

# # KAMU DENETÇİSİ (OMBUDSMAN) KURUMUNUN ETKİNLİĞİNİN SAĞLANMASI VE YARGIYLA İLİŞKİSİ HAKKINDA KIYASLAMALI BİR ÇALIŞMA TASLAĞI

Dr. Selami DEMİRKOL \*

*“Adalet bana verilen yetki değil, zamanında yerine getirilmesi gereken bir konudur”*

Karl SMİTH

## GİRİŞ

**Uyuşmazlık**; Friedrich GLAS tarafından “Düşünce, duygu ve isteklerin gerçekleştirilmesinde, başka insanların duygu, düşünce ve isteklerinin farklılığı nedeniyle taciz hissi” olarak tanımlanmaktadır.

Çözüme kavuşturulmasında ise **mahkemelere** önemli görevler düşmektedir.

Mahkemeler “**uyuşmazlıkları çözdükleri**” ve “**adalet duygusunu**” tatmin ettikleri sürece saygı duyulan yerler olmaktadır.

Uzun süren yargılamanın masraflı olması gibi nedenler uyuşmazlıkların **mahkemelere gitmeden çözülmesi** arayışını gündeme getirmiştir.

Dünyadaki tüm ülkelerde idarelerin hukuk dışına çıkma eğilimi içerisinde oldukları gerçeği, idarenin yargı dışında ombudsman, **kamu denetçisi, mediature, arabulucu** gibi kurumlarla da denetimini zorunlu kılmıştır.

Nitekim ülkemizde de, ombudsman emsal alınarak Anayasa koyucu tarafından öngörölmüş olan **Kamu Denetçiliği Kurumu**, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yapılan başvurular üzerine harekete geçen ve idarenin hukuka uygun davranmasını, siyasal denetim ve kamuoyunu harekete geçirme usulü ile sağlamayı hedefleyen bir denetim sistemidir.

Yargının iş yükünü hafifletme ve yargıya gidilmeden bir anlamda uyuşmazlıkları çözüme bağlamında bu kurum **alternatif** olarak düşünülmektedir.

Anayasa ve yasal mevzuat ile çizilen çerçeve içerisinde idari yargı yerleri **pasif konumda** bulunmaktadırlar. Ancak önlerine gelen idari

---

<sup>H</sup> Hakem denetiminden geçmiştir.

\* Danıştay Üyesi

eylem, idari işlem veya sözleşmenin denetimi ile harekete geçebilmektedirler<sup>1</sup>.

Denilebilir ki, idari tasarruf, hali hazır yapılanma içerisinde **hukuka aykırılığı çok açık da olsa** yargı yeri önüne götürülmedikçe veya yargı önüne götürülmüş tasarruf hakkında dosyanın işleminden kaldırılması, feragat, kabul gibi müesseselerle karar verilmesi hallerinde hukuk aleminde yer bulacaktır.

İşte bütün bunlar birlikte değerlendirildiğinde, dünyanın bugün 120 ülkesinde uygulanırlığını bulan ve bizde kamu denetçisi olarak adlandırılan bu kurum **hukuk devleti ilkesinin** eskimişliğinden ve vazgeçilmesi gerektiği saptamasından **hukukun üstünlüğü ilkesine** atılan adımlardan biri olmaktadır.

Avrupa Birliği uyum süreci, fert merkezli plüralist demokrasi anlayışının yerleşmesi ve **bireyi üstün değer olarak kabul eden bu olgular**, kurumu zorunlu kılmaktadır diyebiliriz.

Biz bu çalışmamızda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Anayasamız ile **anayasal düzeyde kabul edilme** sürecini, genel ilkelerini verip diğer ülkelerdeki emsallerini ve etkinliğini aktaracağız.

Kanunlaşmış olan bu Kurum tarafından verilen kararların uygulanma biçimi ile **ülkemizde de etkin olabilirliği** tartışmasını gündeme alıp, yargı yerleri ve özellikle idari yargı ile olan ilişkisini verdikten sonra olması gereken tabloyu çizmeye çalışacağız.

## **1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KANUNLAŞMA SÜRECİNDE KATEDİLEN AŞAMALAR** -Anayasa ile Oluşturulan Zemin.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 15.06.2006 tarihinde 5521 sayılı **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu** kabul edilmiştir.

Anayasa'nın 89. ve 104. maddeleri uyarınca Kanun bir kez daha görüşülmesi için 01.07.2006 tarihli Cumhurbaşkanlığı işlemi ile **Meclise geri gönderilmiştir**.

Geri gönderilen 5521 sayılı Kanun'un “**Genel Gerekeç**” sinin tebliğ konumuz ile ilgili olan kısımlarında “...*kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikayetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir.*” denilerek, devamla “*Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Araştırılması Projesi çerçevesinde yönetim birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı iş-*

<sup>1</sup> **DEMİRKOL**, Selami- **BEREKET**, Zuhal., “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu – İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri” **Danıştay Dergisi**, Y.26, S.90, s.26.

lemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı ortaya çıkmış...” olduğu belirtilmiştir.

Yine “...bu çerçeve içinde Başdenetçi ile denetçilerin görevlerini gerektirdiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için

Anayasanın yargı bağımsızlığına ve idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmesine özen gösterilmiştir. Bunların yanında, sadece önerilerde bulunacak olan Kurumun saygın bir şekilde kurulması ve dolayısıyla idarenin mümkün olduğu kadar Kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması, böylece idari yargının yükünün de azaltılması sağlanmak istenilmiştir.” **genel gerekçesine** yer verilmiştir.

Bu genel gerekçeler, hemen hemen aynı şekilde 28.09.2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce kabul edilen 5548 sayılı **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu** için de zemin oluşturmuştur.

5548 sayılı Kanun’un “**Amaç**” başlıklı 1. maddesinde “*Bu Kanun’un amacı, gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, adalet anlayışı içinde insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.*” düzenlemesi öngörülmüştür.

Dönemin Cumhurbaşkanı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Haluk KOÇ, Oya ARASLI ile birlikte 123 milletvekili tarafından bu Kanun’un iptali istemiyle açılan davada **Anayasa Mahkemesi**’nin 25.12.2008 günlü ve E:2006/140, K:2008/185 sayılı kararı (4.4.2009 günlü ve 27190 sayılı Resmi Gazete) ile yürürlüğü durdurulmuş ve bilahare iptal edilmiştir.

İşte aktardığımız bu süreç içerisinde bir türlü kanunlaşıp yürürlüğe giremeyen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun anayasal zemini, nihayet **anayasa değişikliği** ile oluşturulmuştur.

13.05.2010 günlü ve 27580 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve 07.05.2010 tarihinde de kabul edilen 5982 Kanun numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 8. maddesi ile 2709 Kanun numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 74. maddesinin kenar başlığı “**VII . Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı**” şeklinde değiştirilmiştir.

74. maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılarak bu maddenin **son hali** aşağıdaki düzenlemeyi getirmiştir:

## VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı

MADDE 74- (Değişik: 3/10/2001 -4709/26 md.) Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

(Değişik: 3/10/2001-4709/26 md.) Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

(Mülga: 12/9/2010-5982/8 md.)

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada salt oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.” hükmü getirilmiştir.

Anayasa koyucunun bu iradesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu’nun **anayasal temeli atılarak** bu kurum ile ilgili usul ve esasların kanunla düzenleneceği vurgulanmıştır.

Nihayet 05.01.2011 tarihi itibarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne kanun tasarısı gönderilmiş ve sonuçta 29.06.2012 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan **6328 sayılı ve 14.06.2012 kabul tarihli Kamu Denetçiliği Kanunu** yürürlüğe girmiştir.

### 2. KURUMUN KARAR VERMESİ ÖNCESİ AŞAMA -Başvuru İçin İzlenilen Usul ve Başvuru Üzerine Yapılan İnceleme

#### 2.1. Yasa ile Öngörülen Uygulama

Öncelikle kamu denetçisine gerçek ve tüzel kişiler **şikayetçi** olarak başvurabilmektedir.

Yabancılarla da başvuru hakkı tanınmıştır.

Kamu denetçisine yapılan başvurularda

\* Başvuru sahibinin adı ve soyadı,

- \* İmzası,
  - \* Yerleşim yeri veya iş adresi,
  - \* Tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı, adresi ve temsilcisinin imzası ile yetkili olduğunu gösteren belgenin fotokopisi,
  - \* Türkçe olması
- öngörülmektedir.

Ayrıca elektronik ortamda da başvuru (Yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla) yapılabilmektedir.

Bu öngörülenlere uygun başvurular üzerinde yapılacak ilk inceleme sonucu,

- \*Belirgin bir konuyu içermeyenler,
- \*Yargı yerlerinde görülmekte olan veya yargı yerince karara bağlanmış olan uyuşmazlıklar ve Kanun'un 17/2. maddesindeki şartları taşımayanlar,
- \* Başvuru konusu ve tarafları aynı olup daha önce öneride bulunmuş konular,

hakkında ilk incelemeden başvurunun incelenemeyeceğine karar verileceği belirtilmiştir.

Kamu Denetçisi Kurumu'na herhangi bir ücret ödenmeksizin başvuru yapılabilmekte, dilekçeler illerde valiliklere, ilçelerde ise kaymakamlıklara verilerek Kamu Denetçisi Kurumu'na gönderilebilmektedir.

Dilekçelerin valilik veya kaymakamlığa verilmiş olduğu tarih veya Kuruma verildiği tarih başvuru tarihi olarak alınmaktadır.

Bunlarla birlikte dava açma süresi içerisinde Kamu Denetçisi Kurumu'na yapılan başvuru, ilgili yargı yerine açılacak dava açma süresini durdurmaktadır.

Başvuru, ilk incelemeden geçip, esastan incelemeye alınmaya, yani kabul edilebilir bir başvuru olarak görüldüğünde Kurum;

- Başvuru konusu ve Kurum tarafından incelenecek olan konular hakkında ilgili kişi veya kurumlardan bilgi ve belgeleri isteyebilmektedir,
- 30 gün süre tanınmakta ve bu bilgi ve belgelerin verilmesi zorunlu tutulmaktadır,
- Kurum tarafından istenilen belgelerin geç verilmesinde veya verilmemesi durumunda Kurum tarafından soruşturma açtırılabilmektedir,
- Devlet sırrı niteliğini haiz belgeler ancak ilgili kamu idaresinin yetkili mercilerin en üst makam veya kurulu kararında gerekçe gösterilerek verilmeyebileceği belirtilmektedir. Ancak bu nitelikteki belgeler başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilmektedir.

6328 sayılı Yasa ile öngörülenler bunlar iken, şimdi diğer ülkelerdeki durumu inceleyelim.

## 2.2. Kamu Denetçisi Kurumuna Emsal Diğer Ülke Kurumlarının Konu İle İlgili Pratikleri

“Bürokrasinin zorbalık ve keyfiliklerine karşı sivil halkların savunucusu olarak ombudsman, artık sadece otoriteler (erkler) arasındaki yatan ilişkilerle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda devletin, vatandaşlarca dikey kontrolünün de bir parçası haline gelmiştir. Böylece ombudsman, demokratik sistemlerdeki iki temel hesap verilebilirlik boyutunu birleştirmektedir.”<sup>2</sup>

Bu saptama ile birlikte “ bir şikayetin ombudsman tarafından kabul edilebilmesi için, şikayet, ombudsmanın görev alanına girmeli ve şikayetçi evvela söz konusu idareye başvurmalı ve herhangi bir olumlu cevap alınamamış olmalıdır. Ombudsman, soruşturma yaparken, ilgili idareye şikayet hakkında bilgi verir; idare bu problemi çözmek için adımlar atabilir. Buna, idare tarafından sorunun çözümlenmesi denir. ....Eğer kötü yönetim bulunur ve sorun inceleme sırasında çözümlenmezse, ombudsman, şikayetçiyi tatmin etmek için dostane bir çözüm bulmaya çalışır. Şayet bunda başarılı olamazsa, ombudsman kötü yönetimi düzeltmeye ve gerekli adımları atmaya çağırarak idareyi eleştirebilir ve ona tavsiyelerde bulunabilir. Eğer söz konusu idare, tavsiyelerini dikkate almazsa, ombudsman parlamentoya özel bir rapor sunabilir.”<sup>3</sup>

Nitekim “İngiltere’de, şikayette bulunan kişi, doğrudan doğruya ombudsman ile temasa geçemez, şikayetini bir parlamentere yapmak zorundadır. Bu şikayeti ombudsmana ancak bir parlamenter iletebilir. İngiliz sisteminin kendine özgü orjinal durumu burada saklıdır.”<sup>4</sup> tespiti yaptıktan sonra İngiltere uygulamasını ayrıntılarıyla verelim.

### Şikayetlerin kabul edilebilirlik koşulları:

\* İskandinav ülkelerindeki ombudsmanın aksine, İngiliz Parlamento Komiseri, harekete geçebilmek için bir şikayet almalıdır; re’sen soruşturma yapamaz.

\* Yukarıda da belirtildiği gibi şikayetin öncelikle bir parlamenter tarafından benimsenmesi, ombudsmana getirilmesi ve incelenmesinin istenmesi zorunludur. Milletvekilleri aldıkları şikayetleri Parlamento Komiserine getirmek zorunda olmadıkları gibi bir şikayet almaksızın, kendiliğinden şikayette bulunmak yetkisine de sahip değildirlir.

\* Ombudsmanın kuruluş kanununa ekli 2 sayılı listede bulunan kurumlar aleyhine yapılan bir şikayet olmalıdır. Bu liste büyük kuruluş-

<sup>2</sup> ŞAHİN, Ramazan., “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Y.82, Eylül 2010, S.468, s.134.

<sup>3</sup> ŞAHİN, Agm., s.135.

<sup>4</sup> OYTAN, Muammer., “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, **Damıştay Dergisi**, S.18-19, s.200.

ların çoğunluğunu içermektedir. Fakat yerinden yönetim idareleri, hükümetin yabancı devletlerle olan ilişkileri, adli yargı ile ilgili sorunlar af hakkının kullanılmasıyla, kamu sağlığıyla, ticari faaliyetlerle ve memurlarla ilgili sorunlar yetkisi dışında kalmıştır.

\* Şikayet bir özel kişi veya cemiyet tarafından yapılmış olmalıdır; merkezden veya yerinden yönetim birimleri, kamusal mülkiyete ait sanyai kurumları, devletçe atanan veya gelirinin tamamı veya önemli bir kısmı parlamento tarafından kredi şeklinde verilen kurumlar şikayette bulunamazlar.

\* Başvuranın İngiltere hudutları dahilinde oturması, şikayetin orada oturduğu sırada aleyhine yapılmış bir işlemle ilgili bulunması ve İngiltere’de doğmuş hak ve yükümlülüklerle ilişkin olması gerekir.

\* Başvuranın haksızlığa, adaletsizliğe, zarara uğramış olması ve müracaatta menfaati bulunması da gereklidir.

\* Başvurunun zarara sebep olan işlem veya eylemin öğrenildiği tarihten itibaren 12 aylık sürede, bir milletvekiline iletilmiş olması gerekir. Bununla beraber, “şayet özel şartlar haklı ve faydalı kılıyorsa” Komiser süresi geçmiş şikayetleri de kabul edebilir.

\* Başvuranın bir kötü idare halinin (maladministration) mevcut olduğunu ileri sürmelidir. Bu terimin tanımı oldukça zordur. M. Crossmana göre maladministration terimi, “peşin yargıyı, ihmali, dikkatsizliği, yavaşlığı, ehliyetsizliği, maharetsizliği, alçaklığı, kötülüğü, ahlak bozukluğunu, keyfiliği, hata ve yanlışlıkta ısrarı... v.b.” ifade etmektedir. Kötü idareden şikayet etmek, kötü politikadan yakınmak değildir, zira politika ve onun izlenmesi idarenin değil bakanın işidir; kötü idareden şikayet, hukuka uygun olan fakat şikayetçiye kötü gelen bir takdir yetkisinin kullanılmasına ya da tenkide değer bir yasanın sonuçlarına karşı yapılan bir şikayet de değildir<sup>5</sup>.

### **3. KARAR VERİLİRKEN İZLENİLEN USUL** -İnceleme ve Araştırma Yetkisinin Kullanılması

#### **3.1. Yasa ile Öngörülen Uygulama**

Kamu denetçisi kendisini sonuca götürecek hususlar ile ilgili olarak bilirkişi incelemesi yaptırabilmektedir.

Gerek gördüğü takdirde inceleme ve araştırmayla ilgili konularda, başdenetçi, denetçi veya uzmanlar tanık ya da kişileri dinleyebilmektedirler.

---

<sup>5</sup> OYTAN, Agm., s.200-201.

İnceleme ve araştırma konuları başvuru tarihinden itibaren 6 ay içerisinde sonuçlandırılmaktadır.

Vardığı sonucu veya varsa önerisini;

- İlgili kamu kuruluşuna,
- Başvurana bildirmekte,
- Ayrıca başvurana, bu aşama sonrası izlenilmesi gereken başvuru yolları gösterilmekte,
- İlgili kamu mercii kamu denetçisinin önerisi doğrultusunda 30 gün içerisinde işlem tesis etmeli veya davranışta bulunmalı,
- Mercii, öneriyi uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini 30 gün içerisinde kamu denetçisine bildirmesi öngörülmektedir.

### 3.2. Emsal Kurumların Pratikleri

İngiltere Parlamento Komiserinin izlediği usul;

“ Bir milletvekili, bir şikayet alır almaz bunu Parlamento Komiserine iletip iletmeyeceğine karar verir. İlettiği takdirde önce sorunun kendi yetki alanına girip girmediğini inceler; yetkisiz ise durumu milletvekiline bildirir. Kendisini yetkili görürse hemen soruşturmaya başlar; soruşturma üç aşamaya ayrılabilir:

-Birinci girişimde, şikayet olunan dairenin sekreteri ile ilişki kurulup, yakınılan konu bildirilip, görüşü ve cevabı alınmakta, böylece olay hakkında tam bir bilgi sahibi olunmaktadır.

-İkinci girişimde, idareden ilgili dosyalar getirilip, gerekli görülen her türlü bilgi alınıp; gerekirse yerinde inceleme, araştırma ve soruşturma yapılarak ilgili personel sorguya çekilmektedir. Kraliyet imtiyazı (privilège de la couronne) kuralı uyarınca resmi belgelerin ve dokümanların bildirilmesine, incelenmek üzere verilmesine getirilen sınır ve kayıt ombudsmana uygulanamaz. Sadece hükümet görüşmelerine ve bakanlık komitelerinde geçen konuşmalara ilişkin bilgiler bildirilmeyebilir. Böylece görüşmeler sırasında memurların tutum, davranış, fikir ve düşünce bağımsızlığı (independance d'esprit) sağlanmak istenmiştir. Bu kayıt dışında, milli savunma sırrına dahil veya kamu yararına aykırı bile olsa her türlü dokümanların incelenmesi için tanınan bu serbestlik Parlamento Komiserinin faaliyetlerini, deliller ile sıkı sıkıya bağlı olan yargıçların faaliyetlerinden ayırmaktadır.

-Son girişimde; araştırma ve soruşturma sonucunda bir rapor hazırlanıp ilgili parlamentere, o dairenin sekreterine, kendilerinden yakınılan görevlilere ve Avam Kamarası'na birer nüsha verilmektedir. Bu raporda öz olarak, incelemenin sonunda bir kötü idare hali görülüp görülmediği; görüldü ise bu kötü idare halinin şikayetçiye bir haksızlık ve adaletsizlik yapılması sonucunu verip vermediği belirtilir. Şikayet eden



şahıs raporu basına açıklayabilir. Komiser sene sonunda, yaptığı çalışma ve faaliyetleri, bunların sonuçlarını içeren bir genel raporu parlamentonun her iki dalına da sunar. Gerekirse kısmi ara raporları ya da çok değişik ilginç olan durumlarda özel raporlar da düzenleyebilir. Avam Kamarası'nda, Komiserin raporunu değerlendirmek için özel bir komite (select committee) kurulmuştur. Bu komite raporu inceler ve Avam Kamarası'na bilgi verir.”<sup>6</sup>

Yine İngiltere'de bakanın sorumluluğu ilkesi geçerlidir. Bunu açıklayacak olursak İskandinav ülkelerinde kamu görevlilerinin kişisel sorumlulukları ağır basmakta; ombudsman, bulduğu bir hatayı esas sorumlusuna yüklerken ilgili bakanı sorumluluklarının bir kısmından kurtarmaktadır. Oysa İngiltere'de bakanlar, parlamento karşısında teker teker ve müştereken sorumludurlar; kişisel sorumlulukları, Bakanlıklarının idaresi hakkında da hesap verme zorunluluğunu yükler. Bakanlıktan çıkan her işlem bakanın tek sorumlu olduğu işlem sayılır ve ondan hesap sorulur. Bu sebeple Parlamento Komiseri, bakanın aldığı kararı tenkit ve kontrol etmemektedir. Onun denetlediği şey, meselenin, bakanın onayına ve kararına sunulmuş şeklindedir. Bakanın kararının esası hakkında denetime girişmek; parlamentonun kontrol yetkisine tecavüz etmek ve bakanın sorumluluğu prensibi hakkında doğrudan taraf durumuna geçmek sayılmaktadır. Select Committee üyelerinden birinin, mahkemeler gibi, neden esas hakkında, kararın kalitesi hakkında denetim yapmadığı yolunda parlamentoda sorduğu soruya Komiser bir bakanlık deklarasyonu ile cevap vermişti: “Şayet Komiser, kararın kalitesini de denetlerse bu artık hükümet tarafından yürütülen bir idare şeklini değil Komiserin yürüttüğü bir yönetimin var olduğunu ifade eder”<sup>7</sup> uygulaması geçerlidir.

Fransa'da ise; Mediateur'a başvurma basit bir mektupla yapılır. Bu başvuruyu (şikayeti) haklı gösteren veya araştırmaya yardımcı olacak belgeler de eklenebilir.

Başvuru için herhangi bir süre koşulu öngörülmemiştir.

Ayrıca Mediateur'a başvurma hiçbir hukuki sonuç yaratmamaktadır. Zira yetkili yargı yerine başvurmak için işlemeye başlamış olan dava açma süresini de kesmemektedir.

Mediateur tarafından şikayetlerin soruşturulması:

Mediateur, bir müracaat olduğu zaman ilk önce bu istemin biçim kurallarına uygun olarak getirilip getirilmediğini ve ne derece haklı olduğunu anlamak için bir inceleme yapar. Daha sonra esas hakkında incelemeye girişir. Akılsızca alınan idari kararların tenkidi, hakkaniyet

---

<sup>6</sup> OYTAN, Agm., s.201-202.

<sup>7</sup> OYTAN, Agm., s.202.

anlayışının araştırılması, kötü ve beceriksiz idari uygulamaların ortaya serilmesi idarenin noksanlıklarının, yetersizliklerinin yapıcı tenkitlere konu edilmesi gibi, prensip itibarıyla yargıca kapalı olan yol ve yöntemleri kullanarak, pratik-uygun denetim vasıtasını ve yolunu seçerek, özellikle ilgili memur ile doğrudan doğruya ilişki kurarak, süratli bir şekilde sonuca ulaşmaktadır.

Kuruluş Kanunu'nun 12. maddesi hükmü, Bakanları ve bütün kamu görevlilerini arabulucuya yardım etmekle, işlerini kolaylaştırmakla yükümlü kılmıştır.

Arabulucu, bütün kamu kuruluşu yetkililerinden, teftiş kurulları eliyle, her türlü araştırma ve soruşturmanın yaptırılmasını isteyebilir. Nihayet ekleyelim ki, kanun, Mediateur'a, her türlü incelemenin (Toutesétudes) yaptırılması dileği ile Danıştay'a ve Sayıştay'a başvurma yetkisi de vermiştir. Bu hüküm, sözü edilen iki denetim Grands Corps'unun büyük bir rol oynadığı Fransız sisteminin ilginç bir yönüdür.

Kanun'un 13. maddesinde; Mediateur'un, soruşturduğu mesele ile ilgili her türlü idari belge, doküman ve dosyaların kendisine gönderilmesini isteyebileceği hükme bağlanmıştır. Bu hüküm uyarınca belgelerin gizlilik niteliği ileri sürülerek arabulucunun istemi reddedilemez. Ancak, milli savunma, devlet güvenliği ve dış politika konularında bu kuralın uygulanamayacağı da öngörülmüştür.

9. madde uyarınca Mediateur, kendisine başvuru olan uyuşmazlığın çözülmesi ve güçlüklerin giderilmesi için faydalı olacağına inandığı her türlü girişimde bulunmaya ve ilgili idari mekanizmanın işleyişinin düzeltilmesine yönelik önerilerde bulunmaya yetkilidir.

Arabulucu, sorumlu her görevli hakkında disiplin cezası uygulanmasını; gerekirse ceza davası açılmasını isteyebilir ya da yetkili kişinin yerine kendisi bu girişimlerde bulunabilir<sup>8</sup>.

İsviçre'de ise ombudsman uygulamasının temel yönlerini belirtecek olursak "Vatandaş başvurusu üzerine ya da kendiliğinden, yönetimin işleyişinde herhangi bir bozukluk olduğu kuşkusuyla eyleme geçen ombudsmanın tek ama mutlak yetkisi inceleme yetkisidir. İncelediği konunun aydınlığa çıkması, bir sonuca ulaşması için gerekli her türlü incelemeyi yapabilir. Belgeleri inceler, ilgilileri dinler, araştırır. Ulaştığı sonucu ilgililere, yönetime ve kamuoyuna açıklar."<sup>9</sup>

<sup>8</sup> OYTAN., Agm., s.212.

<sup>9</sup> ULER, Yıldırım., *Ombudsman (Kamu Denetçisi)*, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, s.1026.

#### **4. KARARLARIN ETKİNLİĞİ VE UYGULANMA BİÇİMİ-** Meclis Saygınlığı ile Etkinliğinin Doğru Orantısı

##### **4.1. Yasa ile Çizilen Çerçeve**

Kamu denetçisi kararları öneri niteliğini haizdirler.

Uyulması zorunlu tutulmalı, ancak idari mercii tarafından uygulanırılığı bulunmadığı takdirde bu durum Kamu Denetçisi Kurumu'na bildirilmelidir.

Öneri niteliğini haiz kararlar çözüm üretmeli ve bu öneriye, başvuran rıza göstermelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve yapılan önerileri kapsayan bir rapor hazırlayıp, bu raporu;

\* Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Komisyon'a sunulmalıdır.

\* Komisyon bu raporu görüşüp, kanaat ve görüşlerini de içeren bir rapor hazırlayıp bu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na sunulmak üzere Meclis Başkanlığı'na arz etmelidir.

\* Bu rapor Genel Kurulda görüşülmelidir.

\* Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hazırladığı yıllık rapor Resmi Gazete'de yayımlanmalıdır.

\* Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü konuları yıllık raporu beklemeksizin her zaman medya yolu ile açıklayıp kamuoyuna duyurabilmelidir.

\* Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkili olup veya bu yetkinin görevlendireceği denetçiye devredilebilmesi hükmolunmuştur.

##### **4.2. Emsal Kurumların Uygulaması**

“Ombudsmanın görevi, yetki ve sorumlulukları ile rolü ülkeden ülkeye değişmektedir. İskandinav ülkeleri gibi ülkeler yetki alanını son derece geniş tutarken bir kısım ülkelerde sadece yürütme ile sınırlı tutulmuştur. Yasama, yargı, devlet başkanı veya cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu ve askeri kuvvetler genellikle ombudsmanın görev alanı dışındadır. Birçok insan hakları ombudsmanı, anayasal veya diğer yasal konuları mahkemelere taşıyabilmektedir.”<sup>10</sup>

Bunun yanı sıra “İsveç ve Finlandiya'da ombudsmanın yargıyı so-ruşturma ve kamu çalışanlarını cezalandırma yetkisi de”<sup>11</sup> bulunmakla birlikte;

<sup>10</sup> ŞAHİN, Agm., s.136.

<sup>11</sup> ŞAHİN, Agm., s.136.

“ Hükümet çalışanlarının muhtemel kötü eylem ve işlemlerini soruşturma kapasitesine sahip tarafsız bir soruşturmanın varlığı, bizatihi kamu yönetiminde suistimallere karşı kuvvetli bir caydırıcı olabilmektedir.”<sup>12</sup>.

Yine “Ombudsman, devletin dönüşümü ve modernizasyonunda dikkati aşağıdaki ihtiyaçlara çekerek önemli bir etki yapabilmektedir.

1-İnsan haklarının korunması, yeni kanunların bireysel durumlara uygulanmasındaki problemlerin giderilmesi ve mevzuatın anayasa ve uluslararası insan hakları sözleşmeleri ile uyumlu hale getirilmesi için gerekli mevzuat değişiklikleri,

2-Devlet kurumlarının ve yapısının reforme edilmesi,

3-Kamu kuruluşlarının faaliyetlerindeki özellikle de halkla ilgili faaliyetlerindeki değişiklikler”i<sup>13</sup> sayabiliriz.

“İspanyol Ombudsmanına gelince; temel hakların korunması ve (önemli bir motivasyon olarak) kamu yönetimini kontrol etme ve denetleme görevleri üzerinde en çok duran ombudsmanlardan birisi olmuştur. İspanyol Ombudsmanı, bir parlamento komisyonu olarak, vatandaşların temel haklarının ve halk özgürlüğünün savunulması ile görevli ve sorumludur ve bakanlıkların, idari otoritelerin, memurların ve kamu yönetiminde çalışan bütün kişilerin faaliyetlerini soruşturmakla yetkilidir. Yasaların anayasaya aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvuru-rabilir ve temel hakların ihlali durumunda şikayette bulunabil(ir)<sup>14</sup> mektedir.

Yunanistan Ombudsmanı ise “bireysel idari faaliyetleri veya ihmalleri ya da devlet dairelerince yapılan önemli faaliyetleri veya şahsi haklara tecavüz eden veya özel veya tüzel kişilerin yasal menfaatlerini ihlal eden kamu hizmetlerini soruşturmaktadır. Yunanistan Ombudsmanı sadece ekstra bir yargısal kontrol mekanizması olarak faaliyet gösteren değil aynı zamanda merkezi bölgesel ve yerel yönetimlerin hukukun üstünlüğünü koruyup gözetmelerini de gözlemleme görevi olan ilk idari otoritedir diyebiliriz.

Yine Yunanistan Ombudsmanı tarafından soruşturulan konular arasında din özgürlüğü hakkı, polisin sevk ve idaresi, kadınlara karşı yapılan ayrımcılık, eğitim hakları, vicdanı ret hakkı, çocuk hakları, kötü cezaevi koşulları ve öteki insan hakları problemleri yer almaktadır. Yunanistan Ombudsmanı, vatandaşları korumak için, hükümetin insan haklarını ilgilendiren ulusal ve uluslararası kuralları uygulamadaki isteksizliği ve gecikmesi ile de ilgilenmekte ve bazen kanunlarda değişiklik yapılmasını da tavsiye etmektedir. Yunan Hükümeti, ombudsmanın

<sup>12</sup> ŞAHİN, Agm., s.137.

<sup>13</sup> ŞAHİN, Agm. s.137.

<sup>14</sup> ŞAHİN, Agm., s.138.

çaba ve gayretleri sonucu, bir “İyi Davranışlar Kitabı” yayınlamıştır. Yunanistan Ombudsmanı, insan hakları ve din özgürlüğü şikayetlerini çözmeye ve idareyi daha demokratik bir hale getirmeye etkili bir araç olduğunu açık olarak ispatlamıştır.”<sup>15</sup>

Ayrıca, “Latin Amerika’daki ombudsmanların, çalıştıkları ortam sebebiyle çok başarılı olmadıklarını ve Latin Amerikan demokrasileri için tek başlarına bir çare olmadıklarını göstermektedir. El Salvador’da Victoria Velazquez de Aviles ve Guatemala’da Ramiro de Leon Carpio dönemleri haricinde, insan hakları ombudsmanının, bu iki ülkeye, yatay hesap verilebilirliği geliştirmede gözle görülür bir etkisi olmamıştır. Bölgedeki bazı ombudsman kurumlarının aşırı iş yükü altında olduğu görülmektedir. Bunlar, sorumluluğunda olmaması gereken alanlara el atmaya çalışmakta, bu da ombudsman kurumlarının ne yaptığını tanımlamayı güçleştirmektedir. Bu ek faaliyetlerin biri kısmı, bu kurumların birçoğunu destekleyen bağışçı finansör ülkelerce finanse edilen programların şartlarından kaynaklanmaktadır.

Olumsuz şartlara rağmen, Latin Amerika’daki ombudsmanlar, uluslararası ve dahili insan hakları normlarını insan haklarını koruma faaliyetlerinde uygulamada aktif bir rol oynamışlardır. Bunlar aynı zamanda yaptıkları kötü idare soruşturmaları ve diğer işlerle de iyi yönetime katkıda bulunmaktadır. İspanya’nın Bask Bölgesi eski ombudsmanı Xavier MARKİEGİ, son yirmi yılda, hükümetlerin kayıtsızlık ve ihmallerine rağmen, Latin Amerikan ombudsmanlarının cesurca insan haklarını savunduklarını belirtmektedir.”<sup>16</sup>

Bunların yanı sıra genel olarak; ombudsman, idarenin yurttaşları muhatap alan işlem ve eylemlerindeki aksaklıkları ortaya koyar. Bu bağlamda ombudsmanın işlevi yönetimin işlemlerini sorgulamak ve araştırmaktır. Ombudsman sadece yönetiminin kötü uygulamalarını tespit edip bu uygulamaları engellemekle kalmayıp, bu gibi kötü uygulamaların sebeplerini araştırıp çözüm yolları üretmeye çalışır<sup>17</sup>.

Denilebilir ki; ombudsmanın herhangi bir konuda idareyi bağlayıcı karar alması mümkün değildir. Dolayısıyla idare ombudsmanın kararlarını yerine getirmemekten dolayı herhangi bir sorumluluk altına girmez. Aynı zamanda ombudsman idareye emir veremez, genel öğütlerde ve tavsiyelerde bulunur. Raporlar hazırlar. Bu görevi yerine getirirken idareye ait bazı belgeleri inceleyebilme yetkisini haizdir ve idare

---

<sup>15</sup> ŞAHİN, Agm., s.139.

<sup>16</sup> ŞAHİN, Agm., s.140.

<sup>17</sup> TEMİZEL, Zekeriya., “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Denetim Organı: Ombudsman” *Yeni Türkiye Dergisi*, Ankara 1997, s.14, s.764.

bunları ombudsmana vermekten kaçınmaz. Buna aykırı davranışlar cezalandırılır<sup>18</sup>.

Ombudsman, idarenin kişilere karşı yanlış olan kararlarını düzeltmemesi halinde durumu parlamentoya bildirir ve kamuoyuna açıklar. Ombudsmanın kararlarının etkinliği bu noktada başlar. Yönetimin haksız işlemlerinin ve hatalı uygulamalarının kamuoyuna bildirilmesi ve aksak ilerleyen yönetime karşı bir kamuoyu oluşturulması ombudsmanlığın önemini ortaya koyar<sup>19</sup>.

Vurgulamakta fayda var ki ombudsman bu önemli işlevini yerine getirmek için genellikle başvuru üzerine harekete geçer. Bu başvuru, yazılı, sözlü ya da çağımıza uygun olarak e-posta şeklinde yapılabilir. İnsanların ombudsmana bu yollarla direkt olarak kolay ve masrafsız bir şekilde ulaşması ombudsmanı diğer denetim mekanizmalarından ayırt eden en büyük özelliğidir<sup>20</sup>.

Kaldı ki ombudsmanın faaliyet alanı üç aşamadan oluşur. İşin başlangıç noktaları, şikayetler ve kendi inisiyatifiyle başlattığı çalışmalarlardır. Çalışmalar iki kategoriden oluşur: Araştırmalar ve denetimler. Ombudsman çalışmaları sürdürürken her türlü bilgi ve belge kendisine verilir. Sonuçlandırma araçları ise dava açma, disiplin uygulaması, talimat, hatırlatma, basına beyan, parlamentoda konuşma, yıllık rapor ve bülten olarak sıralanabilir<sup>21</sup>.

Kamu denetçisi (ombudsman) ile ilgili olarak belirtelim ki;

“Konu, yönetimi tanıyan, yönetimin saydığı bir kişi tarafından derinlemesine incelenmiş, bir sonuca ulaşılmıştır. Ombudsman, ulaştığı sonucu ve önerilerini ilgililere ve yönetime bildirecektir. Yönetim, sonucu yani haksızlığını kabullenmezse iş kamuoyuna belki parlamentoya yansacaktır. Yönetim hukuken bu önerilere uymak zorunda değil ise de işte burada kurumun özü olan ombudsman kişiliği saygınlığı önemlidir. Örneğin, yönetimin bir işlem ya da davranışı kınanmış, yapılan yanlışlığın düzeltilmesi istenmiştir. Bu istek yönetimce de sayılan güvenilen bir kişiden geliyorsa ve bunun da ardında kamuoyu ve parlamento desteği var ise önerilerin uygulanma şansı artacaktır.”<sup>22</sup>

“Yönetim hukuku açısından bakarsak, ombudsmanın önerisi doğrultusunda işlem ve eylem yapacak, yönetimin yararlanacağı hukuksal araçlar bilinen “kaldırma”, “değiştirme”, “geri alma” olanaklarıdır. Yönetim, ombudsmanın önerdiği yönde işlem ve eylemini düzeltebilecek,

<sup>18</sup> ERHÜRMAN, Tufan, “Ombudsman”, *AİD*, C.31, S.3, s.95.

<sup>19</sup> ERHÜRMAN, *Agm.*, s. 94.

<sup>20</sup> ERHÜRMAN, *Agm.*, s. 94.

<sup>21</sup> TÜSİAD: “Ombudsman Kurumu İncelemesi”, Ocak 1997, s.16.

<sup>22</sup> ULER, *Agm.*, s.1026.

belki vatandaşı, yargıyı zorlamadan oluşabilecek uyuşmazlığı önleyebilecektir, ortadan kaldıracabilecektir.”<sup>23</sup>

Bu açıdan bakılırsa etkili bir ombudsman kurumu, belki bir genel yönetsel yöntem yasasıyla birlikte yargıya değerli bir yardımcı oluşabilir, onun iş yükünü büyük ölçüde hafifletebilir.”<sup>24</sup>

“Böyle bir denetçi insan haklarının ihlal edildiğini başvuru üzerine ya da başka biçimde öğrendiğinde olayın üzerine gidebilir. İhlalin yapıldığı kuşkusuz olan yer bir karakol ya da hapisane olabilir. Görevlendirilecek kişinin karakol ya da hapishanede “Sen kim oluyorsun! Seni tanımıyoruz” diyemeyeceği, ondan gerçekleri gizleyemeyecekleri saygınlıkta bir kişi olması zorunludur.”<sup>25</sup>

Bunun **altını özellikle çizdiğimizizi** belirtmekte fayda görmekteyiz.

Fransa uygulamasında ise Mediateur’un görevlerinin etkinlikle yerine getirilmesinin idare üzerinde otorite ve saygınlık kazanmasını sağlayan yetkisini, kuşkusuz incelemelerinin sonuçlarını içeren raporlar düzenleyebilmesi ve bunları kamuoyuna açıklayabilmesidir: Ombudsman sistemini kabul eden diğer ülkelerde olduğu gibi Fransa’da “aleniyet” ilkesi kabul edilmiştir. Yasaya göre arabulucu, her sene sonunda hazırladığı bir raporda o sene içindeki faaliyetlerinin bir dökümünü yapar ve hangi bakanlığın, hangi idare biriminin, ne tür işlemleri hakkında ne kadar başvurma olduğu, bunların sonuçlarında idarenin haklı mı, haksız mı çıktığını; idarenin aksayan yönlerinin ne olduğu ve nihayet bu aksaklıkların giderilmesi için ne gibi tedbirler almak gerektiğini geçmiş senelerde önerilen tedbirlerin alınmış olup olmadığını açıklar. Bu raporu Cumhurbaşkanına ve parlamentoya sunar. İdareden tatmin edici bilgi ve cevap alamadığı hallerde ya da özel öneme sahip olan konularda ayrıca özel rapor da hazırlayabilir. Raporların gerek kamuoyuna açıklanması, gerekse parlamentoda eleştirilere tabi tutulması, idare birimlerini korutmakta ve arabulucunun raporunda yer almamak için gayret sarfettirmektedir.

Belirtmekte fayda var ki, Fransa’da Mediateur’un işi, diğer ülkelerdeki ombudsmanlarınkinden daha zordur. Fransız idaresinde her bakanlığın bünyesinde katı bir kademelenme (Hierarchise) vardır. “Memurlar, kendi rollerini, politika adamlarınıniki ile zıt kabul etmektedirler. Memurların gözünde, bir milletvekili veya bakan her şeyden önce politik bir şahıstır. Bu anlayış, politika adamının menfaatinin her zaman belirli bir zümrenin menfaati olduğunu; partisinin, çerçevesinin, bakanlığının yararlarını izlediğini ifade etmektedir; hiçbir halde kamu yararı söz

---

<sup>23</sup> ULER, Agm., s. 1026-1027.

<sup>24</sup> ULER, Agm., s.1027.

<sup>25</sup> ULER, Agm., s.1027.

konusu değildir. Oysa, memurlar kendilerini kamu yararının koruyucusu saymaktadırlar. Bu sosyolojik koşullar ve memurların genel menfaata verdikleri önem, arabulucunun işini gerçekten zorlaştırmıştır. Mediateur, özel yararların izleyicisi ve koruyucusu gibi bir parlamenterin istemi üzerine girişime geçtiğine göre, yerel bölgesel bir yararın savunucusu gibi görünmek riski ile karşılaşmıştır<sup>26</sup>.

Buraya kadar aktardıklarımızdan çıkarılacağı gibi;

Ombudsman'a idarenin denetiminde tanınan yetkileri şu şekilde özetleyebiliriz;

– Ombudsman'a, yasaya uygunluk denetiminin yanında yerinde-lik denetimi de tanınmaktadır. Örneğin, tutukluya hapisanede, hastaya hastahane de iyi davranılıp davranılmadığını denetlemek,

– Ombudsman, re' sen harekete geçmek suretiyle soruşturma, ko-  
vuşturma yapabilmektedir,

– Basında, idareye getirilmiş bir eleştiri olduğunda bunun doğruluğunu araştırabilmektedir,

– Askeri kışlaları denetleyebilmektedir. Bu özellikle üstten, komutana, sonucu iletilemeyen şikayetleri yerinde dinleme olanağını sağlamaktadır,

– Soruşturma aşamasında her türlü bilgi ve belgeleri isteme, sor-  
guya çekme yetkisine sahiptir.

## **5. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YARGI İLE OLAN İLİŞKİSİ**

-Alternatif veya Tamamlayıcı Olabilirliği

### **5.1. Yasa ile Öngörülen Usul**

Kamu Denetçisi Kurumu'na yapılmış olan başvuru, dava açma sü-  
resini durduracağından,

\* Gerek ilk inceleme aşamasında verilen karar, gerekse esas ince-  
lemesi sonrası verilen ret kararı başvurana tebliğ edildiği tarihten  
itibaren durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlatılmaktadır.

Başvurunun, Kamu Denetçisi Kurumu tarafından uygun görülüp  
kabul edilmesi ile birlikte,

\* İlgili mercii, Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde bir işlem  
tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi  
bu halde de kaldığı yerden yeniden işlemeye başlayabilmektedir.

<sup>26</sup> OYTAN, Agm., s.213.



\* Yine, kamu denetçisinin yaptığı inceleme ve araştırma, başvuru tarihinden itibaren 6 ay içerisinde sonuçlanmadığı takdirde durmuş olan dava açma süresi bu halde de kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır.

## **5.2. Emsal Uygulamalarda Durum**

Günümüz devlet İdare aygıtlarında;

“.....toplum bir bütün olarak idari kurumlardan her türlü hizmeti talep eder oluyor ve her türlü kamu hizmeti bunun içerisine giriyor. Daha fazla idari kararlar alınmak zorunda kalınıyor. Bu idari kararlara karşı itirazların sayısı artıyor ve bu da işleri sürekli daha yoğun ve daha yüklü bir hale getiriyor. Ve bunun sonucunda adli yargının ve idari makamların böyle bir yükün altından kalkamayacağı, vatandaşa talep ettiği hizmeti vermekte gecikeceği ve bunu da düzgün veremeyeceği açıkça ortaya çıkıyor”<sup>27</sup> maktadır.

“ Bu durumda, yargıya işini hafifletmek için yardımcı olacak, hukuk devleti olarak vatandaşa, taleplerini yerine getirmekte yardımcı olacak ve vatandaştaki adaletin işlemediği, yavaş işlediği ve kendinden yana olmadığı duygusunu bertaraf edecek bir işleyiş.....”olarak<sup>28</sup> Ombudsman kurumunun gerekliliği İspanya Ombudsmanı tarafından dile getirilmiştir.

“.....Ombudsman kurumu, adaletin işleyişine bir alternatif oluşturmakla birlikte, aynı zamanda tamamlayıcısı da oluyor. ....Vatandaş o kişiye derdini anlatabiliyor ve doğrudan doğruya onun dinlemesini sağlayabiliyor. Ombudsman vatandaşın şikayeti her ne ise bunu idari makama iletiyor ve bunun idari makamla nasıl çözülebileceği konusunda bir hemfikirlik sağlandıktan sonra tekrar vatandaşa dönüyor ve bir dava açılmasına gerek kalmadan çoğu zaman bu meselenin çözülmesine aracı”<sup>29</sup> olarak görülmektedir.

“Ombudsman herhangi bir hukuku temsilen orada olmadığı için, onun verdiği karara bir itiraz söz konusu değildir. Ve bu sayede sizi temin ederim ki inanamayacağımız kadar çok ihtilaf ya da itiraz, idareyle diyalog kurulması sayesinde kamu idaresinin hangi birimi olursa olsun bir çözüme bağlanabiliyor ve bu şekilde davaların artması ve büyük bir yük oluşturması da engellenmiş ol(uyor)”<sup>30</sup> maktadır.

Yine İsveç Hükümetinin diplomatik güçlükleri önlemek amacıyla Nazi aleyhtarı bir tiyatroyu yasaklaması üzerine ombudsman hukuka

<sup>27</sup> GIL-ROBLES, Alvaro., “Ombudsman” Sempozyum, Ankara, 11 Mayıs 2004, 136. Yıl, Danıştay Başkanlığı, s.74.

<sup>28</sup> GIL- ROBLES, Agm. s.74.

<sup>29</sup> GIL-ROBLES, Agm., s.74.

<sup>30</sup> GIL-ROBLES, Agm., s.75.

aykırı saydığı bu kararı tenkit etmekten geri kalmamış ve oldukça etkili olmuştur.

Ayrıca ombudsman yasaya uygunluk (legalite) denetimi yapabildiği kadar yerindelik (oportunité) denetimi de yapabilmektedir.

Yargı ile kıyasladığımızda ombudsman, izlediği yöntem bakımından hiçbir yöntemle bağlı değildir.

Yargıçtan ayrılan bir yönü de hiçbir şikayette bulunulmasa bile, re'sen harekete geçip, soruşturma-kovuşturma yapabilmesi, bir meseleyi inceleyebilmesidir.

“Gazetelerde şu veya bu idareye karşı yöneltilmiş bir tenkit görüldüğü zaman derhal girişimde bulunup duruma el koyabilir. Bunun yanında senenin belirli bir bölümünü idareyi askeri kışlaları ve mahkemeleri teftiş etmekle geçirir. İdari komisyonlara katılır. Mahkeme duruşmalarında hazır bulunur, askeri kışlalarda askerlerin üstlerinden korktukları için yazamadıkları şikayetleri sözlü olarak dinler.

Ombudsman soruşturma yaparken teftiş etmek, sorguya çekmek, komisyon ya da mahkeme seanslarında hazır bulunmak her türlü belge ve bilgiler istemek, dosyaları getirmek, yetkili kişilere telefon etmek gibi gerekli

Gördüğü yönetime başvurabil(ir.)”<sup>31</sup> mektedir.

İsveç Ombudsmanın yaptığı faaliyetleri yargı ile kıyasladığımızda “Bu kadar geniş faaliyet alanı ve serbestisi bulunan ombudsmanın tipik bir özelliği de hiçbir karar alma yetkisinin bulunmayışıdır. Her türlü yöntemle meseleyi inceler, gerçek durumu saptar, vardığı sonuçları, görüşlerini ve tenkitlerini idareye bildirir, idareden tutumunu davranışlarını değiştirmesini isteyebilir. Yüksek prestij ve nüfuzunu kullanabilir. Ancak uygulanması zorunlu kararlar alamaz. İdareyi mahkum edemez, bir idari işlemi iptal edemez, bir memur hakkında disiplin cezası uygulayamaz. Fakat bir memurun veya yargıcın hata yaptığı kanaatine varırsa, o memura veya yargıca karşı kovuşturma yapılması için durumu disiplin ya da ceza yargısı yerlerine aksettirebilir.

Ombudsmanın girişimlerini, soruşturmalarını, teftişlerini açıkladığı, aksaklıklara işaret ettiği, tenkit ve ithamlarını sıraladığı ve son derece etkili olan ombudsman raporlarında yer almak da hiçbir idarenin hoşuna gitmemektedir.

Zira bir raporda yer alan idareler parlamentonun bir komisyonunda, daha sonra da genel kurulda ağır eleştirilere tabi tutulmaktadırlar.

Daha sonra da rapor kamuoyuna açıklanmakta, yapılan tenkitleri kendine mal eden basın da soruna el atıp bu idareleri eleştirmektedir.”<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> OYTAN, Agm., s.197-198.

<sup>32</sup> OYTAN, Agm., s.198.

İşte bu durumun yargı kararından çok daha etkili sonuçlar doğurmakta olduğunu söyleyebiliriz.

Yine, yargı ile ilişkisi bağlamında;

Kolombiya ve Peru’da, ombudsmanların faaliyetleri, acele idamların araştırılması, kayıp kişilerle ilgili davalar ve benzeri konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Inter-Amerikan Komisyonu, özerk ve bağımsız insan hakları ombudsmanlarının varlığının, Peru’da, insan haklarına saygıyı sağlayan en önemli unsurlardan birisi olduğunu düşünmektedir. Öte yandan, Meksika, Kosta Rika, Arjantin, Brezilya ve Şili’deki ombudsmanlar, daha spesifik olarak, eğitimi, ekonomi idaresi (örneğin; su, elektrik ve finansal hizmetler), çalışma ve sosyal güvenlik konuları, çevre sorunları, sağlık ve kültürel idare gibi alanları ilgilendiren sözde ikinci ve üçüncü jenerasyon (nesil) hakları ile meşgul olmuşlardır. Bunlar, aynı zamanda, özelleştirmenin ve sistemlerin ademi merkezileştirilmesinin neden olduğu anlaşmazlıkların çözümü için de çalışmışlardır<sup>33</sup>.

Bir Avrupa Birliği analizinde, “Slovenya’daki insan hakları kurumu çok etkili olarak uygulanmış ve onun çalışmaları, şartların geliştirilmesine ve demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün işlemesine katkıda bulunmuştur.” denilmektedir. Polonya Ombudsmanı gibi dönüşüm yapan ülkelerdeki ombudsmanlar, kuvvetler ayırımına ve parlamento ile hükümet ve yargı arasındaki kontrol ve denge sisteminin kurulmasına katkıda bulunmuştur.

Dünya Bankası araştırmasına göre Güneydoğu Avrupa ve Asya ülkelerinin çoğunda, 2002-2005 yılları arasında yolsuzluk azalmıştır. Ancak, ombudsmanın yolsuzluğun azaltılmasındaki rolü abartılmamalıdır; buralarda insan hakları ihlalleri devam etmektedir. Ancak yine de, “Geçiş dönemindeki ülkelerde bulunan ombudsmanlar, batılı ülkelerdeki ombudsmanlardan daha önemli bir rol oynamışlardır; çünkü, ombudsman demokratik şartların geliştirilmesine, hukukun üstünlüğünün kuvvetlendirilmesine ve devlet kurumlarının modernizasyonuna katkıda bulunmaktadır<sup>34</sup>.

Bu da yargıya nazaran etkisinin göz ardı edilemeyeceğini göstermektedir.

Kaldı ki,

“Ombudsman, müfettiş, hakim veya mahkeme değildir. Hukukçu olması zorunlu değildir. **Ancak kamu yönetiminin işleyişini çok iyi bilmesi ve sorun çözme yeteneğine sahip olması gerekir.** Ombudsman yargıya alternatif olarak kurulmamaktadır. Bazı kesişmeler olsa bile görev alanları farklı olduğundan, kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun,

<sup>33</sup> ŞAHİN, Agm., s.140.

<sup>34</sup> ŞAHİN, Agm., s.140.

hukuka tamamen saygılı kişilerdir. Kişilikleri topluma güven telkin eder, sözleri, raporları kamuoyunda ve basında ilgi uyandırır.”<sup>35</sup>

Yargı yerleri ve yargıçlardan farklı yanlarını daha iyi anlayabilmek için Ombudsman kurumunun belirleyici özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- 1-Genellikle yasa ile kurulur.
- 2-Parlamento tarafından seçilir.
- 3-Parlamentonun bir temsilcisi olarak yönetim üzerinde parlamento adına denetim yapar. Arkasında parlamentonun desteği vardır.
- 4-Yönetim dışında yer alır.
- 5-Yasama ve yürütme organlarından bağımsız olarak çalışır.
- 6-İşlevsel anlamda özerkliğe sahiptir.
- 7-Halk tarafından kolayca bulunabilir. Başvuru daha az biçimsel ve ucuzdur.
- 8-Hiçbir makam ombudsmana görevi ile ilgili olarak emir veremez, telkinde bulunamaz.
- 9-Ombudsman tarafsızlığı, uzmanlığı, saygınlığı tartışılmaz olan kişiler arasından seçilir.
- 10-Temel değeri ve ilkesi verimliliktir<sup>36</sup>.

Bunlarla birlikte

“Müeyyidesizlik, ombudsmanın mahkemelere gerçek bir alternatif olmasını sağlamaktadır. O halde, bu durum, tersine ombudsmanın güçlü yanı olabilir. Daha da önemlisi, ombudsman basın toplantısı yapabilir veya halka açık olarak konuşma yapabilir. “ Bu daha ziyade bağımsızlık ve tarafsızlık ihtiyacı ile ilgilidir.” Ve bu enstrüman potansiyel ihlal edicileri vazgeçirmek suretiyle ombudsmanın elini kuvvetlendirir.”<sup>37</sup>

“Ombudsmanın etkinliğini artıran faktörler, onun şahsi karakteri, tarafsızlığı, halkın ona ulaşabilirliği, finansal kaynaklar, bağımsızlığı, hükmetme alan gücü, toplum ve hükümet kuruluşlarının kendisine duyduğu saygı, demokratik hükümet ve uluslararası kuruluşlarla yardımlaşmadır.”<sup>38</sup> bu da **yargıya alternatif** olabileceğine dair ipucu vermektedir.

<sup>35</sup> AKIN, Cengiz., “ Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman ( Yüksek Yönetim Denetçisi ), **Türk İdare Dergisi**, Y.70, Aralık 1998, S.421, s.524.

<sup>36</sup> SAYIN, Deniz., “Ombudsman” **Yerel Yönetim ve Denetim**, C3, S.1, Şubat 1998, s.8, TAYŞI, İsmet., “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, S.23, 1997, s.110.

<sup>37</sup> ŞAHİN, Agm., s.136.

<sup>38</sup> ŞAHİN, Agm., s.136.

## **6. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLERİMİZ**

Vatandaşların kendilerini yönetenlerin davranışlarına karşı tepkileri, yöneticiler hakkındaki şikayetleri ve bu **şikayetlerin bağımsız olarak araştırılması** fikri binlerce yıl öncesine dayanmaktadır.

Günümüz demokratik toplumlarının temel özelliği, **hak ve özgürlüklerin soyut kavramlar olmaktan çıkarılıp**, kurum ve yöntemlerle güvence altına alınmasıdır.

İdarenin yönetilenlere karşı **adaletli, çabuk ve saygılı davranmasını sağlamasının** çeşitli yolları vardır. Bunlar, yasama organı tarafından yapılan siyasal denetim, dilekçe hakkı, idarenin kendi iç denetimi, kamuoyu denetimi ve yargısal denetim yollarıdır<sup>39</sup>.

İşte, idarenin hukuka uygunluğunu sağlamak, hukuk devletinin ögesi olan idarenin yasallığını gerçekleştirmek için farklı denetim yolları öngörülmüştür. Yönetimsel kuruluşlar tarafından yapılan denetime “yönetimsel denetim”, “idari denetim”, yasama organınca yapılabildiği “siyasal denetim”, yargı organlarıncaya yapılan denetime “**yargı denetimi**” denilmektedir<sup>40</sup>.

Bu bilinen ve yerleşik denetim sistemlerinden farklı olan birçok ülkede uygulanan ancak bizde ise uygulamaya getirilmeye çalışılan Kamu Denetçisi Kurumu, bir ihtiyaç olmaktan ziyade **alternatif bir denetim sistemi** olarak görülmektedir.

Nitekim çağın gereği olan ombudsman, yönetimsel eylem ve işlemlere karşı yapılan başvuruları kabul etmek suretiyle harekete geçen ve yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetim ve kamuoyunu harekete geçirme yolu ile sağlayan<sup>41</sup> yeni ve etkili bir sistem olmaktadır.

Fransız Adalet Bakanı ombudsmanın “hiçbir karşılık beklemeden, sırf gönülleri hoş etmek için, pragmatik olarak ve şekle bağlı kalmaksızın idare ile vatandaş arasına giren şefaatçi” olarak tanımlarken, Kanadalı bir ombudsman ise; “basit bir vatandaş” olarak tanımlamaktadır<sup>42</sup>.

Ombudsmanın yargı üzerindeki denetim yetkisine İsveç ve Finlandiya’da sahip olduğunu görmekteyiz. Bu ülkelerde ombudsmanın yargıyı denetleyebilmesi, yargıçların konumunun kamu görevlileri ile aynı olmasından kaynaklanmaktadır<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> EREN, Hayrettin, “*Ombudsman Kurumu*” *Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Erzincan- 2000, C.4, S.1-2, s.80.

<sup>40</sup> GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref., *Yönetim Hukuku*, Ankara 1983, s.202.

<sup>41</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref., *Yönetimsel Yargı*, 6. Bası, Ankara-1985, s.13.

<sup>42</sup> *Revue Du Barreau Du Que’bec*, 1970, s.73, Aktaran: OYTAN, Agm., s.195.

<sup>43</sup> ULER, Agm., s.1023.

İşte, bizde Kamu Denetçisi Kurumu olarak adlandırılan ombudsmanın temel işlevi, yönetimin yurttaşlarla ilişkilerindeki eksiklikleri ve yanlışları ortaya koymak, yönetimin yurttaşlara karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır. Yönetimin hatalarının kamuoyuna ve parlamentoya bildirilmesi, hak ve özgürlük ihlallerini, kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşturulması ombudsmanlık kurumunu etkili kılan en önemli unsurdur<sup>44</sup>. Gücünü ve otoritesini parlamentodan alan, yönetime olduğu kadar kendisini atayan parlamentoya karşı da bağımsız, siyasi bakımdan tarafsız, kamu yönetimi işleyişini çok iyi bilen, saygın bir kişi tarafından kamuoyu ve parlamento önünde eleştirilmek, kamu görevlilerinin göze alabileceği bir durum değildir. O nedenle ombudsmanın yapmış olduğu araştırma sonucu, eylem ve işlemlerinde hatalı görülen kamu görevlisine gönderilen bir mektup dahi hatalı eylem ya da işlemlerin düzeltilmesinde veya tekrarlanmamasında etkili olmaktadır.

Ombudsman yapacağı inceleme-soruşturmalarda yönetimde bulunan her türlü bilgiye kolaylıkla ulaşabilir. Kamu yönetiminin her türlü olanağından yararlanabilir, denetim birimlerinin desteğini isteyebilir. Gerekli gördüğü kişilerin ifadelerine başvurabilir, yüzleştirme yapabilir, mahkeme duruşmalarında hazır bulunabilir, yönetsel komisyonlara katılabilir. Askeri kışlalarda asker üstlerinden korktukları için yazamadıkları şikayetleri sözlü olarak dinleyebilir.

Görev alanına giren kurum ve kuruluşlarda periyodik veya ani denetimde bulunabilir. Ombudsmanın kıdemli kadrosu da kendi başına denetiminde bulunabilir.

Ombudsman, yapmış olduğu denetim, inceleme-soruşturma sonrası vardığı sonuçları, görüşlerini ve eleştirilerini yönetime bildirir, yönetimden tutum ve davranışlarını değiştirmesini isteyebilir, suç işlediği (disiplin-cezai) kanaatine vardığı görevliler hakkında soruşturma açar veya açılmasını isteyebilir. Denetim sonuçlarına göre, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasal düzenleme ve reform önerilerinde bulunma yetkilerine sahiptir.

Ombudsman yıllık faaliyetlerini bir raporla parlamentoya sunar. Özel durum ve soruşturmalarda da parlamentoya rapor sunma yetkisi vardır.

Ombudsman temel sorumluluklarından biri özel çıkarları savunurken, ülke ve genel çıkarların da gözetilmesi gereğidir. O nedenle ombudsmanlar, özel çıkarları savunurken genel toplum çıkarlarının özel çıkarlara kurban edilmesi sonucunu doğuran biri tavır içinde girmekten özenle kaçınmaktadırlar.

<sup>44</sup> ÖRNEK, Acar., **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım 1992, s.261.

Ombudsmanların sorumluluk taşıdığı bir alan da denetim, araştırma, inceleme, soruşturma yaptıkları esnada ulaştıkları gizli bilgileri saklamaları gereğidir.

Gerçekten, yapılan yasal düzenlemeler ile bazı milli güvenlik konuları hariç her türlü bilgi ve belgeye ulaşan ombudsmanlar, bu bilgileri öğrendikten ve amacına uygun olarak kullandıktan sonra gizlilik kurallarına uymak durumundadırlar.

Keza, ombudsmanların çözüme kavuşturdukları olayları açıklarken şikayetçinin izin vermemesi durumunda ad açıklamaktan da kaçınmaları gerekmektedir<sup>45</sup>.

Ayrıca ombudsman vatandaşı koruyucu işlevi nedeniyle, vatandaşların başvurusu üzerine harekete geçer ve yakınma konusu olan konuların incelenip sonuca ulaşmasını sağlamaya yönelik olarak her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme hakkına sahiptir. Yönetimin ve yargının karar alma sürecine katılımı sonrası soruşturma, ceza ve disiplini kovuşturmasını başlatmak, dava açmak ya da savcıdan dava açılmasını istemek yetkisine sahip<sup>46</sup> olması oldukça önem arz etmektedir.

Diğer bir deyişle “... Ombudsmanlık kurumu **yaptırımı olan bir kurumdan çok, bir ikna kurumudur**. Ve kendisi bir dosyayı incelerken her türlü idari birimdeki dosyalara erişimi de mümkündür. Dolayısıyla bunun bilincinde olarak hareket etmek ve çok dikkatli bir şekilde karar vermek zorundadır.”<sup>47</sup>

Bunlarla birlikte gündeme getirilmesini elzem gördüğümüz;

“.....İdari Usul Yasası sayesinde, idarenin işlemlerini üretirken izleyeceği bir yasa metni bulunacağından idare, işlemlerini bu yasaya uygun olarak tesis etmek zorunluluğunda kalacak ve hukuka uygunluğu büyük ölçüde kendisi sağlamış olacaktır. Ayrıca takdir yetkisi ve yerindelik gibi soyut konular da açıklığa kavuşturulacağından idari yargı yerleri kendi kendilerini sınırlama durumunda kalmayacaksa, hukuka uygunluk, tabiri yerindeyse kaynakta gerçekleştirilecek ve idari yargı yerlerinin iş yükü hafifleyecektir.”<sup>48</sup> diyebiliriz.

İşte, Kamu Denetçisi Kurumu uygulamaya getirilirken **İdari Usul Yasası'nın** da hazırlıkları yapıp yasallaştırılması sağlanmalıdır.

<sup>45</sup> AKIN, Agm., s. 530-531.

<sup>46</sup> ULER, Agm., s. 1024.

<sup>47</sup> GIL-ROBLES, Agm., s.76.

<sup>48</sup> DEMİRKOL, Selami., “*İdari Usul Yasası Oluşturulması Gereği- İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri*”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C.70, S.4-5-6, Nisan-Mayıs-Haziran 1996, s.208.

Zira gerek idareciler gerekse idarecilere önerilerde bulunma yetkisi verecek kamu denetçileri İdari Usul Yasası'nın bağlayıcılığını önceden bilmelerinde fayda görmekteyiz.

### **Bunların yanı sıra Yasa hakkındaki düşünce ve önerilerimize gelince;**

2709 Kanun numaralı 1982 Anayasası devleti birincil tutan hükümler içermektedir.

Bu yolda “**hukuk devleti ilkesi**” bünyesine alınmış ve işlenmiştir.

Ancak, çok yakın bir zamanda gündemimize gelen 07/05/2010 kabul ve 12/09/2010 referandum tarihli ve 5982 sayılı kanun ile yapılan Anayasa değişikliği, **hukuk devleti ilkesinden kısmen ayrılma** yolunda çok önemli bir katkı olmuştur.

Bunun anlamı, devletten ziyade **bireyi birincil gören anlayışın egemen kılınması** uğraşısıdır.

Artık, bireyden kalkılarak devlete varılması adımı atılmış “**hukukun üstünlüğü ilkesinin**”nin egemen tutulması samimiyeti test edilmeye başlanılmıştır.

Anayasa değişikliği ile getirilen diğer düzenlemelerin bu amaca yararı tartışılmaz olmakla birlikte, biz bu çalışmada “Kamu Denetçisi Kurumu” ile ilgili çok önemli 74. madde eklemesini ve değişikliğini öne çıkaracağız.

Anayasa değişikliği ile getirilen;

- Herkesin Kamu Denetçiliği'ne başvuru hakkına sahip olması
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı kılınması
- İdarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemesi

• Başdenetçinin TBMM tarafından gizli oyla ve dört yıllık süre için seçilmesi

• Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kanunla düzenlenmesi gerektiği hususlarını olumlu bulduğumuzu belirtelim.

Fakat Yasada kamu denetçisi kararlarına ve karar sonrası yapılacak uygulama, işlem veya eylemine dava açılıp açılmayacağına dair irade yansıtılmamasını eksik bulduğumuzu belirtelim.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu iptal eden Anayasa Mahkemesi'nin 25/12/2008 günlü ve E:2006/140, K:2008/185 sayılı karar ( 04/04/2009 günlü ve 27190 sayılı Resmi Gazete ) gerekçesi ile Anayasa değişikliği ve nitekim 6328 sayılı Yasa'nın birlikte okunarak hukukçuların tartışmasına sunulması gerekmektedir.

Bunların ardından; Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun, kamu denetçisi kararları etkinliğinin sağlanması ve yargıyla ilişkisi bağlamında ilgili düzenlemelerini incelediğimizde;



**“Amaç” başlıklı 1. maddesi;**

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere... düzenlemesi yer almıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)’ nun denetim yetki alanı belirlenirken yargı ile olan ilişkisi bağlamında **“yerindelik denetimi”** de yapılabileceği belirtilmelidir.

Yine idareye öneride bulunmak, ülkemizin somut koşulları dikkate alındığında yeterli ve etkili olamayacağından, müeyyideli karar verme yetkisi tanınmalıdır düşüncesindeyim.

Zira, yargı kararlarının uygulanmasında güçlük çıkararak ve pervasızca davranan idare ve idarecilerin, KDK önerilerine uyma veya uygulamada hangi pozisyonda olacağını takdirlerinize sunuyorum.

***Kanun’un, “Kurumun Görevi” başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrası “Amaç” başlıklı aktardığımız 1. maddesi ile paraleldir.***

Aynı düşüncelerimiz, bu madde için de geçerlidir.

2. fıkrasında yer verilmiş olan ve istisna tutulan ( c ) ve ( ç ) bentlerindeki “yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri” ile “Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri” nin kurum görev alanı dışında tutulurken, daha net ifade kullanılabilirdi.

Bu düzenleme çok açık olarak yazılmadığından uygulamada tartışmalar çıkaracağını belirtmekte fayda görüyoruz.

Yargı ile ilişki anlamında görev alanı kriterleri mümkün olduğu kadar yoruma açık olmamalıdır.

“Başvuru ve Usulü” başlıklı 17. maddesinin fıkralarını buraya aktarmadan, görüşlerimi açıklayacak olursam

**2. fıkra;**

Bu fıkroda yer verilen düzenleme ilk inceleme konusu olduğundan daha net yazılmalıydı.

Örneğin dilekçede imza yok ise ne yapılacağı da belirtilmeliydi.

**3. fıkra;**

Aynı şekilde 3. fıkroda yer verilen bentlerden bir veya birden fazlasına uygun olmayan başvurular hakkında da nasıl bir işlem yapılacağı vurgulanmalıydı.

**6. fıkra;**

Ücret alınmaması, harç alınmayacağı anlamına gelmeyeceğinden harçlandırma yapılmayacağı vurgusu da yapılmalıydı.

**7. fıkra;**

Başvuru süresi diğer ülkelerin emsal kurumlarına başvuru için daha uzun süre öngörülmesi karşısında tartışmalı olmuştur.

İngiltere’de 12 aylık süre, İsveç’te ise süre olmaması dikkate alınarak tekrar gözden geçirilmelidir.

**8. fıkra;**

İşlemeye başlayan dava açma süresinin KDK’na başvuru üzerine durması çok teknik bir konudur.

Bunun ayrıntılı düşünülmesi, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’na da yazılması gerekir.

Ayrıca, uzun süredir çıkarılması düşünülen İdari Usul Yasası hazırlığı var ise bu konu paralel bir düzenleme olarak düşünülmelidir.

**“İnceleme ve Araştırma” başlıklı 20. madde****1.fıkra;**

İnceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmasının en geç altı ay olarak belirlenmesi çok uzun bir süredir.

Dava dosyalarının idari yargıda tekemmül tarihinden itibaren 6 ayda karara bağlanması dikkate alındığında, KDK için öngörülen bu 6 aylık süre yeniden tespit edilmelidir.

**3.fıkra;**

KDK kararı çok açık bir şekilde yazılmış olması gerektiği vurgulanmalı ve ilgili merciye kararı uygulanabilir nitelikte görülmemeye fırsatı tanınmamalıdır.

**“Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması” başlıklı 21. madde için; 17. maddenin 7. fıkrası hakkında yaptığımız eleştiriyi yineliyorum.**

22. maddede “Raporlar” başlığı altında yapılan düzenlemeye KDK kararlarına uyulmaması halinde yaptırımın ne olacağı da belirtilmelidir.

Elbette kamuoyu ile raporu paylaşmak, idare için etkili olabilir. Ancak sonuç doğuracak bir yöntem olmayacaktır.

Bütün bunlara ilave olarak, hukukun üstünlüğü ilkesinin yerleşmiş hukuk devleti ilkesi üzerine inşa olunması şüphesiz zor bir süreçtir.

Samimi olmak, bu uzun soluklu maratona koşma için zorunluluktur.

Bariyerlerin bulunması, koşuya engel olmamalıdır.

## **SONUÇ YERİNE**

Kamu Denetçisi Kurumu'nun elzem olmasında önemli pay başvuruların **ücret ödemesinde bulunulmadan** yapılabilmesidir.

Diğer bir pay ise, **şekil kuralının yok denecek kadar az** olmasıdır.

Anayasamız ile öngörülen ve bizim için oldukça yeni, Avrupa ülkeleri için ise eski bu kurumun **yerleşmesi veya pratik yararı**; yargı yerlerinde dava açmanın masraflı olması ve sonuca ulaşmanın zaman alması, kaldı ki davanın kaybedilme ihtimalinin bulunması karşısında mutlak olmasa da **basit ve masrafsız olanın** işletilmesidir.

Bizce oldukça önemli bir yan ise hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra **yerindelik denetimi** yapabilmesidir.

Bunlarla birlikte Kamu Denetçisi Kurumu için örnek aldığımız ombudsmanın, idarenin yanı sıra **adalet sisteminin yargılama faaliyeti kapsamında olmayan idari faaliyetlerini de denetleyebilmesi** kişi özgürlükleriyle ilgili olarak faydalı görülmektedir.

Adalet sistemini denetleyebilme yetkisi, **Kamu Denetçisi Kurumu'nun etkinliği konusunda oldukça önemli bir yetki** olmaktadır.

Yine, bu yetkisini meclisten alması, **yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki dengenin sağlanmasına** da katkı sunabilecektir.

Kurumun **başarı ve etkinliği**, prestijine, duyulan güvene, yürütme organı ve baskı grupları üzerindeki otoritesine, iş disiplini ile uyguladığı usule de bağlı olmaktadır.

Ayrıca Meclisin toplumdaki **saygınlığı** da Kamu Denetçisi Kurumu'nun **başarısında etkili** olacaktır.