

TÜRK YASAMA ORGANI BÜNYESİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARTIŞMALARI

Yusuf SOYUPEK¹

ÖZET

Ombudsmanlık, vatandaş ile idare arasındaki uyumsuzluklarda vatandaşın hakkını koruyan, başvurması kolay ve yaptırımlardan yoksun olan bir denetim türüdür. Günümüzdeki anlamıyla İsveç'te ortaya çıkan ombudsmanlık Türk kamu yönetimi geleneğine yabancı olmayan bir kurumdur. Bununla beraber çağdaş anlamdaki kurumun Türk kamu yönetiminde yerini alması son yıllara kadar mümkün olmamıştır. Bunun önemli sebeplerinden birisi Türk kamu denetim sisteminde ombudsmanlık benzeri kurum ve komisyonların bulunmasıdır. Çalışma, kanun yapıcıların kamu denetçiliği kurumuna bakış açılarını ortaya koymakta ve bu çerçevede kanun tasarısı görüşülürken mecliste yapılan tartışmalara yer vermektedir. Çalışma çerçevesinde ulaşılan sonuç; milletvekillerinin kurumun Türk kamu yönetim ve denetim sistemine yabancı olmadığı konusunda hemfikir olmaları fakat kurumun ve denetçilerin statüsü, dokunulmazlıkları, seçim yöntemi, kurumun yaptırımının olup olmaması gibi konularında anlaşamamalarıdır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, Meclis tartışmaları.

DEBATES OF OMBUDSMAN INSTITUTION IN THE TURKISH LEGISLATIVE BODY

ABSTRACT

Ombudsman, which protects the rights of citizens in disputes between citizens and administrations, is a type of control and who lack sanction. It is not a stranger to Turkish public administration although its Swedish origin. However, in the modern sense of the institutions have not been able to replace the Turkish public administration until the end of the year. One of the important reasons is the presence of an ombudsman-like institutions and commission in the Turkish public control systems. The study reveals the perspectives of legislators to the ombudsman institutions and gives place to the debates in Turkish parliament debated the draft law in this context. The conclusions reached in the framework; the the deputies agreed that the institution is not foreign to Turkish public administration and control system but they disagreed on issues such as the status of the auditor, immunity, selection method whether the institution has sanction.

Key words: Ombudsman, The Ombudsman Institution, Assembly Debates.

GİRİŞ

Günümüzde dünya üzerinde yüzden fazla ülkede değişik sektör ve alanlarda uygulanmakta olan Kamu Denetçiliği ya da tüm dünyada bilinen adıyla Ombudsman, vatandaş ile idare arasında anlaşmazlıklara çözüm olmak üzere kurulan, idarenin daha “iyi” işlemesine katkıda bulunacağı düşünülen, uygulanması ülkelere göre değişen bir denetleme sistemidir.

Bugünkü anlam ve yapısıyla temelleri 18. yüzyılda İsveç'te atılan ombudsmanlık kurumu Türk ve İslam topluluklarının yabancı olmadığı bir kurumdur. İslam toplumlarında İkinci Halife Hz. Ömer'in başlatıp uyguladığı daha sonra da “Divan-ı Mezalim”, “Muhtesib” gibi isimler alan kurumlar idare ve tebaa arasındaki uyumsuzluklarda görev almıştır. Osmanlı Devleti'nde ise halkın idareyle ilgili şikâyetlerini tahkik etmek üzere “Kadı'ul Kudat” adıyla özel görevli kadı tayin edilmiştir. Aslımı Selçuklulardan alan bu sistemde, kadı padişah da dâhil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır.

20. yüzyıla kadar sadece İsveç'te uygulanan sistem, 1920'de Finlandiya, 1955'te Danimarka ve arkasından birçok ülke tarafından uygulamaya geçirilmiş, bugün dünyada yüzden fazla ülkede ve Avrupa Birliği gibi uluslar üstü topluluklarda da uygulama alanı bulmuştur. Ülkemizde de 1970'lerden itibaren tartışılmaya başlanmış, 1982 Anayasası taslağında bu kuruma yer verilmiş fakat anayasada yer verilmemiştir. Kurumun oluşturulması yönünde meclis çalışmaları 1990'lı yıllarda başlamış, 55. Hükümet döneminde ilk kez “Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu” oluşturulmuştur. 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda kuruma yer verilmiş ve gerekliliği üzerinde

¹ yusufsoyuppek@gmail.com

durulmuştur. 12 Eylül 2010 tarihli Anayasa değişikliği ile kurum anayasal temele oturtulmuş ve nihayet 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu Türk kamu yönetimine dâhil olmuştur.

Konumuz ombudsmanlık ya da ülkemizdeki adıyla Kamu Denetçiliği Kurumu çerçevesinde özellikle 2006 yılında çıkarılan ve daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen, 2010 yılında anayasa değişikliği ile anayasal çerçeveye oturtulan Kamu Denetçiliği Kurumu tartışmalarıdır. Öncelikle Ombudsmanın tanımı ve tarihi gelişimini anlatarak başlayacağımız konuya daha sonra ombudsmanın özellikleri, niteliği ve neden ihtiyaç duyulduğu gibi konulara değinerek devam edeceğiz. Ardından diğer ülkelerdeki ombudsman kurumunun işleyişini, son bölümde ise Türkiye'deki ombudsman tartışmaları başlığı altında, kurumun oluşturulma çalışmaları, Türkiye için ombudsmanın uygulanabilirliği, gerekliliği ve son olarak da çıkarılan kanunlar üzerindeki tartışmaları inceleyeceğiz.

Ombudsman Tanımı

Ombudsman, İsveç dilinde “Temsilci, sözcü, görevli, koruyucu” gibi anlamlara gelen Ombud ile “adam, kişi, şahıs” anlamlarına gelen Man kelimesinin birleşmesinden oluşan ve devlet kurumları ile vatandaş arasında arabuluculuk veya hakemlik görevini üstlenen bir görevliyi ifade eder. Ülkelere göre farklı isimler alan ombudsman, Arabulucu, Parlamento Komiseri, Vatandaş Hakları Savunucusu, Vatandaş Koruyucusu, Sivil Halklar Savunucusu, Halk Denetçisi, Halk Avukatı, Halk Savunucusu, Sivil Savunucu, Adalet Temsilcisi (Tortop, 1998:4) gibi isimler almaktadır. Türkçe literatürde Ombudsman kelimesinin yanında “Kamu Denetçisi” veya “Kamusay” kullanılmakta olup, mevzuatta ise “Kamu denetçisi” olarak kullanılmaktadır.

Ombudsmanın ülkeden ülkeye veya uygulandığı sektöre bağlı olarak birçok tanımı yapılmıştır. Uluslararası Barolar Birliği ombudsmanı, "Anayasa veya yasa tarafından kurulan, mağdur olan yurttaşların idareye ve kamu görevlilerine ilişkin şikâyetleri üzerine veya re'sen harekete geçip araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama yetkilerine sahip olan parlamentoya karşı sorumlu, yüksek düzeyde, bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir büro" (Erhüman, 2000:160) şeklinde tanımlanmaktadır.

Diğer bir tanımda kamu denetçiliği, “prensip olarak gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin hiçbir şekilde bağılı olmaksızın yapmış olduğu şikâyetler üzerine veya re'sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararların yaptırım gücü olmayıp sadece tavsiye niteliği taşıyan, çalışmalarını kamuoyuna ve bir raporla her yıl parlamentoya sunan kamu görevlisi” (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003: 54) olarak tanımlanmaktadır.

Başka bir tanımda da, “ombudsman, prensip itibariyle ataması yasama organı tarafından yapılan ancak parlamentoya karşı da hükümete karşı olduğu kadar bağımsız olan, idarece mağdur edilen bireylerin hiçbir şekilde bağılı olmaksızın şikayette bulunmaları üzerine harekete geçen, geniş bir inceleme-soruşturma-araştırma-denetim yetkisine sahip olan; idare tarafından yapılan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasına engel olmak, mevzuata saygılı olmayı ve uygun davranmayı sağlamak, icrai niteliği bulunmayan öneriler yapmak, kamu hizmetlerinin hakkaniyete uygun bir şekilde ve daha iyi yerine getirilmesi için gereken düzenlemelerin yapılması yönünde öneride bulunmak amaçlarını taşıyan bir kurum” (Ataman, 1997:780) olarak tarif edilmektedir.

Ombudsman tanımlarındaki ortak nokta, ombudsmanın vatandaş ile idare arasındaki uyuşmazlıklarda vatandaşın hakkını koruyan, vatandaşın mağdur edilmesinin önüne geçen, idarenin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasına engel olan bir kurum olmasıdır.

Ombudsmanın Tarihi Gelişimi

Bugünkü anlamıyla ve yapısıyla uygulanan ombudsmanlık sistemi İsveç'te ortaya çıkmasına rağmen birçok yazar kurumun geçmişini daha öncelere götürmektedir. Bazı kaynaklarda Ombudsmanın temelleri Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) sırasında var olan “Yuan Kontrol Kurumu”na,

bazılarında ise, Roma İmparatorluğu'ndaki Halk Tribünleri'ne veya 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki "Censors Kurumu"na dayandırılmaktadır. (Altuğ, 2002:10) İslam toplumlarında da İkinci Halife Hz. Ömer zamanında başlatılıp uygulanan Ombudsmanlık benzeri sistem bulunmaktadır. Daha sonra "Divan-ı Mezalim", "Muhtesib" denilen ve halen de bazı İslam toplumlarında var olan ve Yakınma Kurulu şeklinde tanımlanabilecek bu kurumlar, idare ve tebaa arasındaki uyuşmazlıklarda görev almıştır.

"Mazlumlar Divanı" olarak çevrilebilecek "Divan-ı Mezalim" özellikle Abbasiler devrinde etkin olarak çalışmış ve halk tarafından devlet memurları aleyhindeki şikâyet ve sızlanmaları incelemek ve soruşturmakla tanzif edilmiştir. "Hisbah" veya "Hisbe" denilen bir kurum çerçevesinde görev yapan "muhtesib" ise Pickl'e göre tarafsız bir şekilde görevini yerine getirmiştir. Osmanlı Devleti'nde halkın idareyle ilgili şikâyetlerini tahkik etmek üzere tayin edilen diğer bir görevli ise "Kadı'ul Kudat" denilen özel görevli kadıdır. Aslını Selçuklulardan alan bu sistemde, kadı padişah da dahil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. (Pickl, 1986:39)

Ombudsmanlık sisteminin Osmanlı'da bulunan Ahilik Teşkilatı'ndan esinlenerek doğduğu da ileri sürülmüştür. Ahilik Teşkilatı başındaki Ahinin seçimi, özellikleri, devlet ve vatandaş arasındaki aracı rolü dikkate alınarak, İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) ülkesindeki rüşvet, yolsuzluk, vergi toplamada adaletsizlik gibi olumsuz durumlar karşısında halkının sorunlarını ortadan kaldırmak amacıyla 1713'te bir kişiyi Högste Ombudsmannen (En Üst Murakıp) olarak tayin etmesiyle Ombudsmanlığın ortaya çıktığı ifade edilmektedir.

2006 yılında TBMM'nde Kamu Denetçiliği Kurumu yasa tasarısı görüşülürken iktidar ve muhalefet partisi milletvekilleri konuşmalarında sık sık bu noktaya temas etmişler ve aslında kurumun Türk idare kültürüne yabancı olmadığına, tam tersine kurumun kolaylıkla içselleştirileceğine vurgu yapmışlardır.

Kurumun tarihsel geçmişi hakkında bu görüşler bulunsa da bugünkü anlamda ve ülkelerin esinlendiği yapı İsveç Kralı XII. Charles'ın kurduğu yapıdır. Ruslar tarafından yenilen ve ardından Osmanlı Devleti'ne sığınan XII. Charles ülkesindeki memurların ve diğer idarecilerin görevlerini yerine getirirken yasalara uymalarını sağlamak amacıyla güvendiği bir kişiyi Högste Ombudsmannen olarak atamıştır. (Uler, 1990:1022) Görevi, kral adına, kanunlarının uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmek ve kamu görevlilerinin görevlerini dürüst bir şekilde yerine getirip getirmediğini incelemektir. Ülkedeki durumun bir raporla kendisine bildirilmesinden ve oluşan bu yapıdan hoşnut olan kral böyle bir gözlemcinin sürekli olarak faaliyet göstermesinin ülkenin daha etkili ve adil bir biçimde yönetilebilmesi için faydalı olacağını düşünerek kurumsallaştırma kararı almıştır.

Altı sene sonra ombudsman unvanı "Adalet Başbakanı" (Chancelier de la justice) şeklinde değiştirilmiştir.(Legrand, 1970:327) 1809 İsveç Anayasası'na, Justitie ombudsman (Bousta, 2007:387) unvanı ile giren bu kurum daha sonra yapılan tüm anayasa değişikliklerinde geliştirilerek İsveç hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline getirilmiştir. (Keneş, 1997:794).

1920 yılında Finlandiya ve 1955'te Danimarka'nın ardından birçok ülke hukuk sistemine ombudsmanlık kurumunu dâhil etmiştir. 1957 Batı Almanya, 1959 Norveç, 1962 Yeni Zelanda, 1967 İngiltere, 1969 Kuzey İrlanda, 1971 İsrail, 1973 Fransa, 1974 İtalya, 1976 Avustralya ve Portekiz, 1977'de Avusturya, 1981'de Hollanda ve İspanya kendi ombudsman kurumlarını kurdular. (Arklan, 2006:85) Bugün merkezi Amerika'da bulunan Uluslararası Ombudsman Kurumu'na kamusal, özel, ulusal, yerel ve bölgesel düzeyde 500'den fazla ombudsman ofisi kayıtlı bulunmaktadır.

Ombudsmannın Nitelikleri ve Genel Özellikleri

Ombudsmannın hem şahıs olarak hem de kurum olarak bir takım özellikleri ve nitelikleri bulunmalıdır. Ombudsman kişisel olarak; bağımsız, saygın, güvenilir ve dürüst olmalı, aldığı kararlarda ve yaptığı önerilerde kimsenin tesiri altında kalacak karakterde olmamalı, sağduyulu hareket edebilmeli, anayasa, yasa ve mevzuatı iyi bilmeli, kamu kurum ve kuruluşlarının yapısını ve işleyişini iyi bilmeli, mali konularda güvenilir ve ahlaklı olmalı, siyasi bakımdan tarafsız olmalı ve bu tarafsızlığını her hal ve şartta muhafaza edebilmelidir. Kurumsal olarak; kurumun bağımsız ve tarafsız olması, görünebilir ve

kolay ulaşılabilir olması, geniş araştırma yetkisinin olması, istediği belgelere ulaşabilir olması, kamuya karşı sorumlu olması gibi nitelikleri taşıması gerekir.

Ombudsmanın en önemli özelliği statüsüdür. Ombudsman anayasa veya yasaya dayanmak suretiyle ülkedeki yasama, yürütme ve yargı yerlerinden bağımsız hareket etmekte ve kimseden emir ve talimat almamaktadır. Yasama organı tarafından kurulmasına ve bazı ülkelerde meclise bağlı olmasına rağmen meclisle birlikte hareket etmez, ondan bağımsızdır. Fakat hemen belirtmek gerekir ki bu bağımsızlık sınırsız değildir, ombudsman bağlı olduğu meclise karşı rapor hazırlama gibi birtakım yükümlülükleri vardır.

Ombudsmanın seçilme yöntemi ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, seçimi, tarafsızlığı ve bağımsızlığı ile yakından alakalıdır. Genel olarak meclis tarafından seçilmektedir. Böylece kurum meclisi temsil eder ve onun adına işlem yapar. Ayrıca yürütmenin kamu denetçisi ve kurumu üzerinde etkiye sahip olması engellenir. Fakat burada dikkat çekilecek bir nokta da, mecliste tek parti hâkimiyeti ve çoğunluğunun olması durumunda kamu denetçisinin ve kurumunun ne ölçüde tarafsız ve bağımsız olabileceğidir. İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka, Almanya, Polonya gibi ülkelerde ombudsman Parlamento tarafından seçilmekte, İngiltere’de hükümetin önerisiyle Kraliçe tarafından atanmakta, Fransa’da hükümet tarafından atanmaktadır.

Kamu denetçisinin diğer bir özelliği de, dokunulmaz olmasıdır. Yaptığı işler, görüşleri ve eylemleri nedeniyle sorgulanamaz, yargılanamaz ve tutuklanamaz. Hiçbir kişi veya kurumdan emir ve talimat almaz. Demokratik sistem ve işleyişin yerleşik olmadığı ülkelerde yasama dokunulmazlıklarının kötüye kullanılmasından hareketle, ombudsmanın da dokunulmazlığı da eleştiriye uğramıştır.

Ombudsmanın en önemli özelliklerinden ve onu diğer denetim yollarından ayıran en önemli noktalardan birisi, kuruma başvuru yöntemidir. Vatandaşlar idare ile ilgili her türlü şikâyetini hiçbir masrafa girmeden, en kolay yöntemlerle (mektup, dilekçe, elektronik posta vb.), hiçbir şekil şartına bağlı kalmaksızın ombudsmana iletebilmektedir. Ombudsman bu şikâyetleri incelemek ve belli bir süre içerisinde sonlandırmak zorundadır. Üstelik bazı ülke uygulamalarında ombudsmanın harekete geçmesi için herhangi bir şikâyete gerek kalmadan, kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Fransa ve İngiltere’de ombudsmana bir parlamenter vasıtasıyla başvurulabildiği gibi, Avusturya’da sadece sözlü başvuru dahi kabul edilmektedir.

Ombudsmanın istediği belge ve bilgilere rahatça ulaşma hakkı onun diğer bir özelliğini oluşturmaktadır. Bazı ülkeler sınırlamalar (örneğin İsveç ve Finlandiya’da ombudsmanın görev alanı sınırsızken, Türkiye, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde askeri faaliyetler, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler, devlet sırrı, ticari sır vs. nedenlerle bir takım sınırlamalar getirilmiştir) koysa da tüm kamu kurum ve kuruluşları ombudsmanın istediği belge ve bilgileri vermek zorundadır. Bu belge ve bilgileri vermeyenler hakkında değişik yaptırımlar söz konusudur. (soruşturma açılması gibi)

Kamu denetçisi yaptığı inceleme ve araştırmaların sonucunu hem taraflara açıklamakta (bazı ülkelerde kamuoyuna da açıklar) hem de belli bir süre sonunda meclise rapor şeklinde sunmaktadır. Hemen belirtmelidir ki, birçok ülkede bu kararların yaptırım gücü ve bağlayıcılığı yoktur. Bu nedenle “Kamu denetçisi bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ama ısıramaz” (aktaran Erhüman, 2000:159) şeklinde yakıştırmalar yapılmıştır.

Ombudsmanın ve kurumunun bu sayılan özellikleri genel nitelikteki özellikleridir. Ülke uygulamaları birbirinden farklı özellikler taşımakta hatta bazı ülkelerdeki uygulamalar birbirine zıt karakterde olabilmektedir. Bu da ülkelerin farklı siyasi, toplumsal, kültürel, ekonomik, coğrafi vs. özelliklerinden ileri gelmektedir.

Ombudsmana Neden İhtiyaç Duyuluyor?

İdarenin denetlenme yolları birden fazla olmasına ve çeşitlilik göstermesine rağmen ombudsmana ihtiyaç duyulması bu denetim yollarının (siyasi, idari, hukuki, kamuoyu ve uluslararası denetim) yetersiz kaldığını veya beklenen etkiyi karşılamadığını göstermektedir. Bu denetim yollarının bazı eksiklik ve sakıncalarının olması yeni denetim yolları aramaya itmiştir.

Siyasi denetim, dolaylı bir denetim yolu olup, yürütmenin sorumlu kanadının yasama organı tarafından denetimini içermektedir. Dolayısıyla idarenin eylem ve işlerinin doğrudan denetlenmesi söz konusu değildir. Ayrıca yürütmenin mecliste çoğunluğu oluşturduğu durumlarda siyasi denetim herhangi bir fonksiyon eda edememekte, etkisiz kalmaktadır.

İdari denetim, idare tarafından yürütülen faaliyetlerin hukuka uygunluğu denetimini içerdiğinden ayrıca denetleyen birimin çoğunlukla yine idareye bağlı birimler olduğundan dolayı idari denetim etkili olamamaktadır.

Yargı denetimi, denetim yolları içinde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada ve hukuk devletinin en önemli gereklerinden biri olsa da, belli prosedürlere bağlı olarak yürütülmesi, yavaş işlemesi, pahalı olması gibi sebeplerle bazı sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Ayrıca yargı denetimi, yönetim organlarının yürüttüğü kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirebilmektedir.

Kamuoyu denetimi, daha çok kitle iletişim araçları aracılığıyla gerçekleşmektedir. Ancak kitle iletişim araçlarının etkin çalışmadığı ya da bunların idareyle çıkar ilişkisinin bulunduğu veya kitle iletişim araçlarına baskı ve sansür uygulandığı durumlarda kamuoyu denetimi de eksik kalacaktır ki, günümüzde gelişmiş tüm ülkeler de dâhil mevcut durum bu şekildedir.

Son olarak uluslararası denetim, uluslararası hukuk ve antlaşmalar çerçevesinde gerçekleştirildiğinden etkisiz ve yetersiz kalmakta ve istenilen güce sahip olamamaktadır. Elbette tüm bu sayılan denetim yollarının etkin olduğu ve birbirine karşı üstün olduğu hususlar vardır fakat açıkça bellidir ki, idarenin etkin bir şekilde denetimini sağlayamamaktadırlar.

Diğer taraftan, ombudsmanlığa ihtiyaç duyulmasının diğer bir nedeni de, günümüz devlet anlayışının çok karmaşık ve gelişmiş bir yapıya sahip olması ve iş yükünün artması karşısında vatandaşların da hak ve sorumluluklarının artması, buna paralel olarak da yeni hak arama yollarının bulunmuş olmasıdır.

Ombudsman Türleri ve Ülke Örnekleri

Günümüzde ombudsman türleri yetki alanının ve bu mekanizmayı kullanan aktörlerin çeşitlenmesiyle değişiklik göstermektedir. Bu anlamda beş tür ombudsmandan bahsedilmektedir: (Sezen, 2001:74-75).

- 1- Genel Amaçlı Ombudsmanlar: Belli bir hizmet alanıyla sınırlı olmayan idarenin tüm eylem ve işlemleriyle ilgili şikâyetleri inceleyen ombudsmandır. Ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde olabilirler.
- 2- Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlar: Belli bir hizmet alanında denetim yapan (örneğin basın) veya belli bir grubun çıkarını (örneğin çocuk veya kadınlar) korumakla görevli ombudsmandır.
- 3- Uluslararası veya uluslar üstü düzeydeki ombudsmanlar: Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası gibi örgütlerde, bu örgütlerin çalışanlarının şikâyetlerini inceleyen ombudsmandır. Uluslar üstü seviyede ise Avrupa Birliği (AB) bünyesinde kurulu olan “Avrupa Ombudsmanı” görev yapmakta ve AB üye ülkelerinin vatandaşlarının AB kurumlarıyla ilgili şikâyetlerini incelemektedir.
- 4- İnsan Hakları Ombudsmanı: Doğu ve Orta Avrupa’da, Latin Amerika’da ve Sahra-altı Afrika’da devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek için ulusal bir mekanizma sağlamak amacıyla kurulan ombudsmandır.
- 5- Özel Sektör Ombudsmanı: Ticari ve sınai alanda tüketicilerin haklarını korumak için kurulan ombudsmandır. Klasik ombudsman tanımının dışında kalmaktadır (Yani vatandaşın kamu idaresine karşı olan şikâyetleri tanımı dışında)

Her ülke kendi siyasi, kültürel, toplumsal, ekonomik vs. yapısına ve ihtiyacına göre değişik adlar ve özellikler altında ombudsmanlık kurumu oluşturmuştur. Bazı ülkelerdeki kamu denetçiliği türleri aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak gösterilmiştir. (Özden, 2005:52)

Ülke	Kamu Denetçiliği Türleri
ABD	Yaşlı, Üniversite, İskan, Cezaevi Hizmetleri, Tüketici, Azınlık İşleri, Okul, Çevre, Çocuk, Adalet ve Yatırım, Sağlık, Aile, Vergi, İşveren Sorunları, İş, Zihinsel Sağlık
Almanya	Savunma
Danimarka	Parlamento
Fransa	Arabulucu(Médiateur)
G. Afrika	Kadın, Dil, Azınlık Hakları, Gençlik, Basın, Bankacılık, Yasal Hizmetler, Arazi ve Mülkiyet, Sigorta, Cezaevi Hizmetleri, Mülkiyet, Savunma, Milli Uzlaşma
Hollanda	Emeklilik ve Sigorta, Mülkiyet, Sağlık
İngiltere	Parlamento, Yerel Yönetim, Polis, Kuzey İrlanda, Adli Hizmetler, Yatırım, Sigorta, Mal Mülk, Bankacılık, Basın, Emekliler, Sağlık, Cezaevi
İsrail	Askeri, Polis
İsveç	Parlamento, Fırsat Eşitliği, Tüketici, Etnik Ayrımcılık, Çocuk, Basın, Özürlüler
Kanada	Eşit Fırsatlar, Dil, Cezaevi Hizmetleri, Polis, Çevre, Bilgi ve Gizlilik
Norveç	Askeri, Tüketici, Çocuk, Fırsat Eşitliği

Bazı ülkelerdeki uygulamalara kısaca göz atarsak:

İsveç:

Her genel seçimden sonra 15 gün içerisinde Parlamento'nun her iki kanadından gelen 24 kişinin oluşturduğu toplam 48 kişilik kurul tarafından oybirliğiyle Parlamento adına seçilmekte ve Parlamento adına atanmaktadır. Hem vatandaşların şikâyeti üzerine hem de kendiliğinden harekete geçer. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere birden fazla alanda ombudsman vardır. Seçilme yaşı belirlenmemesine rağmen 40 yaş ve üzeri seçimi gelenekselleşmiştir (Versan, 1986:107). Görev süresi Parlamentonunki ile aynıdır fakat Parlamentonun herhangi bir sebeple dağılması onların görevini sona erdirmez. Tekrar seçilebilirler.

Ombudsman adayları parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan bir kurul tarafından belirlenir. Ombudsman olabilmek için özel bir şart yoktur. Baş ombudsmanın Parlamento'ya her yıl verdiği raporu inceleyen kurulun önerisiyle Parlamento ombudsmanı görevden alabilir. Ombudsmanın yerel yönetimler, ordu ve yargı da dâhil olmak üzere çok geniş yetkileri ve denetim alanı vardır. İdarenin çok sınırlı bir kısmı bu denetim alanı dışındadır (Oytan, 1975:601). İsveç Ombudsmanın ayırt edici bir özelliği, yaptığı denetim sonucunda kamu görevlisini suçlu bulursa, bu kişi hakkında savcı gibi ceza soruşturması başlatılabilir.

Finlandiya:

Ombudsman Parlamento tarafından gizli oyla seçilir. Ombudsmanın hukuk bilmesi ve uzun bir hukuk kariyerinin olması gerekir. Parlamento üyeleri ombudsman olamaz. Görev süresi dört yıldır. Parlamento ombudsmana emir ve talimat veremediği gibi onu görevden de alamaz (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997:43). Ombudsmanlar içerisinde en geniş yetkiye sahip olan Finlandiya ombudsmanıdır. Yapamadıkları tek şey Parlamento, hükümet ya da idare yerine geçip işlem yapmak

veya onların işlemlerini değiştirmektir (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003:57). Şikâyet için herhangi bir Şekil Őartı bulunmamakla beraber kendiliğinden de harekete geçebilir.

İngiltere:

İngiliz Ombudsmanı “Parlamento Komiseri” adıyla bilinir. Kraliçe tarafından (Kraliçenin atama kararnamesi Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulduğundan dolayısıyla Hükümet tarafından) atanır. Belirli bir görev süresi yoktur, 65 yaşına kadar görevde kalabilir. Kendi isteği ile görevden ayrılabilceği gibi, Parlamantonun her iki kanadının talebi üzerine Kraliçe tarafından görevden alınabilir (Ataman, 1993:222). Hem Parlamento'ya hem de hükümete karşı bağımsızdır. Vatandaşları doğrudan Parlamento Komiserine başvuru yetkisi olmadığı gibi, kendiliğinden de harekete geçemez, ancak bir Parlamento üyesi (Avam Kamarası üyesi) aracılığıyla dilek ve Şikâyetler iletebilir.

Fransa:

Fransa'da Medyatör adıyla bilinir. Bu kurum kurulmadan önce yapılan tartışmalarda; Danıştay (Conseil d'Etat) gibi idareyi denetleyen bir kurum olduğu dolayısıyla ombudsmana gerek olmadığı, Fransa'nın çok kalabalık nüfusu nedeniyle ombudsmanın başvuruları karşılayamayacağı ve yetersiz kalacağı (Aynı gerekçeler 5548 sayılı Kanununun TBMM'nde görüşülmesi esnasında bazı milletvekilleri tarafından da ileri sürülmüştür), bürokratlar arasında otorite kurma rekabetinin başlayacağı, Fransız yönetim yapısı ve işleyişinin kendine has özellikleri olduğu bu nedenle de kurulacak kurumun idare tarafından reddedileceği şeklinde görüşler bildirilmiştir (Özden, 2005:58). Bu görüşlerin karşısında olanlar ise yine Türkiye'de ileri sürülen argümanların aynısı olup, ombudsmanın yargıya müdahil değil yardımcı olduğu, parlamenter rejimlerde ombudsmanın parlamento ile uyumlu çalıştığı vurgulanmıştır (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003:52).

Medyatörün seçimi hükümete bırakılmıştır, görev süresi altı yıl olup tekrar seçilemez. Dokunulmazlığı vardır. Askeri nitelikteki işler, devlet güvenliği (devlet sırrı), dış güvenlik konuları denetleme alanı dışındadır. Vatandaş medyatöre doğrudan başvuramaz, ancak bir Parlamento üyesi, belediye başkanı, mahalli encümen üyesi ve sendika aracılığıyla başvurabilir. Bunun nedeni medyatöre Şikâyet yığılması korkusudur (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997:55). Medyatör yaptığı denetim sonucunda ulaştığı sonucu taraflara bildirir. Tavsiyeleri idare tarafından dikkate alınmazsa ya görevlinin amirine müracaat edip disiplin soruşturması ya da savcılığa başvurup dava açılmasını isteyebilir.

Avrupa Birliği

AB ombudsmanı AB kurumlarının kötü yönetimi ile ilgili Şikâyetleri incelemektedir. Maastricht Antlaşmasıyla kurulması kararlaştırılmıştır. AB'de ilk ombudsman 1995 yılında göreve başlamıştır ve eski Finlandiya ombudsmanıdır. Her Avrupa Parlamentosu (AP) seçimlerinden sonra atanır ve yeniden seçilebilir. Ombudsman olabilmek için AB vatandaşı olmak, medeni ve siyasi haklara sahip olmak, kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken Őartları taşımak ve görevin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığa sahip olmak gibi Őartlar gerekmektedir.

Ombudsman göreve başlarken Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) huzurunda yemin eder. ATAD yargıçları ile aynı statüdedir. Görevini yerine getirecek Őartları taşımadığı veya ciddi bir hatası tespit edilirse AP'nin isteği üzerine ATAD tarafından görevden alınabilir. AB kurumları ile ilgili Şikâyetleri inceler, bölgesel, ulusal ya da yerel kurum ve kuruluşları inceleyemez. Üye ülke vatandaşlarının başvurusu ile harekete geçtiği gibi re'sen de harekete geçebilir. AB'nin ilk ombudsmanı olan Jacob Söderman döneminde (1995-2003) kuruma yaklaşık 11000 Şikâyet iletilmiş ve bunların % 30'u kabul edilmiştir. Gelen Őikâyetlerin çoęu, idari gecikmeler, Őeffaflık eksikliği, bilgiye erişimin reddi, personelin işe alımı ve rekabet gibi konularda olmuştur (Le Parlement Européen, 2009:72-74).

ABD

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere ABD’de birçok alanda ombudsman bulunmaktadır. Federal seviyede görev yapan bir ombudsman bulunmama ile beraber ABD’deki ombudsmanlar klasik ombudsman tanımı içerisine pek girmemektedirler. Klasik ombudsman örneğinden farklı olarak “yarı ombudsman” şeklinde nitelenen bu ombudsmanların bir kısmı yürütmeye bağlıyken, bazıları halkın şikâyetlerini dikkate almamakta, bazıları da sadece soruşturma yapmaktadır.

ABD’de ombudsmanlar federal ve eyalet yönetimlerine nazaran yerel yönetimlerde ve sivil toplum örgütlerinde yer bulmuşlardır. Federal seviyede ombudsman oluşturma çalışmaları 1963 yılından itibaren başlamış, bu çerçevede Kongre’ye birçok tasarı sunulmasına rağmen hiç biri yasalaşmamıştır. Bunun sebebi olarak, Amerikalıların hükümetleriyle olan ilişkilerinde başka geleneksel alternatif çözüm bulma metodlarının mevcudiyeti gösterilmektedir. Ayrıca Kongre’ye yürütme organının aldığı kararları ve işlemlerini denetleme ve vatandaşlardan gelen şikâyetleri inceleyerek gerekli önlemlerin alınması konusunda işlem yapma görevinin verilmesi de önemli bir faktördür. Bu faktör, Kongre üyelerinin görevlerini kaybetme korkusu altında federal ombudsman oluşumuna karşı çıkılmasına neden olmuştur. Yine üzerinde durulması gereken diğer faktör de ülkenin genişliği ve nüfus yapısı da bu alanda ilgili yasaların çıkmasına engel teşkil etmiştir. Bununla birlikte federal seviyede görev yapan kurumların bazılarında ombudsman ya da ombudsman benzeri kurumlar mevcuttur ama bunlar yasa ile oluşturulmuş değildirler, kurum içi organlar tarafından belirlenmiş ve uygulamaya başlanmıştır. Örneğin Çevre Koruma Ombudsmanı, Federal Havacılık İdaresi Ombudsmanı, Enerji Bakanlığı Ombudsmanı gibi (Erdengi, 2009:103-115).

Türkiye’de Ombudsman Tartışmaları

Türkiye’de ombudsmanla ilgili ilk tartışmalar 1970’li yıllarda başlamıştır. Kamu Denetçiliği kavramını ilk kullanan Prof. Dr. Bekir Balta’yla (Uler, 1990:1021) birlikte olayın sadece denetim boyutu ön plana çıkarılmaya başlanmış, temsilci ve aracı gibi fonksiyonlar geri planda kalmıştır. Hukuk dilimize de ombudsman yerine “kamu denetçisi” yerleşmiş ve kurulmak istenilen kurum da “Kamu Denetçiliği Kurumu” olmuştur. Akademik düzeyde tartışılan konu ilk kez resmi olarak 1982 Anayasası hazırlama sürecinde gündeme gelmiş ve Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Gereçeli Anayasa Önerisi”nin 114/a ve 114/b maddelerinde “Kamu Denetçileri Kurulu”na yer verilmiş ve kurulun ve personelinin nitelikleri sayılmıştır (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003:61). 1982 Anayasası ise bu kurul yerine Devlet Denetleme Kurulu’na (DDK) yer vermiştir.

1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) raporunda DDK’nın kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir (KAYA Raporu, 1991:41-42).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla,... halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye’de kurulması” izlenecek politikalar arasında sayılmıştır (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996:119). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ise konu daha da açılmış ve kurumun amacı “Kamu yönetimi vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurulacaktır.” şeklinde belirtilmiştir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000:239).

1998 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, bakanlık hizmetlerine ait şeffaflığı sağlamak ve vatandaşlara bakanlık hizmetlerini takip etme imkânı vermek amacıyla “Yönetimsel Ombudsmanlık” diye bir birim kurmuştur (Akin, 1998:356).

Konunun resmi makamlar tarafından ele alınması ise 57. Hükümet Dönemi’nde gerçekleşmiş, 14.09.2000 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yasa tasarısı hazırlanmış ve Meclis’e sunulmuştur. 2004 yılında 59. Hükümet Dönemi’nde kabul edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” tasarısının 42. maddesi “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” kurulmasını öngörmüş ve statüsü kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Fakat

kanun Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülme üzere TBMM'ye gönderilmiş ve uygulamaya geçmemiştir.

15.06.2006 tarih ve 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı" TBMM'de kabul edilerek Cumhurbaşkanına gönderilmiş fakat Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülme üzere Meclis'e geri gönderilmiştir. 28.09.2006 tarihinde kanunu tekrar görüşen ve aynen kabul eden Meclis tekrar Cumhurbaşkanına kanunu göndermiş fakat bu sefer de Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'ne kanunun iptali için dava açmış ve Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 gün ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı ile yasayı iptal etmiştir. 12 Eylül 2010 tarihli Anayasa değişikliği referandumunda Anayasa'nın 74. maddesine "Kamu Denetçiliği Kurumu" ile ilgili hüküm eklenerek Türk kamu yönetimi tarihinde ilk kez ombudsmanlık anayasal statü kazanmış ve nihayet 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu Türk kamu yönetimine dâhil olmuştur.

Dünyada yaklaşık 150 ülkede değişik alanlarda ve konulardaki kamu denetçiliği sisteminin Türkiye'de uygulanabilirliği konusunda uzun yıllar alanda tartışmalar yapılmıştır. Türkiye'nin kendine has yapısının olduğu, İskandinav ülkeleri gibi demokratik kurum ve kültürün oturmadığı, ulusal sistem ve alışkanlıklarımızın buna uygun olmadığı, Türk idare sisteminin yeniliklere kapalı olduğu (Arklan, 2006:95), Danıştay, DDK ve benzeri denetleme kurum ve kuruluşlarının ombudsmanlığı kendisine rakip görerek engel olacağı, kamu yönetime hâkim olan kötü zihniyet gibi bir takım gerekçelerle kurumun Türk kamu yönetimi için uygun olmadığı belirtilmiştir.

Türkiye'de Ombudsman Benzeri Kurumlar ve Ombudsman

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'de oluşturulması sırasında karşılaşılabilecek en önemli zorluklardan birisi olarak bu kuruma benzer Danıştay, DDK, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, TBMM Dilekçe Komisyonu gibi kurumların bulunduğu, bunların da benzer fonksiyonlar eda ederek hem ombudsmanlığın kurulmasına engel olabilecekleri hem de bu kurumlar ne kadar etkiliyse ombudsmanlığın da aynı şekilde etkili olacağı ileri sürülmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu (DDK) 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı kanunla "İdarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak ve Cumhurbaşkanının istemi üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanına giren kurum ve kuruluşlar üzerinde her türlü inceleme, araştırma ve denetim yapmak üzere" kurulmuştur. Kanundan anlaşıldığı üzere DDK İdarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını temin amacıyla kurulmuştur. Oysa ombudsman vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerine karşı şikayetlerini inceleyen, vatandaşların hukukunu koruyan bir sistemdir. DDK Cumhurbaşkanına bağlı olup, ondan emir ve talimat almakta ve onun isteği üzerine harekete geçmektedir. Ombudsmanlığın en önemli vasfı ise kimseden emir ve talimat almaması, bağımsız olması, vatandaşın isteğiyle veya re'sen harekete geçmesidir. DDK Cumhurbaşkanının iradesini yansıtırken ombudsman halkın iradesini yansıtmaktadır.

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (İHİK), 1990 tarih 3686 sayılı kanunla kurulmuştur. Kanun, Komisyonun görevini, insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğu hallerde ilgili mercilere iletmek şeklinde belirtmiştir. İHİK sadece TBMM Başkanlığı'nca havale olunan başvurular ile ilgili konuları incelemektedir. Bu durum da onu kamu denetçiliğinden ayıran en büyük farkı oluşturmaktadır. Ayrıca İHİK, sadece insan hakları ile ilgili konuları incelemekte, ombudsman ise idarenin işlemlerine karşı her tür şikayeti incelemektedir. Diğer yandan Komisyona yapılan başvuruların işleme alınabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen temel hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Belirtilen kapsama girmeyen hak ihlallerinin incelenmesi komisyonun görev alanı dışındadır.

Anayasanın 76. maddesi gereği vatandaşlar kendileriyle ve kamuyla ilgili dilek ve şikayetlerini yetkili makamlara ve TBMM'ye iletme ve başvurularının yazılı olarak cevaplanması hakkına sahiptir. Bu başvurular TBMM Dilekçe Komisyonu tarafından değerlendirilir. 12 üyeden oluşan Dilekçe Komisyonu bütün bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir. Dilekçe Komisyonuna verilecek dilekçeler belli şekil şartlarına uymalıdır. Komisyon kendisine yapılan başvuruları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmekte ve onların

verdikleri cevap çerçevesinde başvuru sahibine dönmektedir. Aslında ombudsmana benzeyen en yakın yapı bu komisyondur. Ancak onun da şekilcilikten öteye gidememesi, kurumlardan aldığı cevabı direk başvuru sahibine iletmesi, kurumlar üzerinde herhangi bir baskı ve yaptırımı olmaması gibi faktörler onun da etkinliğini azaltmıştır.

Görüldüğü gibi Türkiye’de ombudsman kurumuna benzer kurum ve komisyonlar olsa da, hem işleyiş yapıları, hem harekete geçme şekilleri, hem ilgi alanları gibi faktörler dolayısıyla kamu denetçiliği sisteminden farklılaşmakta ve kamu denetçiliğinden elde edilmek istenen faydanın çok uzağına düşmektedirler. Bu kurumların yapısının değiştirilip daha etkin bir şekilde çalışmaları sağlanabileceği gibi, eksikliklerini kapatacağı beklenen kamu denetçiliğinin hayata geçirilmesi de mümkündür.

5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) Kanunu Çerçevesinde Yapılan Tartışmalar

15 Haziran 2006 tarih ve 5521 sayılı kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması kararlaştırılmıştır. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı kanunun 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddelerini Anayasaya aykırı görerek yeniden görüşmek üzere Meclise göndermiştir. TBMM 28 Eylül 2006 tarihindeki olağanüstü birleşiminde yasayı tekrar görüşüp hiçbir değişiklik yapmadan Cumhurbaşkanına 5548 sayılı kanun olarak göndermiştir. Cumhurbaşkanı kanunu onayladıktan sonra Anayasaya aykırılığı gerekçesi ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuş ve neticede de kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Meclis Başkanlığı’na 14.12.2005 tarihinde verilen gerekçede kurumun oluşturulma gerekçesi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer aldığı şekliyle; “Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması öngörülmüştür.” şeklinde belirtilmektedir.

Kanunun TBMM’de ilk görüşmeleri 13-15 Haziran 2006 tarihinde yapılmıştır. Görüşmelerde tüm partiler Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasını destekleyen görüşlerini bildirmişlerdir. Görüşmelerde ortak olan bir diğer nokta, tüm konuşmacıların sistemin Osmanlı Devleti’nden Batı’ya geçtiği, dolayısıyla kökü bize ait olan bir kurumun yeniden bu topraklara dönmesini arzu ettiklerini vurgulamalarıdır. Kanunun oylamasında kabul oyu sayısı 249 iken ret oyu sadece 2’dir. Bu da bize konuşmalarda geçtiği üzere vekillerin büyük çoğunluğunun kurumun oluşturulmasından yana olduğunu gösterir.

Görüşmelerde dikkat çeken bir nokta ise, iktidar partisi adına konuşan vekillerin kurumun idari yargının alternatifi olmadığı şeklindeki ısrarlı vurgulamalarıdır. Bu şekilde kuruma karşı yargı erkinden gelecek muhtemel eleştiri ve itirazları engelleme kaygısı taşıdıkları düşünülebilir. Yani kurumun ne olduğundan çok, ne olmadığı üzerine konuşmalar yapmışlar denilebilir.

Kanun görüşmeleri esnasında Meclis’te sert tartışmalar yaşanmıştır. Fakat tartışmaların nedeni kanun veya ilgili maddeleri değil, kanun yapma tekniği olmuştur. İktidar partisinin kanunu temel kanun olarak getirmesi ve kanunun iki bölüm halinde görüşülmesi, ilk bölüm (1-23. maddeler) görüşülürken verilen önergeler üzerine muhalefet vekillerinin konuşma yapmalarına imkan verilmemesi, genel olarak muhalefet tarafından verilen önergelerin reddedilmesi (görüşmeler esnasında 41 madde ve 4 geçici madde üzerine 60 değişiklik önergesi verilmiş ve bunların sadece beşi kabul edilmiştir-ki bu kabul edilen beş önergenin tamamı da iktidar partisi milletvekilleri tarafından verilmişti) gibi sebeplerden dolayı tartışmalar çıkmıştır.

Görüşmelerde muhalefet partisi milletvekillerinin karşı çıktığı noktalar, kurumun anayasal bir temelinin olmaması, denetçilerin Meclis tarafından seçilmeleri ve dokunulmaz olmaları, mahalli idareler için kanunun yürürlük tarihinin bir yıl sonra olması, başdenetçinin yaş sınırının 50 olmasına (Cumhurbaşkanı bile 40 yaşında seçiliyorsa başdenetçi neden 50 yaşında olmalı şeklinde itirazlar gelmiştir), kurumun herhangi bir yaptırımının olmamasına, ticari sır ve devlet sırrı gerekçesiyle kuruma gerekli belge ve bilgilerin verilmeyeceği düşüncesiyle itiraz etmişlerdir.

Başdenetçinin kim olacağı meselesi muğlaklığını korurken, görüşmeler esnasında sadece başdenetçinin sahip olması gereken nitelikler “gerçek güç ve otoritesini kendi kişiliğinden almalı, bu nedenle herkesin güvenle başvurabileceği, bağımsızlığından hiçbir taviz vermeyecek, otoritesine inanılan, herkesin tanıdığı, güvendiği, kabullendiği kişilikli insanlardan olması gerekir” şeklinde sıralanmış ve tüm görüşmeler boyunca ne iktidar ne de muhalefet milletvekillerinden Türkiye’de bu makamı dolduracak kapasiteye sahip somut bir isim önerisi gelmemiştir.

Görüşmelerde ombudsmanın kendi kültürümüzden kaynaklanan bir kurum olduğu sık sık vurgulanmakla beraber günümüz dünyasında diğer devletlerin sisteminden de örnekler verilmiştir. Bu çerçevede Danimarka (Sistemin dünyaya tanıtılışında büyük etkisi olduğu, kurum oluşturulurken başdenetçi olarak seçilen Prof. Hurwitz’in kurumun saygınlığı ve başarısındaki rolüne vurgu yapılmış), Yunanistan (1967 Albaylar Cuntası esnasında kurulan kurumun başına bir albayın atanması nedeniyle kurumun hiçbir zaman güvenilirlik kazanmadığına bu nedenle başdenetçiyi seçerken çok hassas bir seçim yapmak gerektiğine, çünkü yeni kurulacak kurumun inanılabilirliği ve güvenilirliğinin ilk başdenetçiye bağlı olduğuna değinilmiştir) ombudsmanları kurumun inanılabilirliği ve güvenilirliği anlatılırken örnek verilmiştir. Ombudsmanın görevleri anlatılırken, İsveç, İngiltere ve Fransa ombudsmanları örnek verilmiştir.

Görüşmeler esnasında dikkat çekici noktalardan biri CHP milletvekilleri tarafından “kadın ve hakları ile ilgili çıkacak sorunlarda kadın-erkek eşitliğini sağlamak üzere bir kadın-erkek eşitliği kamu denetçisi görevlendirilmesi” ve çocuk hakları için kamu denetçisi oluşturulması yönünde önerge verilmesi olmuştur. Fakat Komisyon önergelere katılmadığı için işlemde kaldırmıştır. Ayrıca İ. Sami Tandoğdu tarafından fındık üreticilerinin sorunlarına dikkat çekilerek Fiskobirlik ile hükümet arasında ombudsman oluşturulması teklif edilmiştir. Yine aynı milletvekili ombudsmanlığın esas Meclis’e gerekli olduğunu ve Meclis’te ombudsmanlık kurumu kurulması gerektiğini ifade etmiştir.

Cumhurbaşkanı veto gerekçesinde kısaca kurumun Anayasada yer almaması nedeniyle anayasal temelden yoksun olduğunu ve bu durumunda Anayasaya aykırılık teşkil ettiğini, Anayasanın 87. maddesinde sıralanan TBMM’nin görevleri arasında KDK üyelerini seçme gibi bir görevinin yer olmadığını ileri sürmüştür. Ayrıca anayasal sistemin TBMM’ne bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermediğini belirtmiştir. Yine Cumhurbaşkanı’na göre yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları da anayasanın 98-100. maddelerinde düzenlenmektedir. Bu nedenle idareyi denetlemek üzere TBMM’ye bağlı bir kurum teşkili Anayasaya göre mümkün değildir.

Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere Meclis’e gönderilen kanun tasarısı, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşüldükten sonra TBMM’nin 28 Eylül 2006 tarihli olağanüstü birleşiminde Genel Kurul gündeminde görüşülmüştür. Bu görüşmelerde muhalefet milletvekilleri Cumhurbaşkanı’ndan gelen veto gerekçelerini savunup doğruluğu ve isabetliliği üzerinde fikir beyan ederken, iktidar partisi milletvekilleri ise Cumhurbaşkanı’nın gerekçesinde katılmadıkları noktaları vurgulamıştır. Burada muhalefet milletvekillerinin daha önce Sayıştay ve RTÜK üyelerinin seçimi ile ilgili Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı olduğunu belirtip, aynı seçim şekli nedeniyle kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebileceğine vurgu yapmışlar ve değişiklik önerisinde bulunmuşlardır. Ayrıca CHP Grubu adına konuşan Birgen Keleş, KDK’nın kurulmasını eleştirerek, Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), Sayıştay ve teftiş kurullarıyla ilgili olumsuz gelişmeler söz konusu iken neden KDK’ya tartışıklarını sorgulamıştır. “İdarenin denetlenmesinde asıl olanın idari yargının, Sayıştay’ın, teftiş kurullarının, YDK’nın üyelerinin nitelikli, bağımsızlığı garanti altına alınmış kişiler olması ve herhangi bir siyasi baskı olmadan özgürce çalışma olanağına kavuşması” olduğunu vurgulamıştır. Kanun tasarısı, oylama sonucunda 213 kabul ve 49 ret oyuyla kabul edilmiştir. Kanunun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek yeniden görüşmek üzere Meclis’e gönderilmesi, Meclis’teki özellikle muhalefet partisi milletvekillerinin kanuna karşı duruşunu değiştirmiş, ilk oylamada sadece 2 olan ret oyu, ikincisinde 49’a yükselmiştir. Ama hemen belirtmek gerekir ki, yapılan konuşmalarda da belirtildiği üzere muhalefet partileri KDK kurumunun kurulmasını ve kanunun çıkarılmasını desteklemekte fakat iktidarın tavrı ve Cumhurbaşkanı’nın veto gerekçesiyle ret sayıları artmıştır.

İkinci defa önüne gelen kanunu onaylamak zorunda olan Cumhurbaşkanı daha sonra Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açmıştır. Ana muhalefet partisi de 123 milletvekili ile iptal davası açmıştır.

Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'ne sunduğu iptal isteminin gerekçesinde kanunu veto ederek yeniden görüşmek üzere Meclis'e gönderirken belirttiği gerekçeleri aynen sıralamıştır:

- “her şeyden önce anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına elverişli olup olmadığının incelenmesi gerektiğini,
- Anayasa'nın üçüncü bölümünde yer verilen yasama ve yürütme bölümleri gereğince “anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, "idare"nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermediği,
- Öte yandan, yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları Anayasa'nın "Yasama" bölümünün 98-100. maddelerinde düzenlenmektedir. Bunun dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasa'ya göre olanaklı olmadığı
- Ayrıca, Anayasa'nın 87. maddesinde, "idare"nin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılması Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında sayılmadığı
- Üstelik, Anayasa'nın "Yargı" bölümünde bulunan 125. maddesinde, "idare"nin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulduğu” bu nedenle "İdare"nin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleriyle olanaklı” olduğu ve netice de “Yasama Organı'na bağlı, idarenin işleyişini denetleyecek bir kurum öngörülmesi anayasal sistemde değişiklik gerektirmektedir ki, bunun yasayla yapılamayacağı açık olduğu”

Bu nedenlerle “5548 sayılı Yasa'nın tümü, erkler ayrılığı ilkesi ile anayasal sisteme uygun düşmemekte; Anayasa'da öngörülen örgütlenme ilkelerine ve Anayasa'nın 6, 7 ve 8. maddelerine aykırı içerik taşımaktadır” ve yasanın tümünün iptali gerekir.”

Eğer yasanın tümü Anayasa'ya aykırı bulunmazsa “Yasa'nın 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddeleri, yukarıda 1. bölümde açıklanan gerekçelerle yine Anayasa'nın erkler ayrılığı ilkesine, Anayasa ile düzenlenen örgütlenme ilkelerine, Anayasa'nın 6, 7 ve 8. maddelerine aykırı kurallar içerdiği” gerekçesiyle iptali istenmektedir.

Anayasa Mahkemesi de, esas incelemesini öncelikle Yasa'nın tümüne yönelik olarak yapmış ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Anayasa'nın 6, 87. ve 123. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar vermiş ve ayrıca Anayasa'nın 2, 7, 8, 9, 11. ve 128. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görmemiştir.

12 Eylül 2010 tarihli Anayasa değişikliği ile ilgili referandumda Anayasa'nın 74. maddesine eklenen bir fıkra ile KDK anayasal sisteme dâhil edilmiştir. Konu 22 Nisan 2010 günü Meclis görüşmelerinde ele alınmıştır. CHP grubu adına konuşan Engin Altay, yarım demokrasilerde ombudsmanlık sisteminin olmayacağını, ombudsmanlığın seçiminde 4. turda en yüksek oy alanın seçilmesinin ombudsmanlığın ruhuyla bağdaşmayacağını, ombudsmanın uzlaşıyla seçilmesi gerektiğini ve Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırı bulunan maddeleriyle uyum sağlanması gerektiğini vurgulamıştır. MHP grubu adına konuşan Behiç Çelik ise kanundan çok, genel Anayasa değişikliği üzerine konuşmuştur. BDP grubu adına konuşan Akın Birdal, İnsan Hakları Kurumu, İnsan Hakları Danışma Kurulu gibi aynı amaca hizmet eden kurumların istenilen sonucu elde edemediğine dikkat çekmiştir.

SONUÇ

Vatandaşla idare arasındaki sorunlarda vatandaş lehine pozisyon alıp, onu idarenin kötü yönetiminden koruyan ve Türk kamu yönetimine yabancı olmayan kamu denetçisi ya da diğer adıyla ombudsman uzun süren tartışmalar sonrası anayasa değişikliği referandumu ile uygulamaya geçirilmiştir.

Kanun koyucular, tasarının görüşülmesi esnasında genel olarak kurumun Türk kamu yönetimi için gerekli olduğunu vurgulamışlardır. Dolayısıyla kurumun ve sistemin Türk denetim sistemi açısından gerekliliği konusunda mutabakat söz konusudur. Fakat kurumun anayasal bir temelini olmaması, başdenetçinin kim olacağı meselesi, denetçilerin Meclis tarafından seçilmeleri ve dokunulmaz olmaları, mahalli idareler için kanunun yürürlük tarihinin bir yıl sonra olması, başdenetçinin yaş sınırının 50 olmasına (Cumhurbaşkanı bile 40 yaşında seçiliyorsa başdenetçi neden 50 yaşında olmalı

şeklinde itirazlar gelmiştir), kurumun herhangi bir yaptırımının olmamasına, ticari sır ve devlet sırrı gerekçesiyle kuruma gerekli belge ve bilgilerin verilmeyeceği dūřüncesiyle itiraz etmişlerdir.

KAYNAKÇA

Akın, C. (1998). *Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldıönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)*. *Türk İdare Dergisi*, 421, 517-550.

Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.

Arklan, Ü. (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Selçuk İletişim Dergisi*, 4(3), 82-100.

Ataman, T. (1997). Ombudsman ve Temiz Toplum. *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı*, 14, 779-789.

Babüroğlu, O. & Hatiboğlu, N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: TÜSİAD Yayını.

Bousta, R. (2007). Contribution à une définition de l'Ombudsman. *Revue française d'administration publique*, 123, 387-397.

Erdengi, T.B. (2009). *Ombudsman: Dünya uygulamaları ve Türkiye* (Unpublished PhD. Thesis). Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Erhüman, T. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 49 (1-4), 155-180.

Keneş, B. (1997). Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir? *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı*. 14, 790-800.

Kılavuz, R, Yılmaz, A. ve İzci, F. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(1), 49-68.

Köseoğlu, Ö. (2010). Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği", *Sayıştay Dergisi*. 79, 31-62.

Le Parlement Européen.(2009). *Fiches Techniques sur l'Union européenne*. Luxembourg.

Legrand, A. (1970). *L'Ombudsman Scandinave. Etudes comparées sur le contrôle de l'administration*. Paris: Libraire générale de droit et de jurisprudence.

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

Özden, K. (2005). Ombudsman: Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model. İstanbul: Tasam Yayınları.

Pickl, V.J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. Çev: Turgay Ergun. *Amme İdaresi Dergisi*. 19(4), 37-46.

Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(4), 71-96.

T.C. Başbakanlık (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayınları.

T.C. Başbakanlık (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayınları.

TODAİE. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu)*. Ankara.

Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 3-11.

Uler, Y. (1990). *Ombudsman (Kamu Denetçisi)*. I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 3.Kitap. Ankara: Danıştay Yayınları.

Versan, V. (1986). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.