirleri, hamileliği, sakatlığı, siyasi düşüncesi, dini, milliyeti gibi 20 ayrı kriteri sayarak, bunlara dayalı ayrımcılığı yasaklamıştır (legifrance.gouv.fr, 2015). Böylece, bir kişi (gerçek veya tüzel) kendisine söz konusu kriterler çerçevesinde doğrudan veya dolaylı olarak ayrımcılık yapıldığını düşünüyorsa hakların savunucusuna başvurabilecektir. Hakların savunucusu, gündelik hayatta karşılaşılabilecek ayrımcı uygulamaları örnek olarak resmi internet sitesinde yer vermiştir (defenseurdesdroits.fr, 2015). Bu kapsamda sırf cinsiyetinden dolayı, aynı işi yaptığı ve aynı kıdeme sahip olduğu halde daha az maaş alan, deneme süresinin sonunda derisinin renginin müşterileri rahatsız ettiği söylenerek kontratına son verilen, hastalığının ağırlaşaacağı gerekçesiyle sözleşmesi uzatılmayan, sigara içtiğinden dolayı işe alınmayan, homoseksüel çift olduğundan dolayı kendisine ev kiralanmayan, yaşı nedeniyle kendisine ev kredisi verilmeyen, benzer işte çalışan Fransız vatandaşları kendisinden daha fazla kazanan yabancı uyruklu bir işçi, ayrımcılık yapıldığı gerekçesi ile hakların savunucusuna başvurabilirler. Hakların savunucusu özellikle, işe alınma, lojman tahsisi, özel veya kamuya ait bir yere alınma (gece kulübüne veya bir kamu binasına), tedavi ve sosyal hizmetler ile eğitim ve formasyon alanlarında yapılan ayrımcılıklarda devreye girebilmektedir. Bu ve benzeri ayrımcı uygulamalara maruz kalanlar mahkemeye gitmeden, hakların savunucusu nezdinde yapacakları başvuru ile söz konusu uygulamaların sona ermesini ve ya gördükleri zararın tazmin edilmesini

isteyebileceklerdir.

4. Güvenlik güçleri ile sorun yaşayanları savunmak

Hakların savunucusu, güvenlik güçlerinin (kamu ya da özel) ülke toprakları içerisinde görevlerini yerine getirirken kurallara saygılı hareket etmelerini izler. Güvenliğe ilişkin hak ve yükümlülüklerin söz konusu olduğu bu kurallar (la déontologie de la sécurité) güvenlik güçlerinin kişilere saygılı davranmasını ve bireysel özgürlüklerin korunmasını amaçlamaktadır. Şayet bir kişi, güvenliği sağlamakla görevli olanların kendisine karşı kötü davrandığını düşünüyorsa, ya da başkasına yapılan kötü muameleye tanık olmuşsa hakların savunucusuna başvurabilir. Hakların savunucusu kendisi böyle bir uygulamayı tespit ettiğinde re’sen harekete geçebilir. Hakların savunucusuna şikayet konusu yapılabilecek güvenlik görevlileri arasında özellikle, ulusal polisler, jandarma, belediye polisleri, gümrük görevlileri, ceza infaz memurları, toplu ulaşım denetimi yapan görevliler, kamu hizmeti üyeleri, özel soruşturmacılar, özel güvenlik görevlileri, bekçiler, para transferinde görevli olanlar sayılabilir (defenseurdesdroits.fr, 2015). Güvenlik güçlerinin, tutuklama, gözaltına alma yada kelepçeleme işlemlerinde, kimlik kontrolünde, kişilerin üzerlerinin aranmasında, bir gösteri sırasında düzeni ağlamak için aşırı güç kullanımı şeklinde yapmış oldukları ihlaller hakların savunucusuna taşınabilir. Ayrıca, güvenlik güçlerinin, mahkûmiyet halinde şiddetine maruz kalınması, tecrit uygulaması da hakların savunucusunun ilgileneceği konular arasındadır. Güvenlik güçlerinin saygılı davranmaya ilişkin zorunlulukları sadece karakol ya da hapisaneler ile sınırlı değildir, daha başka yerlerde de, örneğin süpermarkette, havaalanlarında ya da gümrüklerde de aynı yükümlülükler geçerlidir.

2.1.3. İdari Yapısı

2.1.3.1. Bağımsızlığı/Atanması

Ombudsmanın bağımsızlığı üzerinde en başından itibaren büyük özen gösterilmiş ve hükümet tarafından yapılan açıklamalarda, Cumhurbaşkanına denk bir görevden alınamama güvencesinin kanunla verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ombudsman olarak atanacak kişinin, karakteriyle, maneviyatıyla, yetkinliğiyle, bağımsız hareket edebilecek bir yapıda olması gerektiği üzerinde görüş birliğine varılmıştır (Tedeschi, 1973:23). Bu özellikleri taşıdığı düşünülen M.Antoine Pinay 24 Ocak 1973 tarihinde ilk Médiateur olarak atanmıştır. Bağımsızlık konusundaki hassasiyetin bir sonucu olarak, birlikte çalışacağı meslektaşlarını da kendisinin seçmesine ve görev süresi boyunca memur statüsünde çalışabilmelerine izin verilmiştir.

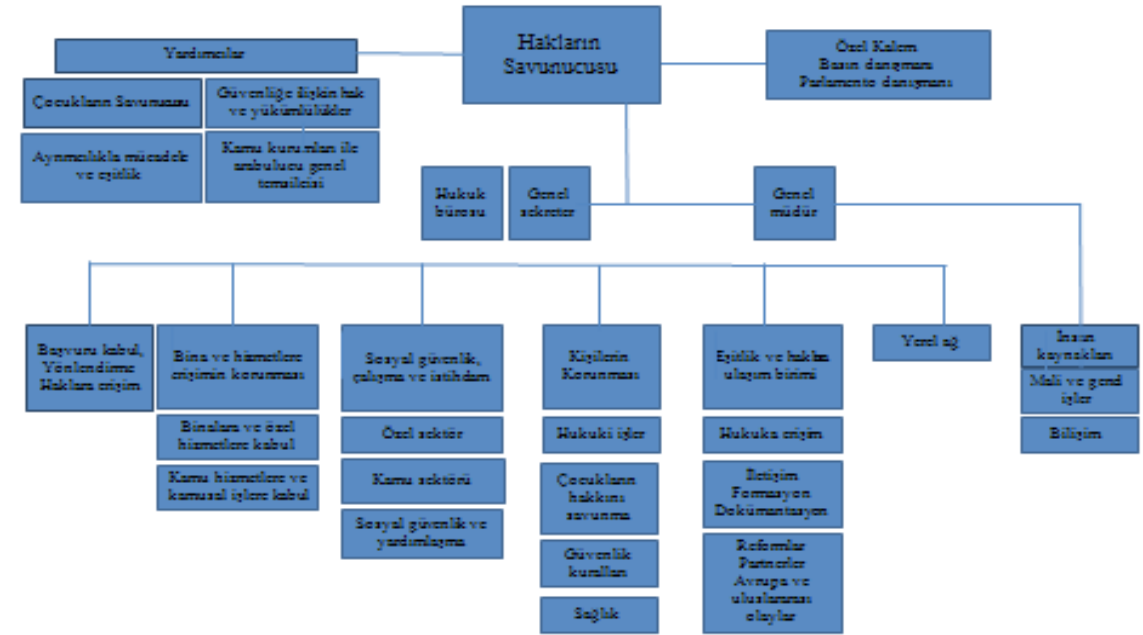
Hakların savunucusu, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu kararname ile atanır (2011-333 Sayılı Kanun 1. Madde). “Hakların Savunucusu” kurumun başıdır ve Parlamento’ya karşı sorumludur. Sadece kendi isteği üzerine veya kararname ile ortaya konan görevini yerine getirmesini engelleyen hallerin varlığı halinde, Danıştay tarafından görevine son verilebilir. Görevini yerine getirirken bağımsızlığını sağlamak ve hükümet tarafından gelebilecek yönlendirmeleri engelleyebilmek için bu yöntem tercih edilmiştir. Hakların savunucusu, Anayasal bir kurum olarak, görevini yerine getirirken her türlü yönlendirme ve etkiye kapalıdır. Kendisi ve yardımcıları, görevlerini ifa ederken söyledikleri veya yaptıkları

rından dolayı, soruşturulamaz, aranamaz, tutuklanamaz, yargılanamaz (2011-333 Sayılı Kanun 2. Madde). Anayasa'nın 71-1. maddesinin 4.fıkrasında görev süresi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. İlk dönemden itibaren Fransız Ombudsmanının görev süresi 6 yıl olarak belirlenmiştir. 2011-333 sayılı Kanun, süresi tamamlanmadan görevden alınmayacağını, ancak Danıştay'ın, kararname ile belirlenen şartların oluşması halinde, görevini yapamayacağını tespit etmesi halinde Danıştay tarafından görevden alınacağını, aksi takdirde 6 yıl dolmadan faaliyetini sürdürmesinin engellenemeyeceğini belirtmiştir (Madde 1). Kanunun çıkartılması esnasında, hükümet tarafından sık sık Danıştay'ın görüşleri alınmış ve gerekli düzeltmeler yapılmıştır. Hakların savunucusunun görev süresi yenilenememektedir, yani bir kez atama yapılabilmekte ve görevde bulunduğu süre boyunca bir başka işle uğraşamamaktadır. Ne kendisi ne de yardımcıları, görevleri boyunca, ne hükümete, ne Anayasa Mahkemesine ne de diğer kurumlara üye olamazlar. Hakların savunucusunun önerisi üzerine her bir sorumluluk alanı için Başbakan tarafından dört tane yardımcı atanmaktadır (2011-333 Sayılı Kanun 11.madde). Yardımcılar, Hakların savunucusuna bağlıdırlar ve onun otoritesi altında görev yaparlar. Hakların savunucusunun görevinin sona ermesi ile birlikte yardımcılarının da görevi sona erer. Hali hazırda, 17 Temmuz 2014 tarihinde Fransa Cumhurbaşkanı François Hollande tarafından atanan Jacques Toubon bu görevi yürütmektedir. M.Toubon siyasi olarak sağ gelenekten gelmektedir. Kamu hukuku alanında lisans eğitimi almıştır. Ayrıca, Lyon Siyasal Bilimler Enstitüsü ve birçok ünlü Fransız siyaset adamını yetiştiren Ulusal İdare Okulu (Ecole nationale d'administration ENA) diplomalıdır. Jacques Chirac hükümetinde görev almış, Balladur hükümetinde Kültür Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı yapmıştır. Ayrıca 2004-2009 yılları arasında da Avrupa Parlamentosunda milletvekili olarak yer almıştır. Siyasi yelpazenin sağ kanadında yer alan bir kişi olmasına rağmen sosyalist cumhurbaşkanı tarafından böylesi önemli bir göreve atanabilmiştir.

2.1.3.2. Teşkilatı

“Hakların savunucusu” terimi hem kurumu hem de bu kurumun başında bulunan yöneticisini ifade eder. Hakların savunucusu bağımsız bir devlet kurumudur. Hükümet bu kurumdan esas olarak iki görevi yerine getirmesini beklemektedir; haklarına saygı gösterilmeyen kişileri savunmak ve kadın erkek herkesin eşit şekilde haklara ulaşmasını temin etmektir. (defenseurdesdroits.fr, 2015). Teşkilat şemasında (Şekil 1) görüldüğü üzere Hakların Savunucusu ile yardımcıları arasında yatay bir ilişki söz konusudur. Her ne kadar yardımcıları görev ve sorumluluk bakımından Hakların Savunucusuna karşı sorumlu olsalar bile aralarında hiyerarşik ilişki söz konusu değildir. Her bir yardımcı kendi görev alanında uzman olmanın yanı sıra sadece bu görev alanında faaliyette bulunur ve sorumluluğu bu alana ilişkindir.

Şekil 1: Hakların Savunucusu Organizasyon Yapısı



Kaynak: Hakların Savunucusu Resmi İnternet Sitesi, <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/institution/presentation> (14.08.2015)

Kurumda görev dağılımı Hakların Savunucusu tarafından yapılır. Bunu gerçekleştirebilmek için Paris'teki merkezinde 250 kişi çalışmaktadır. Ayrıca bütün Fransa'ya ve deniz aşırı alana yayılan 1 Haziran 2015 tarihi itibarıyla sayıları 397'ye ulaşan temsilciler, kişilerin haklarının savunmasında gerekli yardımı yapmak için hakların savunucusu tarafından görevlendirilmiştir (defenseurdesdroits.fr, 2015). Ayrıca belli bir eğitimden geçtikten sonra, gönüllü olarak çalışan yardımcılar da vardır. Bütün ekip mesleki gizlilik ilkesine sıkı sıkıya bağlıdır. Kişilerin rahatça ulaşabilecekleri, "valilik veya kaymakamlıklarda, yargı ve hukuk evlerinde, belediyelerde, hukuka erişim noktalarında temsilcilerle görüşmek mümkündür.

2.1.3.3. Sorumluluğu

Hakların Savunucusu ne Parlamente'ye karşı ne de kendisini atayan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bağımsızlığının garanti altına alınabilmesi için verilen yetkiler sorumsuzluk sonucunu ortaya çıkarmıştır. 1973 tarihli yasanın 1. maddesinde "Görev alanına giren konularla ilgili hiçbir otoritenin etkisi altında kalmayacağı", 3. maddesinde ise "görevi ile ilgili olarak ifa etmiş olduğu eylem veya söylemleri nedeniyle hiçbir incelemeye, soruşturmaya, araştırmaya konu edilemeyeceği, hiçbir şekilde gözaltına alınmayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı" hüküm altına alınmıştır. 29 Mart 2011 tarihinde çıkartılan 333 numaralı yasanın 2. maddesinde de aynı hususlar tekrarlanmış, dokunulmazlık zırhı Hakların savunucusu ile birlikte yardımcılarını için de kabul edilmiştir. Başbakanlık bütçesine bağlı olarak tahsis edilen hesapları Sayıştay kontrolüne açık olmakla birlikte 10 Ağustos 1922 tarihli mali sorumluluğu düzenleyen yasa kapsamının dışında tutulmuştur. Üzerine aldığı görevlerin icrasında tamamen manevi bir mesuliyeti söz konusudur.

2.1.4. Başvuru Esasları

Anayasa'nın 71-1. maddesinin ikinci fıkrası, kamu hizmeti nedeniyle ya da 1. bentte sayılan kurumların faaliyetleri nedeniyle zarar gördüğünü düşünen herkesin, kanunda belirtilen şartlara göre, müracaatta bulunabilecekleri belirtilmiştir (conseil-constitutionnel.fr, 2015). Bu çerçevede, gerçek kişi, tüzel kişi, şirket veya dernek doğrudan ve hiçbir ücret ödemedi (Madde 6) "Hakların Savunucusu"na başvurabilecektir. Direk başvuru hakkı Médiateur'ün ilk kuruluşunda öngörülmüş değildi. Başvuruların parlamenterler aracılığı ile yapılması kararlaştırılmıştı. Anayasa'nın 71-1. Maddesinin değiştirilmesi ile birlikte doğrudan başvuru kabul edilmiş oldu. Bu değişikliğin yapılmasında, yabancı ülkelerin büyük çoğunluğundaki uygulamanın özellikle de sıkça örnek olarak verilen İspanyol Halk Savunucusunun (Defensor del Pueblo) etkisi olmuştur (Métayer, 2011:451). Mevcut düzenleme çerçevesinde eğer kişiler;

- ayrımcılığa uğradıklarını,
- kamu düzenini sağlamakla görevli olan kamu (polis, jandarma, gümrük görevlisi veya özel güvenlik görevlisi ...) temsilcinin uyması gereken kuralları uygulamadığını,
- kamu hizmeti sunan kurumlarla (işsizlik aylığı, kira yardımı, emeklilik ...) aralarındaki ilişkide güçlükler yaşadıklarını,
- çocuk haklarına saygı gösterilmediğini

düşünüyorsa, başvurularını bizzat ve doğrudan yapabilmektedirler (2011-333 Sayılı Kanun 5.Madde). Ayrıca temsilcileri, velileri veya vasileri de bu başvuruyu yapma hakkına sahiptir. Uyulması ve saygı gösterilmesi gereken haklar, hem Fransız kanunlarının belirlemiş olduğu hem de Fransa'nın imzaladığı ve uygulamaya koyduğu uluslararası anlaşmalarda tanınan hakları kapsamaktadır. İlgili kişiler ülke genelinde sayıları 397'yi bulan temsilcilere müracaat ederek içinde buldukları durumla ilgili danışıp, yüz yüze görüşerek başvurularını yapabilirler. Ayrıca, Hakların savunucusunun internet sitesinde bulunan formu doldurarak (formulaire.defenseurdesdroits.fr, 2015), ya da Paris'teki merkezine posta yoluyla da başvurabilirler. Başvuruda, kişilerin durumunun anlaşılmasına yardımcı olan her türlü belgenin eklenmesi ve iletişim adreslerinin belirtilmesi gerekir. Mağdur olan kişiler, hafta içi sabah 8 akşam 8 arasında şehir içi tarifeden ücretlendirilen özel telefon numarası aracılığı ile de hakların savunucusu ile iletişime geçebilmektedirler. Hakların savunucusu tarafından bir hakkın ihlal edildiği ya da saygı gösterilmediği tespit edilirse, herhangi bir başvuru yapılmasını beklemeksizin, kendisi de re'sen harekete geçebilir. Hakların savunucusuna yapılacak başvurunun zamanaşımı, idari, cezai veya adli prosedürler nedeniyle engellenmesi, durdurulması ya da düşürülmesi söz konusu değildir (2011-333 Sayılı Kanun 6.Madde).

Hangi ihtilaflarda Hakların Savunucusuna başvurulamayacağı da yine ilgili kanunda belirtilmiştir (10. Madde). Buna göre, Hakların savunucusuna kamu kurumları arasında ya da kamu hizmeti sunan idareler arasında çıkabilecek ihtilafların çözümü için başvurulamaz ve hakların savunucusunun da bu anlaşmazlıkları çözüme kavuşturma yetkisi yoktur. Diğer taraftan bu kurumlarda çalışan görevlilerin de görevleri nedeniyle ortaya çıkan anlaşmazlıkları hakların savunucusuna taşınmaları söz konusu değildir.

2.1.5. Yetkisi ve Yaptırım Gücü

Fransız Anayasasının 71-1. Maddesinin 3. fıkrası Hakların Savunucusunun yetkilerinin ve ne şekilde müdahalede bulunabileceğinin çıkartılacak bir kanunla düzenleneceğini öngörmüştür. Anayasa'nın öngörmüş olduğu Hakların Savunucusuna ilişkin kanun (Loi organique) daha önce de belirttiğimiz gibi 29 Mart 2011 tarih ve 2011-333 numara ile çıkarılmıştır. Hakların Savunucusu, karşılaşılan sorun ya da istek üzerinde görüş almak üzere, yetki alanına giren fakat birden fazla bölümü ilgilendiren konularla ilgili olarak yardımcılarını toplantıya çağırabilmektedir.

Hakların Savunucusu sorumlu olduğu alanlarda karşılaştığı yeni problemlere kendisinin başkan olarak yer aldığı ilgili başkan yardımcısının da bulunduğu, konularında uzman olan kişilerden oluşan gruplara (collège) danışır. Bu gruplarda görev alacak üyelerin kimlerden oluşacağı ve nasıl atanacakları 2011-333 Sayılı Kanunun 13-15. Maddelerinde belirtilmiştir. Kendi görev alanına giren *güvenlik* konusunda ortaya çıkan yeni bir sorunu görüşmek için, Senato Başkanının belirlediği üç uzman kişi, Millet Meclisi Başkanı tarafından belirlenen üç uzman kişi, Danıştay Başkan yardımcısı tarafından belirlenen eski veya yeni bir Danıştay üyesi, Yargıtay Başkanı ve Başsavcısı tarafından ortaklaşa tespit edilen eski veya yeni bir Yargıtay üyesi Hakların Savunucusu tarafından toplantıya çağırılır. Çocuk haklarının savunması ile ilgili olarak ise, Senato ve Meclis Başkanı tarafından belirlenen ikişer kişinin yanında, Ekonomik, Sosyal ve Çevre Konseyi Başkanının belirleyeceği bir uzman ve Yargıtay Başkanı ve Başsavcısının birlikte tespit edecekleri eski veya yeni bir Yargıtay üyesinden oluşan grubu toplantıya çağırır. *Ayrımcılıkla mücadele* konusunda yeni

bir sorunla karşılaşıldığında Senato ve Meclis Başkanları tarafından belirlenen üçer uzman, Danıştay Başkan yardımcısının belirlediği bir uzman ve Yargıtay Birinci Başkanı tarafından belirlenen bir uzman personel toplantıya çağrılır.

Senato ve Meclis Başkanı tarafından belirlenen uzmanların kadın erkek eşitliğine dikkat edilir. Toplantılarda kararlar oy çokluğu ile alınır. Hakların savunucusunun başkanlık ettiği toplantılarda yardımcısının oy hakkı yoktur. Oyların eşit olması durumunda Başkanın yani Hakların Savunucusunun savunduğu görüş kabul edilir. Bu şekilde seçilen üyelerin görev süreleri Hakların Savunucusunun görevinin sona ermesi ile birlikte sona erer.

Hakların savunucusuna dair çıkartılan kanun, hakların savunucusuna kendisine iletilen ihlallere müdahalede bulunabilmesi için iki ayrı yetki vermiştir. Bunlardan birinci grupta yer alan önlemler sadece bilgisel düzeyde kalırken ikinci gruptakiler uyulması zorunlu ve karşılaşılan blokajı kaldırmaya dönüktür (Slama, 2011:463).

Bilgi İsteme Yetkisi

Hakların savunucusu bilgi toplama yetkisi çerçevesinde, bir yandan, ilgili bilgi ve bilgilerin kendisine gönderilmesini ve açıklama yapılmasını isteyebilirken, diğer taraftan Danıştay veya Sayıştay'a başvurarak konu ile ilgili çalışma yapılmasını talep edebilir (Slama, 2011:464).

Hakların Savunucusu, şikâyete konu olan bütün gerçek veya tüzel kişiliklerden, kendi önünde açıklama isteyebilir. Soruşturulan kişiler Hakların Savunucusunun görev yapmasını kolaylaştırmak için gerekeni yapmak zorundadırlar (Madde 18). Kurumlar, ilgili memurların açıklama yapmaları, soruları cevaplamaları için gerekli izni verirler. Hakların Savunucusunun talep etmesi durumunda, ilgili Bakanlar, kendi yetkileri dahilindeki tüm inceleme ve soruşturmayı yaparak, sonucun Hakların savunucusuna iletilmesi konusunda yetkili birimi görevlendirir.

Soruşturmaya konu olan tüm kişi ve kurumların Hakların Savunucusunun talebi üzerine, ihtiyaç duyduğu tüm bilgi ve belgeleri göndermek zorundadırlar (Madde 20). Devlet sırrı niteliğindeki bilgiler, ulusal güvenlik ya da dış politikaya ilişkin gizli tutulması gereken bilgiler hariç tüm bilgiler (gizli olanlar dahil) Hakların Savunucusu tarafından istenebilir. Mesleki sır kapsamında koruma altında olan doktor ve avukatların müşterileri ile aralarında olan bilgiler ancak ilgili kişinin talebi üzerine verilebilir.

Hakların savunucusu Danıştay Başkan yardımcısından veya Sayıştay Birinci Başkanından, kendi görev alanına giren konularda çalışma yapmalarını isteyebilir (Madde 19). Kanunun görüşülmesi sırasında benzer başvurunun Yargıtay birinci Başkanına da yapılabilmesine ilişkin teklif, Yargıtay'ın danışma görevi olmadığı gerekçesiyle kabul edilmemiştir (Slama, 2011:465). Her ne kadar Danıştay ve Sayıştay'dan yardım alabilmesine dönük böyle bir düzenleme yapılmışsa da, Hakların savunucusunun günümüzde ulaşılmış olduğu yapılanma ve kendisine verilen yetkiler bu yolun kullanılmasına ihtiyaç bırakmamıştır.

Haksızlığın giderilmesi için verilen zorlayıcı yetkiler

Hakların Savunucusu hak ve özgürlüklerin korunması ve anlaşmazlığın giderilmesi için ilgili taraflara tavsiyede bulunur. Kendisine başvuran kişinin durumunun ahlaki kurallara göre giderilmesini tavsiye eder. İlgili kişi ya da kurumlar, önceden belirlenen süre içerisinde, Hakların Savunucusunun yapmış olduğu tavsiyeler doğrultusunda işlem yapıp yapmadıkları konusunda bilgi verirler. Bilgilendirmenin yapılmaması ya da tavsiyelere uyul-

maması durumunda, Hakların savunucusu, ilgili kişi ya da kuruma başvurarak söz konusu tedbirlerin alınması için gereğinin yerine getirilmesini ister. Yani bu aşamada, Hakların savunucusu haksızlığın giderilmesini sağlamak için doğrudan doğruya ilgili kişiden belli bir süre içerisinde haksızlığı sona erdirmesini istemektedir. Şayet bundan da bir sonuç alamasa, gerekli tüm tedbirlerin uygulanması için ilgili mahkemeye başvurur (Madde 21). Hakların savunucusuna ilişkin kanunun 22. Maddesi hakların savunucusuna yerinde denetim yapma yetkisi vermiştir. Dolayısıyla, hakların savunucusu, soruşturmaya konu olan kişilerin bulunduğu kamuya ait idari birimlerde, özel ve mesleki kuruluşlar nezdinde yerinde denetim yapabilir. Ayrıca bu yerlerde bulunan kişilerden bilgi alabilir.

Bunlardan başka ilgili kanunun 25-27. Maddelerinde Hakların savunucusunun yetkilerine dair bazı düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, Hakların Savunucusu soruşturmaya konu olan kişiye özel bir rapor düzenler ve ilgili kişiye gönderir. İlgili kişinin vereceği cevaba göre, hazırlanmış olan bu özel rapor kamuoyu ile paylaşılır. Hakların Savunucusu kendisine iletilmiş olan sorunun çözümü için uzlaşma yolunu da kullanabilir. Bunun için ilgili taraflar arasında arabuluculuk (médiation) yapabilir. Ayrıca ilgili kurumdan konuya ilişkin disiplin soruşturması açmasını isteyebilir.

Anayasa, Hakların Savunucusunun faaliyetleri ile ilgili olarak, Cumhurbaşkanına ve Parlamenta rapor sunmasını öngörmüştür (1958 Anayasası, Madde 71-1, 5.fıkra). Yıllık olarak ortalama yüz bin başvurunun yapıldığı Hakların Savunucusu, her yıl hazırlanmış olduğu ve internet sitesinde tamamına ulaşılabilen raporları ile vermiş olduğu kararları, tavsiyeleri, görüşleri kamuoyu ile paylaşmaktadır. Kurumun 2014 yılına ilişkin faaliyet raporu 27 Ocak 2015 tarihinde kısa ve tam olarak iki versiyon halinde yayınlanmış ayrıca da resmi olarak 24 Şubat 2015 tarihinde Devlet Başkanına sunulmuştur.

2.2. Türkiye'de İdari Denetimde Yeni Bir Model: Kamu Denetçiliği Kurumu

2.2.1. Kuruluşu

Türkiye'de ombudsmanlık kurumuna yönelik ilk çalışmalar akademik düzeyde 1968 yılında olmuştur (Kestane, 2006:137). 1970'lerde bu yönde çalışmaların olduğunu buna karşın mevzuata yönelik ilk somut adımın Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında atıldığını görmekteyiz. Bu döneme kadar böylesi bir düzenlemenin olmaması, 1982 Anayasasının ile Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulunun oluşturulmasına bağlanmıştır. Bu kurumun yetersiz kalması veya değişen şartlar 2000'li yıllarda bu kurumun yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu yönde bir kanun tasarısı hazırlanmış ve TBMM'ye sevk edilmiş ancak bu girişimin başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Ancak yine de çalışmalardan vazgeçilmemiş, aksine yasal düzenlemeler artarak devam etmiştir. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi çerçevesinde 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"da kurum ele alınmış, ancak Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderildiği için yasa kadük kalmıştır (Şengül, 2007: 136).

Daha sonra 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısı Meclise sunulmuş ve Meclis tarafından kabul edilen 5548 sayılı Kanun 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Türkiye'de ilk kez hukuki nitelik kazanmıştır (Kestane, 2006:138). Ancak 5548 sayılı Kanun hakkında Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne

iptal başvurusu yapılmış ve Mahkeme Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu Anayasaya aykırılığı gerekçesi ile iptal etmiştir (Fendoğlu, 2013: 25).

Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesi bir bakıma bu kurumun anayasal bir statüye kavuşmasının yolunu açmıştır (Aktel, 2013:27). Anayasadan kaynaklanan sorunu aşabilmek için 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına sunulan anayasa değişikliği paketinde Ombudsman kurumuna da yer verilmiştir. Halk oylaması sonucu kabul edilen paketin 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı "*VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*" olarak değiştirilmiş ve Kamu Denetçiliği anayasal dayanağa kavuşturulmuştur. Böylece kurumunun kurulmasının önündeki anayasal engel de ortadan kalkmıştır. Anayasal engelin ortadan kalkmasıyla birlikte 5548 sayılı Kanun'un bir çok hükmü aynı kalmakla beraber yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı hazırlanmış ve 5 Ocak 2011'de TBMM'ye sunulmuştur. Meclis tarafından görüşülen tasarı 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" olarak yasalaşmış ve 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Demokratik hukuk sistemi ve insan haklarına dayalı yönetim anlayışının dünyada ve ülkemizdeki değişimi, idarenin yeniden yapılandırılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Kamu hizmetleriyle ilgili devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gerekliliği, yeni yönetim anlayışının yerleşmesine; bu durum da kaçınılmaz olarak denetim anlayışının değişmesine vesile olmuştur.

Vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde karşılaştıkları uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı kurallara bağlı işleyişi ve zaman alıcı olması gerçeği karşısında, idareyi, yargı dışında denetleyen ama idareye de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı Türkiye açısından da gereklilik arz etmiştir. Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde olan Türkiye'de, Birliğin kendi bünyesinde kurulmuş olan ve üye ülkelere de tavsiye ettiği Ombudsmanlık 2012 tarih ve 6328 sayılı Kanunla kurulmuştur. (RG:29.06.2012, 28338).

Kuruluş yasasında kurumun amacı, "*kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, ..., hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak...*" üzere belirlenmiştir.

Kanunun amaç maddesinde belirtildiği üzere kurumun amacı, idare üzerinde diğer denetim tekniklerine göre yeni, basit, pratik (Eryılmaz, 2011:346) ve etkin bir denetim mekanizması kurmaktır.

2.2.2. Görev Alanı

Giderek yaygınlık kazanan ve birçok ülkede yeni bir denetim yolu olarak kurulan Ombudsmanın temel görevi 6328 sayılı yasanın 5. maddesinde belirlenmiştir. "*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*". Bu madde ile kamu denetçisi, idare ile vatandaşlar arasında ortaya çıkabilecek sorunlara çözüm getirmek ve önerilerde bulunmakla görevli kılınmıştır. Böylece, "*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, mahalli idarelerin bağlı idareleri, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden*

fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri" 6328 sayılı yasa ile ombudsmanın görev kapsamı içinde sayılmıştır.

Kurumun, şikâyetleri kabul ederek *araştırma ve inceleme yapmak yetkisi kabul edilmiş* ve yıllık raporlarını TBMM İnsan Hakları ve Dilekçe Komisyonundan oluşan karma komisyona sunması benimsenmiştir. Kanuna göre araştırma ve incelemeyi başlatma bir "*şikâyete*", veya "*başvuru*" bağlanmıştır.

Görev alanını kesin çizgilerle belirleyen yasa aynı zamanda hangi alanlarda denetim yapamayacağını aynı madde de belirlemiştir. Buna göre aşağıda sayılan organların işlem ve eylemleri:

- *Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,*
- *Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,*
- *Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,*
- *Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri,*

Kurum'un görev alanı dışındadır (m.5/2). Bu alanların denetim kapsamı dışında tutulmuş olması 1982 Anayasasının ruhuna ve kuvvetler ayrımı ilkesine uygun bir düzenleme olarak görülmektedir. Çünkü Anayasa metninde belirtilen 'idare' organik anlamda değil, fonksiyonel anlamda idaredir (Derdiman, 2011:8). Yani gerek TBMM Başkanlığının gerekse hakim ve savcılarının idari nitelikteki bütün işlem, eylem ve tutumları da Kamu Denetçisinin inceleme alanına girmektedir (Aktaş, 2011:364). Öte yandan Türk Silahlı kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri ile ne anlatıldığı veya vurgulandığı belli olmadığı gibi bu alanın denetim kapsamı dışında tutulması eleştiri konusu yapılabilmektedir. (Eryılmaz, 2011:346; Efe, 2013:60). Diğer bir ifade ile Ombudsmanlık Kurumu uygulaması ile gerek Anayasada gerekse yasalarda belirtilmiş olan "idare" kavramı üzerinden hareket edilmiş ve idarenin işlem ve faaliyetleri görev alanına dahil edilmiş ve diğer alanlar tek tek belirtilerek kapsam dışı bırakılmıştır.

Burada vurgulanması gereken Ombudsmanın görevleri kapsamına giren konular üzerine verdiği kararlar ne idari denetim sonucu verilen kararlar gibi "icrai" ne de yargı kararları gibi "hüküm" doğuracak nitelikte olduğudur. Bu kararlarla Ombudsman görevi, vatandaş ve idare arasında ortaya çıkan uyumsuzlukları tespit etmek, kolaylaştırmak, yol ve yöntem göstermekten ibarettir (Gözler, 2012:335).

2.2.3. İdari Yapısı

2.2.3.1. Bağımsızlığı/Atanması

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11. ve 14. maddelerine göre Başdenetçi, TBMM Genel Kurulunca, denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Kurulu üyelerinden oluşan komisyon tarafından 4 yıllık bir süre için seçilir. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev süresinin 4 yıla düşürülmesiyle ilgili düzenleme 2010 yılı Anayasa değişiklik paketinde yer almıştır. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev sürelerinin parlamento seçimleriyle eşit olması kurumun bağımsız ve tarafsızlığını sağlamak için düşünülmüştür.

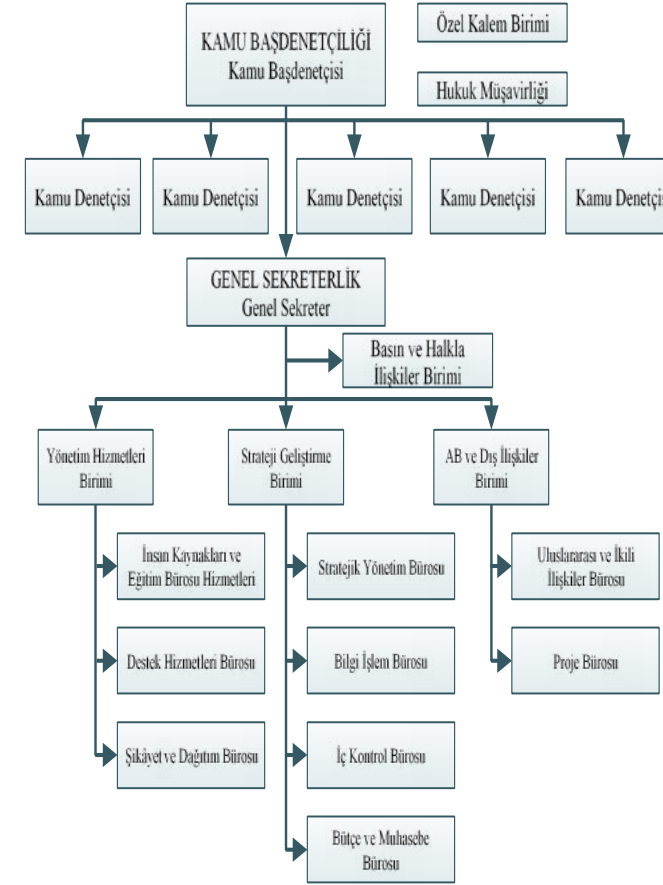
Türkiye’de Ombudsman ve denetçi olabilmek için aranan vasıflar yasanın 10. maddesinde sayılmıştır. Kanunda belirtilen seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak koşulu ve eğitim şartlarını taşımakla beraber belli özelliklere sahip olmak gerekmektedir. Bunlar; “Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak”tır. Yasada, “idareyi” denetleyecek kişi için aranan şartlar arasında kamu-özel ayrımı yapılmamıştır. Şüphesiz bu durum kamu alanında görev alacak, idari işlem ve eylemler hakkında çözüm üretecek kişi açısından kamu deneyiminin olmaması önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. Ayrıca bu deneyime sahip olmayanlar için uygulamada da ciddi sıkıntıların doğabileceği yönünde eleştirilerde söz konusudur (Sayan,2014:339).

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 model aldığımız Fransa’da ise “seçilen ombudsman bir daha seçilmez” hükmü vardır. Böyle bir düzenleme olsaydı Ombudsmanlık Kurumunun bağımsızlığı daha da pekiştirilmiş olabilirdi. Zira bir daha seçilmek düşüncesinde olan Ombudsmanın siyasi erkler karşısında objektifliğini koruması güç olabilecektir. Bu durumun ise ombudsmanın en önemli özelliği olan bağımsızlığına zarar verebileceği yönünde eleştirilmektedir (Efe, 2013:61).

2.2.3.2. Teşkilatı

Anayasal ve yasal bir kurum olan Ombudsmanlık Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunur. Kurumda bir Ombudsman, beş denetçi, Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır. Kamu denetçileri (ombudsmanlar) genellikle yasama organına bağlı olarak kurulmakta ve çalışmalarını da rapor halinde yasama organına sunmakta ve kamuoyuna açıklamaktadırlar. Bu yolla kurumun tavsiye niteliğinde olan kararlarına, bir güç kazandırılmak istenir ve bürokratlara bu kararların uygulanma zorunluluğu hissedilen kararlar izlenimi verilmek istenir (Şencan, 2011:40). Organizasyon yapısında görüldüğü üzere kurum hiyerarşik ve dikey bir yapılanmaya sahiptir. Bu yönü ile Türk idari teşkilatlanmasına egemem olan yönetim ilkeleri bu kurum açısından da geçerlidir.

Şekil 2: Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Yapısı



Kaynak: http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-318-714-kamu-denetciligi-kurumu-organizasyon-semasi-.html

Kamu denetçisinin uygulamalarında olmazsa olmaz bir niteliği de bağımsızlığıdır. Gerek mali ve teşkilatlanma yönünden (m.16) gerekse görev ve yetki yönünden bağımsızlığı ve tarafsızlığı güvence altına alınmıştır. (m.12) Kurumun Anayasal dayanağının olması (Anayasa m.74), hiç şüphesiz en başta kurumun bağımsızlığını kuvvetlendirmiştir. Bu kurumun ayrıca gücünü parlamentodan alması diğer organlara karşı bağımsızlığı için gereklidir. Başdenetçinin atanması ve görevden alınmasıyla ilgili yetkinin de yasama organına verilmiş olması bağımsızlığı ile doğrudan ilintilidir.

2.2.3.3. Sorumluluğu

Ombudsmanın en önemli özelliklerinden biri hem idareye karşı hem onu seçenlere karşı bağımsız olmasıdır. 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*” da bağımsız ve tarafsız olma kriterine uygun düşen bir düzenlemedir.

Yine kanunun 5. maddesinde belirlenmiş olan “*Başdenetçinin veya denetçilerin 10. maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde ...*” görevden alınma ve görevin sona ermesinde yasama organına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Kuruluş yasasında belirlenmiş süre için atanan Ombudsmanın süre dolmadan görevden uzaklaştırılmaması bu görevini tarafsız, bağımsız ve güvenli bir şekilde yerine getirmesine imkan verecektir.

2.2.4. Başvuru Esasları

Kanun'un üçüncü bölümü Kurum'a yapılacak başvuru ve yapılacak işlemleri düzenlemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurular gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılabilmektedir (md. 17/2). Kanun'da, şikâyetin başvuru sahibiyle ilgili olması gerektiğine dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Başvuru sahibinin istemi üzerine başvuru gizli tutulur. Kurumun görevi “*... idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri...incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*” olarak belirlenmiş olması kurumun sadece şikâyet üzerine harekete geçebileceğini dolayısıyla Kurumun, idarenin işleyişi ile ilgili konularda re'sen hareket edemeyeceğini hüküm altına almıştır.

Yapılan başvurulardan; belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar ve nedenleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanları incelenmez.

Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen *idari başvuru* yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Kamu Denetçiliği Kurumuna, 2577 sayılı Kanun uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliğ tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmadan önce idari başvuru yolunun zorunlu tutulması, Kurumun şikâyet konusu işe müdahil olmasını da ister istemez geciktirici niteliktedir. Bu durum, zamanın geçmesiyle hak kaybettirici sonuçlar da ortaya çıkarabilecektir (Odyakmaz, 2014:18).

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruya ilgili 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*” hükmü yer almaktadır.

Başvurular Kurum'a verilebileceği gibi illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılmaktadır. Gerek başvuruların yapılmasında ki kolaylık gerekse başvuruların herhangi bir şekil şartına bağlanmamış kolay, basit ve masrafsız olması ombudsman denetimini diğer denetim yollarından ayırmaktadır.

Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış (idari) dava açma süresini durdurur. Kurum'a başvuruların belli süreler içinde yapılmasının kanunla öngörülmüş olması yerinde ve önemli bir düzenlemedir. Böylece süresi içinde hem Kuruma hem de yargı yerine başvurunun bir hak olduğu ve birine başvurunun diğerini engelleyecek bir süreç oluşturmaması gerektirdiği göz önünde bulundurularak Kuruma başvurunun dava açma süresini durduracağı hükmü getirilmiştir.

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak idareden istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu yolla idareciler üzerinde bir baskı oluşturulmak istenmiştir.

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Ayrıca başvuran kişiye işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da göstererek hem görevini kısa zamanda yerine getirir. Hem de önemli bir işlevi de yerine getirmiş olur. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde gerekçesini otuz gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirir. Böylelikle kurumun kararlarının uygulanıp uygulanmadığı da denetlenir.

Başvurunun Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci, Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar.

Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

2.2.5. Yetkisi ve Yaptırım Gücü

Kamu Denetçiliği Kanununa göre kurumun yaptırım gücü bulunmamaktadır. Kamu kurumları ve personeli hakkında herhangi bir bağlayıcı karar alma, idari işlemleri iptal etme, kamu kurumlarına emir verme yetkisi de söz konusu değildir. Bununla birlikte Kanunun 20. maddesine göre Kurum'un inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerekmektedir. Kurum, yaptığı inceleme ve araştırmanın sonucunu ve varsa bu konu ile ilgili önerilerini ilgili idareye ve başvurana bildirecektir. İlgili idare, Kurum'un önerileri doğrultusunda yaptığı işlemi veya Kurum'un önerdiği çözümü, uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde, bunun gerekçesini otuz gün içinde Kurum'a açıklamakla yükümlü kılınmıştır. Bu düzenleme ile kurumun, kamu kurumları üzerinde bir yaptırım gücü sağlatılmaya çalışılmıştır.

Kurum incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. İnceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırdıktan sonra, sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir (m. 20/1).

Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı gösterir.

Şikâyetlerin incelenmesi sürecinde Kurum'un inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, ilgili idareler tarafından verilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. İstenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyen idareler veya kişiler hakkında, başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine soruşturma açılabilen (md. 18/1), inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi ve denetçiler bilirkişi görevlendirebilmekte ve ilgili kişileri dinleyebilmektedir (md. 19/3). Ayrıca, başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini incelemeleri de (md.30/2) engellenmiştir.

Bununla birlikte Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kurulu üyelerinden oluşan karma bir komisyona sunar. Komisyon bu raporu iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek raporu TBMM Başkanlığına gönderir. Komisyon raporu TBMM Genel Kurulunda görüşülür. Kurumun yıllık raporu Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (m.22). Bu şekilde Ombudsmanın çalışmalarının TBMM Genel Kurulunun gündemine taşınması Kamu denetçisinin tavsiye ve önerilerinin idare karşısında etkisini artırıcı rol oynamasına neden olacaktır.

Değerlendirme ve Sonuç

Devletin fonksiyonlarındaki artışla beraber idarenin denetlenmesine yönelik modeller de zaman içerisinde farklılaşmıştır. Mevcutta var olan denetim yolları idarenin faaliyetlerindeki çeşitlilik nedeniyle ihtiyaçları karşılayamamış, idarenin, idare dışından bağımsız, güvenilir, başvuru esasları kolay ve masrafsız uzman kuruluşlara ihtiyaç duyulmuştur. Ombudsmanlık kurumu tam da bu nedenle oluşturulmuştur. İdarenin denetlenmesi alanında, idarenin kendi denetim yolları yanında, yargısal denetimin olumsuzluklarının giderilmesi açısından önemli bir yere sahiptir. Ombudsmanlık kurumunun varlık nedeni vatandaşların, bürokrasi ve diğer devlet etkilerinden dolayı ortaya çıkan olumsuzlukların önüne geçmesi, taraflara güven vermesi ve *tümüyle bağımsız olmasıdır*. Ombudsmanlık Kurumunda öne çıkan Ombudsmanın tarafsızlığı ve kişiliği olmalıdır. Atama usulü ile dahi olsa Ombudsmanın asıl gücü tarafsız kişiliği ile kamuoyu desteği sağlamasıdır. Bunun için “yasal” düzenlemelerden çok toplumsal düzeyde destek ve güvenilirlik Ombudsmanın ayırıcı nitelikleridir. Seçilecek kişinin “partiler üstü” ve “liyakat” ölçülerine uygun olanlardan belirlenmesi tarafsızlığı ve bağımsızlığı açısından çok önceliklidir. Bu ilkelerin kanunda yer alması yeterli olmamakta bu durumun uygulama ile desteklenmesi de gerekmektedir.

Ombudsmanlık, dünya üzerinde birçok ülke tarafından benimsenen bir kurumdur. Bunun yanında kurum, ülkelerin kendi demokrasi anlayışı, gelişmişlik seviyesi, tarihi, kültürel ve siyasi geleneğine göre farklı uygulanabilmektedir. Ombudsmanlık kurumu, devlete,

“demokratik hukuk devleti” idealine ulaşmak konusunda yeni imkanlar sunan bir yapı olarak da öne çıkmaktadır. Bilindiği gibi Türkiye’de idari teşkilatlanmada model alınan ülke Fransa’dır, buna karşın idarenin, idare dışından denetlenmesi amacıyla oluşturulan Ombudsmanlık kurumu ise Anglo-Sakson geleneği örnek alınarak oluşturulmuştur. Türk idari sisteminde yeteri kadar denetim birimi varken yeni ve farklı bir geleneğe ait denetim biriminin kurulmuş olması eleştirilebilir. Türkiye’nin jeopolitiği, tarihi ve nüfus yapısı, vatandaşların eğitim ve siyasal kültür düzeyi dikkate alındığında Anglo-Sakson geleneğe ait bu kurumun başarılı olma şansı düşük olabilecektir. Genelde bakıldığında Ombudsmanın başarı ile uygulandığı ülkeler küçük ve demokratik yönden gelmiş ülkelerdir. Türkiye ise kalabalık ve nüfus yoğun bir ülkedir. Bu durum kamu denetçisine başvuruyu bir hayli yoğun kılabılır, ardında birçok personeli bulanan geniş çaplı bir ombudsmanlık teşkilâtı kurmayı gerektirebilir. Kendisinden beklenen denetimin az masraflı, hızlı ve basit olacağı gibi yararlar bu noktada hantal ve bürokratik bir yapıya dönüşebilir. Teşkilatlanması göz önüne alındığında bunun kaçınılmaz olduğu görülmektedir. Bu kurumun Türk idari sisteminde yararlı olması bekleniliyorsa başta bağımsızlığı olmak üzere kurumun teşkilatlanmasında ortaya çıkan hususlar açısından yeniden düşünmek gerekebilir.

İdarenin, idare dışından denetlenmesi yönünde atılan adımlara bakıldığında Türkiye’nin, Fransa ile eşzamanlı hareket ettiği görülmektedir. Her ne kadar kurum Türkiye’de 2012 yılında kurulmuş olsa da gerek akademik gerekse yasal düzenlemelere yönelik çalışmaların 1970’li yıllardan itibaren başladığını söylemek mümkündür. Esasında Fransa’da idari yargı sisteminin yanında böylesine bir kurumun oluşturulmasına ilişkin çalışmalar da kolay olmamıştır. İdari yargının beşiği olarak kabul edilen Fransa’da 1973 yılında ombudsman kurulması ve başarılı olması; idari yargı sistemine sahip ülkelerde bu kurumuna ihtiyaç yoktur gibi eleştirileri boşa çıkarmıştır. Ombudsmanlık kurumunu, idari yargının yerini alacak bir kurum olarak değil, onun yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olacak bir kurum olarak düşünmek gerekmektedir. Başlangıçta Fransa’da Arabulucu olarak kurum, vatandaşlar ile idare arasında önemli görevler icra edecek şekilde kurulmuş; elde ettiği saygı, itibar ve deneyimle 2011 yılında farklı alanlarda görev yapan kurumların birleştirilmesiyle “Hak Savunucusu” konumuna gelmiştir.

Fransa’da Hakların Savunucusu hem anayasa hem de yasal düzenlemelerde, vatandaş ile idare arasında çıkabilecek her türlü anlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak amacıyla kurulmuştur. Bu amacı yerine getirmesi için Hakların Savunucusu, merkezi yönetim, yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmeti vermek amacı ile kurulmuş bulunan tüm kurumları faaliyetlerinden dolayı ortaya çıkan aksaklıkları, haksızlıkları “dinleyen”, “gözetken” ve “çözen” bir kurumdur. Bu yönüyle bakıldığında gerek Fransa’da gerekse Türkiye’de kurumun anayasal dayanakları bulunduğu ve her iki ülkede de bağımsız ve etkin bir denetim mekanizması oluşturmak amaçlandığı söylenebilir. Bununla birlikte Türkiye’de Ombudsman sadece hakkı ihlal edilenlerin şikâyeti söz konusu olduğunda harekete geçebilir. Fransız sistemindeki gibi Türkiye’de ombudsmanın dinleme, gözetme veya herhangi bir çözüm üretme yetkisi yasal olarak mevcut değildir.

Fransa’da ve Türkiye’de idarenin işlem ve eylemleri yargı denetimine tabidir. Bu yönü ile idari yarı kolu gelişmiş durumdadır. Buna karşın idari denetim yoluna başvurmada belirli kural ve yöntemler vardır. Biçimsel kurallara bağlı çalışan idari yargılama genellikle uzun zaman almakta bu nedenle bazen hak kayıplarına da yol açabilmektedir. Dolayısıyla yargısal denetim ve/veya idari, siyasi ve hukuki denetimler yaşanan olumsuzlukları ortadan kaldırmaya bazen yetmeyebilmektedir. Mevcut denetim teknikleri yanında gerek hızlı ve

basit işleyişi gerekse yetki ve görevleri çerçevesinde Ombudsmanlık denetimi, diğer denetimin tekniklerinin dolduramadığı boşlukları doldurabilecek, aynı zamanda katı ve zorlu bürokratik işleyişi bilmeyen vatandaşların basit başvuru esaslar çerçevesinde hak mağduriyetleri giderilebilecektir.

Türkiye’de idari denetimde yaşanan asıl sorun denetim kurum ve kurullarının yetersizliğinden çok yapılan denetimlerin sonuçlarının “idare” tarafından dikkate alınma konusunda gösterilen davranıştır. Türkiye’de “idare” daha çok denetim sonucu verilen kararları görmezden gelme, ayak sürüme, sümen altı etme ve bildiğini okuma gibi geleneksel kurallar geliştirmiştir. Yargı kararlarını yerine getirme konusunda belli bir disipline sahip olmayan idarenin “kamu denetçisinin” kararları konusunda nasıl davranacağı hususunu kestirmek güçtür. Ancak bu durum “kurumun” önemini arka plana atmamalıdır. Kurumun herkesçe bilinmesi için medya yolu dahil, kamuoyu baskısı ve parlamentonun desteğiyle zaman içerisinde güç kazanması bağımsızlığını artırabilecektir. Kanaatimizce Fransa’da kurumun elde etmiş olduğu konum iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Fransa’da ve Türkiye’de Ombudsmanlık, bir devlet organı olarak oluşturulmuştur. Fransa’da hem bir kurum hem de kurumun başında bulunan yöneticiyi ifade eden Hakların savunucusu, Cumhurbaşkanınca 6 yıllık bir süre için bir kez bu göreve atanır. Cumhurbaşkanınca atama usulü benimsenmiş olmasına rağmen atama süreci öncesinde birçok devlet kurumunun görüşü yansın Bakanlar Kurulunca hazırlanan kararnamede oybirliği koşulu da aranmaktadır. Böylece kurumun yöneticisinin tarafsızlığı ve bağımsızlığına özel önem verilir. Hakların Savunucusu ne parlamentoya ne de kendini atayan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bağımsızlığının garanti altına alınması için Hak Savunucusuna ve yardımcılarına dokunulmazlık dahi tanınmıştır. Oysa Türkiye’de Kamu Denetçisinin TBMM’ce atanması siyasallaşması endişesini de beraberinde getirmiştir. Başvuru sırasında Kamu denetçisinin siyasi partiye üye olmama şartı bu endişeyi gidermek maksadıyla konmuş olsa da yeterli değildir. Türkiye’de Ombudsman olacak kişinin sadece başvuru esnasında değil geçmişte de siyasi parti üyeliğinin olmaması belki de güvenilirlik ve tarafsızlık açısından daha da önemli olabilir. Bunu önlemek maksadıyla yasa da Ombudsmanın, Meclisçe nitelikli çoğunluk esasına dayalı seçilir hükmü getirilmiş olsa bile, iki kez seçilebilmesi hükmü bu kaygıyı artırmaktadır. Seçim usulünün Fransa’da ki yöntemle yani devlet kurumlarının görüş, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının seçimi ile veya yine TBMM’nin önereceği en az üç aday arasından Cumhurbaşkanınca atanması gibi usuller tarafsızlığını sağlamak bakımından uygulanabilir.

Fransa’da Ombudsman için aranan vasıflar ise oldukça dikkat çekicidir. Siyasi düşüncesi ne olursa olsun Hakların Savunucusunun idari deneyimi, Fransa’da kamu yönetimi alanında eğitim veren okullardan mezun olması, siyasi kariyeri vb. vasıflar önemli rol oynamaktadır. Son atanan Ombudsmanın sağ siyasi geleneğe mensup ve siyasi geçmişine rağmen Sosyalist Cumhurbaşkanınca atanmıştır. Keza kurumun başına atanan ombudsman yardımcılarını ve diğer çalışanları atama hakkına da sahip olmaktadır, atananlar sadece ombudsmana karşı sorumludur. Bu durum da kurumun bağımsızlığı ve görevini yerine getirirken tarafsızlığı açısından önemli bir ayrıcalıktır.

Fransa’da “Hakların Savunucusu “herkesin” sahip olduğu haklara karşı tüm kurum ve kuruluşların saygı göstermesinin teminatı olarak görev yapmaktadır. Kuruluş kanununda görev alanı belirlenirken “hak” kavramı üzerinden hareket edilmiş ve bu çerçevede adaletsizliğe uğrayanlar, ayrımcılığa tabi tutulanlar, güvenlik görevlileri ile sorun yaşayanlar ve haklarına saygı gösterilmeyen çocukların savunulması gibi hem geniş hem de belirleyici bir görev

ve yetki alanı çizilmiştir. Türkiye’de ise görev alanı belirlenirken “idare” kavramı üzerinde durulmuş ve idare ile vatandaşlar arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların şikâyet üzerine, hakkaniyete uygunluk yönünden inceleyip, araştırıp, idareye öneriler sunmakla görevli kılınmıştır. Oysaki Fransa’da Hakların Savunucusu örneğin; çocukların haklarına ilişkin bir müdahale söz konusu olduğunda hiçbir başvuru olmaksızın harekete geçerek tedbirler alabilmekte, güvenlik güçlerinin (kamu-özel) görevlerini yerine getirirken kurallara uygun ve saygılı olmalarını izleyebilmekte ve tedbirler alabilmektedir.

Fransa’da Hakların Savunucusuna bizzat zarara uğrayanlar başvuruda buldukları gibi temsilcileri, velileri veya vasileri de başvuru yapma hakkına sahiptir. Bu çerçevede, gerçek kişi, tüzel kişi, şirket veya dernek, doğrudan ve hiçbir ücret ödemedi “Hakların Savunucusu”na başvurabilir. Hakların Savunucusuna yapılacak başvurunun zamanaşımı, idari, cezai veya adli prosedürler nedeniyle engellenmesi, durdurulması ya da düşürülmesi söz konusu değildir. Oysaki Türkiye’de Ombudsmana yapılan başvurular gerçek veya tüzel kişilere tanınmıştır. Başvuru süresi ile ilgili olarak getirilen idari başvur süresi olan altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvuru koşulu getirilmiştir. Hâlbuki ombudsmana istendiğinde veya öğrenildiğinde süre kısıtı olmadan başvuru imkânı sunulmalıdır. Zira kişiler içinde buldukları siyasi, ekonomik, sosyal ve toplumsal baskılar nedeniyle o dönem başvurularını yapma imkanı bulamayabilir veya kaçınabilirler. Ombudsmana başvurulmasının idari yargıda dava açma süresini durdurması yerinde bir düzenlemedir. Buna ilişkin düzenlemelerin özel kanunlara da işlenmesi, başvurunun zamanaşımını durdurucu bir sebep olarak belirtilmesi de ayrıca gerekmektedir.

Türkiye’de Ombudsmanın görev alanının tespitinden çok hangi alanlarda denetim yapamayacağına kanunda belirlenmiş olması ise ayrı bir sorun olarak durmakta ve eleştirilmektedir. Kanunda, kurumun görev alanı dışında olan işlem ve eylemler tek tek sayılmıştır. Bu durum aslında 1982 Anayasasından kaynaklanmaktadır. Çünkü 1982 Anayasası “yürütme” organını güçlü kıldığı gibi bu organın faaliyetlerini denetleyecek organları da sınırlandırarak oluşturmuştur. Türkiye’de denetim mekanizmasında yeterince kurum/kurul olmasına rağmen bunlar “denetleme” hususunda yeterli olamazlarken “Kamu Denetçiliği Kurumundan” mucizeler beklememek gerekmektedir. Çünkü Türkiye’de, sorunların kaynağı bu sorunla ilgilenecek bir kurumun kurulması ile giderilmeye çalışılmaktadır. Yeni kurulan Kamu Denetçiliği kurumundan da var olan sorunları ortadan kaldırması beklenmektedir. Kurumun bu noktada yasal dayanaktan başka bir gücü ve yaptırımını da söz konusu değildir. Gücü elde edebilmesi, toplumsal ve hukuksal koşulların yanı sıra kamuoyu baskısı ve Kurumun kararlarının yaptırım yönünden zaman içerisinde etkili olmasıyla mümkün olabilecektir. Belki böylece hem kurumun bilinmesi hem de güvenilirliği vatandaşlar tarafından tespit edilecek, kuruma ve devlete olan güven artacaktır.

Türkiye’de yasayla Ombudsmanın görev ve yetkileri açıkça belirlenmiş olsa bile bu yetkiler tanımlanmadığı gibi çözüm önerilerinin dikkate alınıp alınmayacağı da net değildir. Dolayısıyla Kurumun sorunları tek başına çözebilecek bir organ değil; şikâyetçiye “yol gösterici”, idareye de “tavsiye” edici görev icra etmektedir. Gerek dünyadaki gerekse Fransa’daki uygulamalara bakıldığında Ombudsmanlara hakemlik, arabuluculuk ve uzlaştırma gibi görevler de verilmektedir. Kanunda buna benzer görevler yer almamıştır. Fransa’da Hakların Savunucusu görev alanı ile ilgili olan tüm kurum ve kuruluşlardan bilgi, belge isteyebilir, kendi önünde açıklama isteyebilir, konuyla ilgili komisyonlar kurabilir. Yine sorunun çözümü için uzlaştırma yol gibi nitelikte görevlere de sahiptir. Fransa’da, faaliyetleri ile ilgili olarak Cumhurbaşkanına ve parlamentoya rapor sunarak kararlarına yaptırım gücü

de katar. Yıllık ortalama 100 bin başvurunun yapıldığı böylesi bir kurumun saygı duyulan, tarafsız ve bağımsız olduğu yönünde bir algı olması kuşkusuz kurumun kararlarının niteliğinden ve medya organlarınca dikkate alınmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye’de Ombudsman, hazırlamış olduğu raporu parlamentoya sunmaktadır. Ancak bu rapor parlamentoda oluşturulan “Karma Komisyon” tarafından kabul edilmektedir. Komisyon, Ombudsmanın raporu üzerine kendi görüşlerini de içeren bir “özet” ekleyerek Meclis Genel Kuruluna yıllık faaliyet raporunu sunar. Böylesi bir uygulama, Karma Komisyonun Ombudsmanın faaliyetleri üzerinde bir çeşit vesayet algısı oluştuğu izlenimi verebilir.

Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuş olmasına karşın; “tarafsızlığı”, “güvenirliliği” ve “bağımsızlığı” gibi konular üzerinde önemli tartışmalar yapılmaktadır. Kanaatimizce bu meseleler yanında diğer önemli bir mesele de kurumun vereceği kararların yaptırım gücüdür. Mevcut haliyle Ombudsmanın vereceği kararlar “tavsiye” niteliğindedir ve Türkiye’de buna benzer kararlar veren başkaca kurum/kurullar bulunmaktadır. Bunların yanına bir yenisinin eklenmiş olması belki denetimde çeşitliliği artırmış ancak daha da karmaşık hale gelmesine neden olmuştur.

Sonuç olarak Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmuş olması demokratik bir hukuk devletine katkı vermesi bakımından önemlidir. Devletin artan işlevi karşısında ve karmaşıklaşan bürokratik yapı nedeniyle vatandaşların kötü yönetim uygulamalarına karşı kolay ve masrafsız başvurabilecekleri bir devlet organı olarak idari teşkilat içerisinde yerini almıştır. Böylece idari yargıda bekleyen İdarî uyuşmazlıkların karara bağlanmasındaki gecikme, yargı yerlerinin takdir hakkını denetleyememesi, başvuru esaslarının **vatandaşlarca bilinmemesi** gibi olumsuzluklara karşın; Ombudsmanın vatandaşlar lehine tutum geliştiren, hızlı karar veren, şekilci olmayan bir kurum olarak varlığı önemli bir gelişmedir. Türk idari yapısının, Ombudsmanın kararlarına göstereceği saygı ve bu kararı uygulama yönündeki gayreti de ayrıca kurumun başarısında ve dikkate alınmasında etkin bir rol oynayacaktır.

Kaynakça

- Aktaş, Kadir (2011), “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, TBB Dergisi (94),
- Aktel, Mehmet; vd (2013), “Türkiye İçin Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, MAEÜ, Sosyal Bilimler Dergisi, C.6, Sayı:9.
- Altuğ, Figen (2000), Mali Denetim, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Atay, Cevdet (1999), Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Atay, Ender Ethem (2014), “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, Ombudsman Akademik Dergisi, Aralık / December Sayı: 1.
- Borillo, Daniel-Chappe, Vincent-Arnaud (2011), “La Haute Autorité de Lutte Contre les Discriminations et Pour l’Egalité: Un Laboratoire Juridique Ephémère?”, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p.369-380.
- Bui-Xuan, Olivia (2011), “Le Défenseur des Enfants: Une Emancipation Réussie”, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p.353-367.
- Chevallier, Jacques (2011), “Le Défenseur des Droits: Unité ou Diversité”, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p.433-445.
- Derdiman R. Cengiz (2014), İdari Yargının Genel Esasları, Aktüel Yayın, Bursa.
- Derdiman, R. Cengiz (2015), İdare Hukuku, Aktüel, Bursa.
- Efe, Haydar; Demirci, Murat (2013), “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, Sayıştay Dergisi, Sayı 90.
- Erhürman, Tufan (1998), “Ombudsman”, Amme İdaresi Dergisi, 31(3).
- Eroğlu, Hamza (1985), İdare Hukuku, Turhan Kitapevi, .5. Baskı, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2012) Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara
- Fendoğlu, T. Hasan (2010), Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz, Aralık.
- Fransız Cumhuriyeti Resmi Gazetesi, 30 Mart 2011 Tarih, 0075 sayı, Loi no:2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (1), Loi no:2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (1)
- Gil-Robles, Alvaro (2011), “Défenseur du Peuple Espagnol et Garanties Constitutionnelles”, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p.477-485.
- Gözler, Kemal vd (2012), İdare Hukukuna Giriş, Ekin Yayınevi, Bursa
- Kestane, Doğan (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık ((Kamu Denetçiliği) “, Maliye Dergisi, Sayı 151, Temmuz-Aralık.
- Köse, H.Ömer (1999), “Denetim ve Demokrasi”, Sayıştay Dergisi, Sayı:33, Nisan-Haziran.
- Köse, H.Ömer (2000), Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:12, Ankara.
- Kulukçu, Erdal (1991), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayıştay Der-

gisi, Sayı: 6, Ekim-Aralık.

Küçüközyiğit, H. Galip (2006), “Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt.2, Sayı.5.

Lamarche, Lucie (2011), “Les Institutions de Défense et de Promotion des Droits de la Personnes et du Citoyen au Québec: un Chaos Apparent”, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p.. 487-498.

Legrand, André (2011), “Ombudsman Nordiques et Défenseur des Droits”, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p. 499-506.

Métayer-Cluzel, Lucie (2011), “Reflexions A Propos de la Saisine du Défenseur des Droits”, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p.447-460

Mutta, Serdar (2005), İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Matbaacılık, İstanbul.

Odyakmaz, Zehra (2014), İdari Yargı, Oniki Lehva Yayınları, İstanbul.

Özer, M. Akif (1998), “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”, Sayıştay Dergisi, Sayı 28 (Ocak-Mart).

Özer, M. Akif (2004), “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 444, Eylül

Renaudie, Olivier (2011), La Genese Complexe du Défenseur des Droits, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p. 397-408.

Sayan, Özkan İpek (2014), “Türkiye’de Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:69, No:2

Senghor, Richard (2011), “Les Grands Chantier du Défenseur des Droits”, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p.507-515.

Slama, Serge (2011), “Les Pouvoirs du Défenseur des Droits: Une Cote Mal Taillée?”, Revue Française d’Administration Publique, 2011/3, no:139, p.461-476.

Şencan, Hüdayi (2011), Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu, TBMM Araştırma Merkezi Yayını, Ocak.

ŞENGÜL, Ramazan (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 14, Kocaeli, s.126-145.

Şengül, Ramazan (2013), “Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:18, Sayı:3, s.71-88.

Şeker Dilara ve Güven Şeker (2000), “Avusturya Devletinde Kamu Yönetimi”, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi ISSN: 1303-5134

Tedeschi, Paul (1973), “Le Médiateur”, La Revue Administrative, 26e Année, N.151, Janvier-Fevrier,

Tatal, Erdal (2013), “İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, TAAD Yıl:4, Sayı:13, Nisan

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256> (17.08.2015)

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167> (17.08.2015)

http://www.comstbarth.fr/mediateur_republique.aspx (25.08.2015).

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre11bis> (17.08.2015).

<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/lutte-contre-les-discriminations> (17.08.2015).

<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/deontologie-de-la-securite> (18.08.2015)

<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/droit-des-usagers> (18.08.2015)

<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/defense-des-droits-de-lenfant> (18.08.2015)

<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/institution/presentation> (14.08.2015)

<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapport/rapport-annuel-dactivite/rapport-annuel-dactivite-2014-0> (25.08.2015).

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=40BE0AA08CD9677C-C329E37FC9A3CAC7.tpdjo10v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006165298&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20120820 (17.08.2015).

<https://formulaire.defenseurdesdroits.fr/defenseur/code/afficher.php?ETAPE=informations> (17.08.2015)