



TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR DENETİM MODELİ: KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMAN)

A NEW INSPECTION MODEL FOR TURKEY: PUBLIC INSPECTORSHIP (OMBUDSMAN)

Mehmet AKTEL¹, Uysal KERMAN², Yakup ALTAN³, Mustafa LAMBA⁴ Orhan BURHAN⁵

Öz

Çalışmanın amacı, ombudsmanlık kurumunun doğuşu, tarihsel gelişimi ve genel özellikleri ile 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu üzerinden Türkiye’de kamu denetçiliğinin incelenmesidir. Dünyada, hukuk devleti ve insan hakları alanında yaşanan değişimler ile geleneksel denetim araçlarının kamu yönetimlerini denetlemede yetersiz kalması, İsveç modeli çerçevesinde ombudsmanlık kurumunun yaygınlaşmasına neden olmuştur. Türkiye’de ise bu alandaki mevzuat çalışmaları 2006 yılında çıkarılan 5548 sayılı Kanun’la başlamıştır. Kanun’un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine 2010 yılında yapılan referandumla anayasa değişikliğine gidilmiştir. Anayasal engelin ortadan kalkması ile birlikte 2012 yılında 6328 sayılı Kanun’la kamu denetçiliği kurumu oluşturulmuştur. Kanun’da Kurum’un denetim alanı, yasama, yargı ve askeri nitelikteki işlemler haricindeki faaliyetlerle sınırlandırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Kamu Denetçiliği, Denetçi, Ombudsman, Hukuk Devleti, Kamu Yönetimi

Abstract

The aim of this study is to examine the public inspectorship in Turkey through the establishment, historical development and general characteristics of the Public Inspectorship Institution, and the Public Inspectorship Institution Act 6328. Swedish public inspection model has been adopted and implemented by many countries since the traditional public inspection means have been insufficient to control public administrations and because of the improvements in state of law and human rights in the world. Legislation studies in this field have been initiated in Turkey with the act 5548 enacted in 2006. A constitutional change has been realized with a plebiscite conducted in 2010 because the act was revoked by the Constitutional Court. The Public

¹ Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, mehmetaktel@sdu.edu.tr

² Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, uysalkerman@sdu.edu.tr

³ Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, yakupaltan@sdu.edu.tr

⁴ Yrd.Doç.Dr., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, mlamba@mehmetakif.edu.tr

⁵ Doktora Öğrencisi, Süleyman Demirel Üniversitesi

Inspectorship Institution has been established with the act 6328 in 2012 after the constitutional restraint was eliminated. In the Act, inspection scope of the institution has been limited to the fields other than legislation, jurisdiction and military transactions.

Keywords: Inspection, Public Inspectorship, Inspector, Ombudsman, State of Law, Public Administration

1.GİRİŞ

Tarihsel süreçte devlet ve vatandaş ilişkilerinin, vatandaşların idare karşısında hak ve özgürlük mücadelesi, idarenin demokratikleştirilmesi, idarenin hukuka bağlılığının sağlanması ve iktidarın sınırlandırılması gibi konularda yoğunlaştığı görülmüştür (Kahraman, 2011: 356). Devlet gücünün bireyler karşısında sınırlandırılması ve bu sınırlandırmanın hangi yöntemlerle gerçekleştirileceği konusundaki tartışmalar ise iki unsur üzerinden ilerlemiştir. Birincisi, devletin hakkaniyet, adalet duygusu, sosyal dayanışma gibi moral faktörleri ön plana çıkaran hukuk dışı yollarla sınırlandırılması; ikincisi ise devletin özellikle anayasa tekniği ile etkin bir şekilde denetlenmesini sağlayan hukuk kuralları ile sınırlandırılmasıdır (Fendoğlu, 2013: 26). Devletin hukuk kuralları ile sınırlandırılması yaklaşımı, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi çerçevesinde, Fransız Devrimi sonrası temelleri atılmaya başlayan hukuk devleti anlayışını ortaya çıkarmıştır. Hukuk devleti kavramının sistemleştirilmesi ve devletin hukukla bağlanması çabaları ise son iki yüzyılda yoğunluk kazanmıştır (Kaboğlu, 1990: 139-140).

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte bireylerin idare karşısında haklarının korunması için yargı yoluna başvurabilme olanağı getirilmiştir⁶. Kamusal hizmetlerin artması ve idarenin faaliyet alanının genişleyerek karmaşık ve teknik bir yapıya dönüşmesi, geleneksel denetim yöntemlerinin yetersiz kalmasına neden olmuştur (Şengül, 2007: 126). Özellikle yargısal denetimin sınırlı, zahmetli, zaman alıcı, tek yönlü olması ve yargı organlarının iş yükünün aşırı derecede artması, yargı dışında alternatif çözümleri gündeme getirmiştir (Pickl, 1986: 38; Kestane, 2006: 129; Aydın vd., 2012: 68). Bu kapsamda, hak, özgürlük, adalet, demokrasi ve hukuk devleti gibi kavramlardan ödün vermeden, vatandaşların hak ve hürriyetlerinin korunması ve bu koruma önlemlerinin kurumsallaştırılarak güvence altına alınması yolunda yeni denetim mekanizmaları geliştirilmiştir (Kahraman, 2011: 356).

Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin devletin eylem ve işlemleri karşısında korunabilmesi için gerçekleştirilen hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi kapsamında yer alan, yargısal denetim, idari denetim, parlamento denetimi (siyasal denetim) (Kestane, 2006:130) ile kamuoyu denetimi, basın denetimi ve uluslararası denetim gibi yöntemlerin yetersizliği karşısında, etkin bir denetim yolu olarak “ombudsman” ya da dilimizdeki karşılığıyla “kamu denetçiliği” adı altında kurumlar oluşturulmuştur. Kamu gücünü kullanan idare karşısında, daha zayıf konumda bulunan vatandaşların haklarının korunması ve savunulması için önemli görevler üstlenen ombudsmanlık kurumu, idari işlem ve eylemlerin yargı yoluyla denetlenmesinde yaşanan sorunlar nedeni ile daha işlevsel bir denetim mekanizması olarak kabul edilmiştir (Kahraman, 2011: 362).

Bu çalışmada, ombudsmanlık kurumunun doğuşu, tarihsel gelişimi ve genel özellikleri incelenerek, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu üzerinden Türkiye’de kamu denetçiliği değerlendirilmeye çalışılacaktır.

⁶ Bu hak yasama ve yürütmenin işlemlerine karşı son sözü hukukun söylemesi ve devletin kendisini hukuk kuralları ile sınırlandırmasını ifade eden hukukun üstünlüğü kavramı ile karşılanmaktadır. Bkz. (Aliefendioğlu, 2001: 30).

1.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi ve Özellikleri

Ortaya çıktığı tarihten itibaren uygulandığı ülkelerde hukuk devletinin ve demokrasinin yerleşmesinde ve kökleşmesinde önemli katkılar sağlayan, devlet, yönetim ve vatandaşlar arasında iyi bir iletişim kanalı olarak görev yapan ombudsmanlık kurumu, bu popülerliğinden dolayı bir bakıma yargı dışındaki her şikayet mercii için kullanılan genel bir kavram olmuştur (Avşar, 2007: 66).

Ombudsman, İsveç dilinde temsilci veya sözcü olma anlamına gelen “ombuds” ile kimse, şahıs, adam anlamına gelen “man” kelimelerinin birleşmesinden oluşmakta ve halkın şikayetlerini izleyen, vatandaş ile yönetim arasındaki anlaşmazlıklarda hakem rolü oynamakla görevli kimse (Tayşi, 1997: 106), temsilci, sözcü, delege, avukat, görevli, koruyucu (Schwarzler, 1992: 1), başkaları için şikayet eden kişi gibi anlamlara gelmektedir (Aydın vd., 2012: 70). Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak, arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi kavramlar kullanılmakla birlikte, en yaygın kullanımının “kamu denetçisi” olduğu görülmektedir. Kamu denetçisi “yönetimin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları araştırarak sonuca bağlayan kişi ya da kurum” (Bozkurt vd., 1998: 185) olarak tanımlanmaktadır.

Uygulamadaki ve işlevlerindeki farklılıklardan dolayı ombudsman ile ilgili olarak genel kabul gören bir tanıma ulaşmak oldukça zordur. Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi, ombudsmanlık kurumunu; “anayasa, yasama organı veya parlamento tarafından temin edilen, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapan, disiplin uygulaması öneren ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis” (Özer, 2007: 155) şeklinde tanımlamaktadır.

Dar anlamda kamu denetçisi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında arabuluculuk ve hakemlik görevi üstlenen (Özden ve Gündoğan, 2000: 48), vatandaşlarla kamu kurumları arasında çıkan uyuşmazlıkların, hızlı, adil ve sağlıklı bir şekilde çözümlenmesine hizmet eden, akil adam olarak kabul edilmektedir (Kahraman, 2011: 361).

Ombudsman, “duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve işgörenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir büro” (Hansen, 1996: 195) şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Yapılan tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere, kamu denetçisinin varlık nedeni bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve savunmak, idare karşısında zor durumda kalan vatandaşlara yardımcı olmak ve kötü yönetimin haksızlıklarını önlemek maksadıyla, idarenin eylem ve işlemlerinin iyileştirilmesine çalışmaktır. Bu bakımdan kamu denetçisinin, hukuk devleti anlayışının yerleşip kökleşmesine önemli katkılar sağlaması beklenmektedir (Kahraman, 2011: 361).

Ombudsmanlık kurumu günümüzdekine benzer bir yapı olarak ilk kez 1713 yılında İsveç’te kurulmuş ve 1809 yılında da anayasal bir kurum haline gelmiştir (Küçüközyiğit, 2006: 91). İsveç Kralı XII. Charles (tarihimizde Demirbaş Şarl olarak bilinen) 1709 yılında Ruslarla yaptığı savaşta yenilince, kaçarak Osmanlı Devleti’ne sığınmış ve 1714 yılı sonlarına kadar beş yılı aşkın bir süre, yarı esir yarı konuk bir biçimde Edirne’de ikamet etmiştir. Kral’ın yokluğunda, İsveç’te huzursuzluk ve düzensizlik egemen olmuş ve bu

durumun önüne geçmek amacıyla Demirbaş Şarl, yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uyup uymadığını gözetmek ve denetlemek üzere 1713 yılında, kral adına hareket edecek bir kişiyi (Hogste Ombudsmanen, Supreme Procurator) görevlendirmiştir. Bu girişim, kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun ilk adımı olarak kabul edilmiştir. Daha sonra 1809 İsveç Anayasası'nda parlamento kamu denetçiliği kurumu oluşturulmuş ve büyük bir değişikliğe uğramadan günümüze kadar ulaşmıştır. Böylece, vatandaş başvuruları doğrultusunda yönetim ve yargıyı denetleme görevi olan bir kurum ortaya çıkmıştır (Uler, 1990: 1022-1023).

Bu dönemde Osmanlı Devleti'nde, devletin en büyük kadısı ve bütün kadıların üstü sayılan, ilmiye sınıfından Kazasker ve Şeyhülislam rütbesine yükselen "Kâdı'l-kudât" (Başkadılık) bulunmaktaydı. Kâdı'l-kudât'ın görevi, İslam Hukuku'nun, Sultan da dahil tüm memurlar tarafından, halkın birbiriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlemek ve uygulanmasını güvence altına almaktı. Kâdı'l-kudât bunu yaparken, halkın haklarını, memurların adaletsizliğine ve güçlerini kötüye kullanmalarına karşı korumuş oluyordu (Pickl, 1986: 39). Demirbaş Şarl'ın Divân-ı Hümâyün ve Kâdı'l-kudâtlıktan esinlenerek ülkesinde de bunlara benzer bir kurum oluşturduğu dolayısıyla İslam Hukuku'ndan etkilendiği ifade edilmektedir (Akin, 1998: 421; Yılmaz, 2000: 51-58; Fendoğlu, 2013: 24-25; Wahab, 1979: 11; Temizel, 1997: 35).

Ombudsmanlık 1919 yılında Finlandiya'da, 1952 yılında Norveç'te ve 1955 yılında da Danimarka'da kabul edilmiştir (Küçüközyiğit, 2006: 92). Önce İskandinav ülkelerinde, hemen sonrasında İngiliz Milletler Topluluğu ve Batı Avrupa ülkelerinde kabul edilen ombudsmanlık, günümüzde Latin Amerika'dan Uzakdoğu'ya kadar dünyanın pek çok ülkesinde uygulanmaktadır (Gregory and Giddings, 2000: 7-8).

Ombudsmanlık, ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde, mahalli idarelerde ve kamu teşebbüsleri gibi çeşitli alanlarda denetim sağlamak üzere kurulabildiği için ülkeler arasında farklılıklar yaşanmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği düzeyinde de bir ombudsmanlık kurumu yer almaktadır (Tortop, 1998: 3). Ulusüstü düzeyde bir kurum olan ve 1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'yla kurulan Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından atanmakta ve Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı statüde bulunmaktadır (Temizel, 1997: 36). AB bürokrasisinin yanlış uygulamalarına karşı, vatandaşların hakkını korumayı amaçlayan Avrupa Ombudsmanı, ilk kez 1995 yılında atanmıştır (Köseoğlu, 2010: 37).

Uygulamada, çeşitli alanlarda ombudsmanlık kurumu oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin, İngiltere'de yerel yönetimler ve sağlık hizmetleri, Almanya'da ordu, İrlanda'da çocuklar, Avustralya'da ise bankacılık ve finans için birer ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. Hatta bazı ülkelerde insan hakları alanında da ombudsmanlık kurumlarına rastlanmaktadır (The Book of the Ombudsman, 2014: 190).

1980'li ve 1990'lı yıllarda Afrika ve Doğu Avrupa'ya yayılan ombudsmanlık, günümüzde de hızlı bir şekilde yaygınlaşmaktadır (Erhürman, 1998: 90; Saygın, 2008: 1045). Bu yayılmanın en önemli nedenleri arasında, demokrasinin gelişmesi ve insan haklarına verilen değer artması gösterilmektedir (Eryılmaz, 1993: 91).

Ombudsmanın temel özellikleri bağımsız, güvenilir, tarafsız olması ve yaptırım yetkisinin bulunmamasıdır (Kestane, 2006: 133-134; Gökçe, 2012: 207-209). Ombudsman, hükümetten bağımsız bir arabulucu niteliğindedir (Kestane, 2006: 133). Bağımsızlık iki yönlü olarak karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, ombudsmanın hükümete (yürütme organı) ve idareye karşı bağımsız olması, ikincisi de, kendisini seçen parlamento ya da organa karşı bağımsız olmasıdır. Devletin yasal ve anayasal organlarına karşı bağımsız olması

ombudsmana, siyasi veya idari sonuçlardan çekinmeden, gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır (Avşar, 1998: 67). Ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı, bu kurumu ortaya çıkaran anayasa ya da yasal metinlerden; ombudsmanın seçilme şekillerinden; dokunulmazlığından ve bu görev dışından ikinci bir görev üstlenip üstlenmemesinden; atama şeklinden ve atamanın süre sonunda yenilenip yenilenememesinden; faaliyetleri üzerinde dış denetimin olup olmamasından; mali olanaklarından ve işbirliği içinde bulunduğu kişi ve kurumlardan anlaşılabilir (Temizel, 1997: 56).

Ombudsmanlar genellikle parlamentolar tarafından seçilerek bağımsızlıkları sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak atanmalarında farklı uygulamalarla karşılaşmaktadır. Örneğin Fransa'da ombudsman (Mediateur) Bakanlar Kurulu kararı ile atanırken (Pauti, 2000: 177), İngiltere ombudsmanı (Parlamento Komiseri) ise hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır (Gregory and Giddings, 2000: 23).

Ombudsmanın bir diğer özelliği de kendisine duyulan güvendir. Ombudsman, asıl gücünü arkasındaki vatandaşlardan aldığı için, iyi niteliklerle donatılmış, yüksek standartlara sahip, dürüst ve görevine bağlı kişilerden seçilmesi, vatandaşların güven ve desteğinin sağlanması bakımından önemlidir (Küçüközyiğit, 2006: 98-99).

Tarafsızlık, ombudsmanın bir diğer özelliğidir. Ombudsmanın görevini yürütürken taraf tutmaktan ve partizanlıktan uzak kalması gerekmektedir. Bu yüzden, siyasi partilerle ombudsmanların ilişkisini en aza indirebilmek için seçim veya atama yöntemleri yaygın olarak kullanılmaktadır (Küçüközyiğit, 2006: 99). Tarafsızlığın bir gereği olarak ombudsmanın, şikayetlerle ilgili incelemeleri yaparken, adalet, eşitlik ve tarafsızlık ilkelerini göz önünde bulundurması ve değerlendirmelerini hukuki çerçeve içinde yapması beklenmektedir (Kestane, 2006: 99).

Kurumun yetkilerinin ve denetleme alanının çok geniş olmasına rağmen, kamu kurumları üzerinde zorlayıcı bir yetkisi bulunmamaktadır⁷. Ombudsmanın yargı veya idare üzerinde denetim yetkisi sadece, hukuka aykırılık, adaletsizlik ve haksızlığı araştırıp bulma ve çözüm önerme ile sınırlıdır (Özden ve Gündoğan, 2000: 50).

Ombudsmanın, idarenin işlemlerini iptal etme, idareyi tazminat ödemeye mahkum etme ya da idareye emir verme gibi yetkileri bulunmamaktadır. Başka bir deyişle ombudsmanın kararlarını yerine getirmemek, idareyi ve kamu görevlilerini, hukuki ya da cezai sorumlulukla karşı karşıya bırakmamaktadır. Ombudsmanın vereceği kararların etkinliği ancak, bu kararları yerine getirmeyen idare ve kamu görevlileri üzerinde halk baskısını artırmakla mümkün olabilecektir (Kestane, 2006: 134).

Ombudsmanın belirtilen görevlerinin yanında uygulandığı ülkelerde, insan haklarının korunması ve geliştirilmesine (Keskin, 2013: 117-144), hukuk devleti anlayışının gelişmesine (Kahraman, 2011: 355-373), demokratik, sorumlu, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı ile birlikte iyi yönetişimin gelişmesine olumlu katkı sağlayacak (Efe, 2011: 1-30) işlevleri de vardır.

Ombudsmanlık kurumu dünyada ilk defa İsveç'te uygulanmaya başlanmış, ilk uygulamalardan başarılı sonuçlar elde edilmesi üzerine 1809 yılında anayasal bir kurum haline getirilmiştir⁸. İsveç ve Finlandiya'da

⁷Ombudsmanın hiçbir kurumu bağlayıcı nitelikte karar alamaması, Ewa Letowska tarafından "havlayabilen ancak ısırılmayan bir bekçi köpeği"ne benzetilmektedir. Bkz. (Letowska, 1990: 209)

⁸ 6328 sayılı Kanun'un Genel Gereğesi,

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=106395 (09.01.2014).

uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu, 1950’li yıllara kadar diğer ülkelerde pek fazla ilgi görmemiştir (Pickl, 1986: 40; Arslan, 1986: 157).

İsveç’teki başarılı uygulamaların ardından 1919 yılında bu ülkedekine benzer bir şekilde ombudsmanlık kurumunu oluşturan ikinci ülke Finlandiya olmuştur (Uler, 1990: 1024). Uzun bir aradan sonra 1952 yılında Norveç’te 1955 yılında Danimarka’da, 1956 yılında Almanya’da, 1962 yılında Yeni Zelanda’da, 1967 yılında İngiltere’de ve 1973 yılında da Fransa’da ombudsmanlık teşkilatları kurulmuştur (Abdioğlu, 2007: 88; The Book of the Ombudsman, 2014: 186).

Dünya hukuk literatüründe ombudsman olarak anılan kurum İngiltere’de, “parlamento komiseri (Parliamentary Commissioner for Administration)” adını almış ve 1967 yılında çıkarılan Parlamento Komiseri Kanunu (Parliamentary Commissioner Act) ile kurulmuştur (Arslan, 1986: 158). Ombudsmanlık kurumu Fransa’da ise 3 Ocak 1973 tarihli Kanun’la Le Mediatéur (arabulucu) adı altında oluşturulmuştur (Versan, 1986: 123).

Ombudsmanın atanması, görev ve yetkilerinin sınırı, sayısı, statüsü, görev süresi, denetleme alanının genişliği, denetleme şekli, yaptırım gücü, ombudsmana başvuru şekli ve belirli alanlarda uzmanlaşma gibi unsurlar bakımından ülkeler arasında farklılıklar görülmektedir (Eryılmaz, 2011: 344-345). Ancak bu farklılıklara rağmen ombudsmanların üstlendikleri görevler birbirine benzemektedir. Bu görevler; kişi hak ve özgürlüklerini anayasa ve yasalarda belirtildiği şekliyle korumak; vatandaşları kötü yönetime karşı savunmak; vatandaş-yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve idarenin işlem ve eylemlerinde hakkaniyeti sağlamak (Aydın vd., 2012: 73) şeklinde özetlenebilir.

2. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMU

Türkiye’de ombudsman konusunda ilk çalışmalar 1960’lı yıllarda başlamıştır. Bu konuda ilk inceleme yapan yazar Prof. Dr. Yılmaz Altuğ olmuştur. Altuğ’un, 1968 yılında yayımlanan makalesinde, İsveç, Norveç, Yeni Zelanda ve İngiltere ombudsmanlık kurumları hakkında bilgiler verilmekte, bu kurumların demokrasinin tamamıyla yerleşmiş olduğu, kültür seviyesi yüksek İskandinav ülkelerinde başarıyla işlediği vurgulanmaktadır (Isır, 2004: 266). Ombudsman hakkındaki ilk kapsamlı çalışma ise Ömer Baylan’ın “Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü” adlı çalışmasıdır. 1978 tarihli bu çalışmadan sonra 1980’li yıllarda bu konuda pek fazla çalışma yapılmadığı, bu durumun da ülkenin içinde bulunduğu siyasi gerginlik ve 1980 askeri darbesinin yarattığı politik ortamdan kaynaklandığı düşünülmektedir (Saygın, 2008: 1048-1049).

1982 Anayasası hazırlık çalışmaları sırasında Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi’ne bağlı öğretim üyelerinin hazırladığı “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulması önerilmiş ancak, Milli Güvenlik Konseyi bu öneriyi kabul etmemiştir. Anayasa koyucu bu öneriyi kabul etmemekle birlikte Devlet Denetleme Kurulu’nu oluşturmuştur. Anayasa’nın 108. maddesinde yer alan Devlet Denetleme Kurulu’nun bir tür ombudsman olduğu (Arslan, 1992: 1044) ileri sürülse de Kurul’un ombudsman olarak kabulüne olanak bulunmamaktadır. Çünkü Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanına bağlı olup, üyeleri onun tarafından seçilmekte ve Cumhurbaşkanının isteği üzerine faaliyete geçmektedir. Bu nitelikteki bir kurulun bağımsızlığından söz edilemeyeceği için ombudsman olarak kabul edilmesi de pek mümkün gözükmemektedir (Dursun, 2011: 382).

Türkiye’de 1990’lı yıllarda ombudsman kurumuna yönelik ilginin arttığı görülmüştür 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporunda, Devlet Denetleme Kurulu’nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması önerilmiştir (TODAİE, 1991: 43).

1990 yılında düzenlenen Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi’nde ombudsman kurumuna özel bir oturumun ayrılması da akademik alanda kuruma yönelik ilginin arttığını göstermektedir. Ayrıca, 1990’lı yılların sonuna doğru konu hakkında makale ve kitap şeklinde çok sayıda çalışmanın yapıldığı görülmektedir⁹.

1996-2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu denetçiliği kurumunun gerekliliğine yer verilmiştir. Plan’da; *“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 Birliği’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de kurulması sağlanacaktır”*(DPT, 1996: 119) denilmiştir. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da (DPT, 2000:193) 7. Plan’dakine benzer ifadelere yer verilmiştir.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yönündeki ilk somut adım 57. Hükümet döneminde atılmıştır. Kurumun oluşturulmasına yönelik 14.09.2000 tarihinde Kanun Tasarısı hazırlanarak TBMM’ye sevk edilmiş ancak, tasarı kadük kalmıştır. Bu girişimin başarısızlıkla sonuçlanmasının ardından çalışmalara devam edilmiştir. 2003 yılında, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi çerçevesinde 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”un¹⁰ 42. maddesi uyarınca, mahalli idarelerde halk denetçisi oluşturulması öngörülmüştür. Buna göre her ilde, il genel meclisi tarafından bir mahalli idare halk denetçisi seçileceği ve bu halk denetçisinin yerel yönetimlerle bunların bağlı kuruluşlarının işlem ve eylemleri nedeniyle zarar gören, gerçek ve tüzel kişilerin şikayetlerini çözümlenmeye yardımcı olacağı ifade edilmiştir. Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderildiği için yasalaşamamıştır (Şengül, 2007: 136).

15.06.2006 tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nu çıkarılmış ancak Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmiştir. Daha sonra 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı Meclise sunulmuş ve Meclis tarafından kabul edilen Tasarı yasalaşarak 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece kamu denetçiliği (ombudsmanlık) ilk kez hukuki bir nitelik kazanmıştır. Ancak 5548 sayılı Kanun hakkında dönemin Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisi tarafından Anayasa Mahkemesi’ne iptal başvurusu yapılmış ve Mahkeme tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun iptaline¹¹ karar verilmiştir (Fendoğlu, 2013: 25).

Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı bir bakıma bu kurumun anayasal bir statüye kavuşmasının yolunu açmıştır. Anayasadan kaynaklanan sorunu aşabilmek için 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına sunulan anayasa değişikliği paketinde ombudsman kurumuna da yer verilmiştir. Halk oylaması sonucu kabul edilen paketin 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı “VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine

⁹Bu çalışmalardan bazıları şunlardır: Müslim Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul, 1999; B. Zakir Avşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, HAK-İŞ Yayınları, Ankara, 1999; Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2000, Cilt: 49, Sayı: 1-4; Yılmaz Altuğ, *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü, İstanbul, 2002

¹⁰15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”.

¹¹ Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 günlü ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı ile 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun tümünü oybirliği ile iptal etmiştir.

başvurma hakkı” olarak değiştirilmiş ve kamu denetçiliği anayasal bir dayanağa kavuşturulmuştur. Böylece kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının önündeki anayasal engel de ortadan kaldırılmıştır.

Anayasal engelin ortadan kalkmasıyla 5548 sayılı Kanun’un çoğu hükümlerini içeren yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı hazırlanmış ve 5 Ocak 2011’de TBMM’ye sunulmuştur. Meclis tarafından görüşülen tasarı 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak yasalaşmış ve 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanun’un genel gerekçesinde; “*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 şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması öngörülmüştür. Kamu Denetçiliği, kapsamı giderek genişleyen idare-birey ilişkilerinden kaynaklanan şikayetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyen ve önerilerde bulunan ve idari yargının yükünü hafifletecek bir kuruma duyulan ihtiyaçtan kaynaklanmıştır*¹² ifadelerine yer verilmiştir.

6328 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile birlikte, Kanun’un 11. ve geçici 1. maddeleri uyarınca bir kamu başdenetçisi ve beş kamu denetçisinin seçimi amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na duyuru yayımlanmış ve bu doğrultuda başdenetçi ve denetçi seçim işlemleri tamamlanmıştır¹³.

3. 6328 SAYILI KANUN’A GÖRE KAMU DENETÇİLİĞİ

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Yürürlük” kenar başlıklı 36. maddesine göre “Başvuru ve usulü” kenar başlıklı 17. maddesi dışındaki diğer maddeleri, Kanun’un Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girmiş, başvuruyu ve başvurunun usulünü düzenleyen 17. maddesinin ise dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Böylece Kurum, 29.03.2013 tarihinden itibaren başvuru kabul etmeye başlamıştır. Bu süre içerisinde ise Genel Sekreterin atanması ve Kurumun işleyebilmesi için gerekli teşkilatın kurulması çalışmaları tamamlanmıştır.

Türk idare sisteminde yerini alan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tarafsızlığının ve bağımsızlığının güvence altına alınmasının ve sağlıklı bir işleyişe sahip olmasının, hem idarenin eylem ve işlemleri karşısında vatandaşları haklarını aramaya yönelteceği, hem de idari yargı başta olmak üzere diğer denetim mekanizmalarının yükünü azaltabileceği düşünülmektedir (Erhürman, 1995: 31).

Kanun’un amacı, “*kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır*” (md. 1).

Kamu Denetçiliği Kurumu, Kanun’da belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan bir kuruluştur (md.4/1). Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik olarak örgütlenmiştir. Kurumda bir başdenetçi ve beş

¹² 6328 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesi,

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=106395 (09.01.2014).

¹³ Türkiye’nin ilk başdenetçisi Mehmet Nihat Ömeroğlu, ilk denetçileri ise Serpil Çakın, Mehmet Elkatmış, Zekeriya Aslan, Muhittin Mihçak ve Abdullah Cengiz Makas olarak belirlenmiştir.

denetçi görev yapmaktadır. Denetçi sayısının, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda¹⁴ en fazla on olması öngörülmüşken bu sayı yeni Kanun'da beşe düşürülmüştür. Kanun'da Kurum'un merkezinin Ankara olduğu ancak gerekli görülen yerlerde de büro açabileceği (md. 4/4) ifade edilmiştir

6328 sayılı Kanun'un "Kurumun görevi" başlıklı 5. maddesinde Kurum'un "*idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak*"la görevli olduğu belirtilmekle birlikte, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin Kurumun görev alanı dışında olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla Kurumun görev alanı Avrupa'daki örneklerinden daha dar kapsamlı olarak, yasama, yargı ve askeri nitelikteki işlemler haricindeki faaliyetlerle sınırlandırılmıştır.

Anayasa'nın 105. maddesine göre, "*Cumhurbaşkanının, başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır ve bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulamaz*". Anayasa'nın bu hükmüne paralel olarak Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler Kurum'un görev alanı dışında bırakılmıştır. Bu durum anayasal zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanan tüm kararları Kurum'un görev alanında yer almaktadır. Böyle bir durumda Kurum'un, hükümetin tasarruflarına karışması ve bu tasarrufların niteliği ve kalitesi hakkında değerlendirme yapma yetkisinin tek bir kişinin inisiyatifine bırakılması, fazla iyimser bir yaklaşım oluşturduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir (Esgün, 1996: 269).

Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin Kurum'un görev alanı dışında bırakılmasının, bu işlemlerin zaten anayasa yargısının denetimine tabi olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Ayrıca Kanun'da, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar da Kurum'un görev alanı dışında bırakılmıştır. Anayasa'daki yargı bağımsızlığı ilkesi karşısında, yargı kararlarının Kurum'un denetimine tabi tutulması beklenilmemelidir (Erhürman, 2000: 171).

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri de Kurum'un denetim alanı dışında bırakılmıştır. Askeri makamların idari işlem, eylem ve davranışlarının Kurum denetimi dışına çıkarılmasının, hukuk devleti ilkesiyle bağdaştırılması zordur. Sınırları çok açık bir şekilde belirlenmediğinden "sırf askeri nitelikte faaliyet" olduğu gerekçesi ile askeri makamların eylem, işlem ve davranışları, Kurum'un denetim kapsamı dışında bırakılabilecektir. Yasal bir düzenleme ile denetçilerden birinin askeri konularda yetkilendirilmesinin ve bu alanda uzmanlaştırılarak bir denetim mekanizması oluşturulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Kanun'un 6. maddesine göre Kurum, başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir. Başdenetçi, Kurum'un genel sekreterini ve diğer personeli atama yetkisine sahiptir (md. 7/1). Kurum'da ayrıca, kamu denetçiliği uzmanlığı (md.26) ve uzman yardımcılığı (md.25) kadroları ihdas edilmiştir. Uzman yardımcılarını en az üç yıl çalışmaları, yeterlilik sınavını geçmeleri ve belirlenen yabancı dil puanına sahip olmaları koşuluyla

¹⁴13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu".

uzman olabileceklerdir. Kanunda denetçiler arasındaki işbölümünün başdenetçi tarafından düzenleneceği ifade edilmekte ve denetçilerden birinin kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirileceği belirtilmektedir. Bu düzenleme, kadın ve çocuklara yönelik pozitif ayrımcılığın bir yansıması olarak dikkat çekmektedir. Denetçilerin, başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışacakları ve hazırladıkları önerileri başdenetçiye sunacakları (md. 8/2) ifade edilmektedir.

Kanun'un 10. maddesinde başdenetçi ve denetçilerin niteliklerine yer verilmiştir. Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için adaylarda, Türk vatandaşı olması, seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşının doldurulmuş olması, tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden mezun olması, kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde en az 10 yıl çalışmış olması, kamu haklarından yasaklı olmaması, siyasi partiye üye olmaması ve Kanun'da sayılan suçlardan herhangi birinden mahkumiyetinin bulunmaması şartları aranmaktadır. 10. maddenin gerekçesinde, yaş şartının dünyadaki emsal kanunlardan esinlenilerek belirlendiği ifade edilmiştir.

Özel sektör tecrübesi olan kişilerin başdenetçi veya denetçi olarak seçilebilmesine olanak tanınmasıyla, bu kişilerin özel sektör deneyimlerinden istifade edilmek istendiği anlaşılmaktadır. Özel sektörde piyasaya ve müşteri taleplerine duyarlılık ön plandadır. Özel sektör deneyimine sahip kişilerin Kurum'a seçilmesine imkan tanınarak kamu yönetiminde vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının yerleşmesine katkı sağlanmasının amaçlandığı düşünülmektedir. Diğer taraftan Kurum'un başarılı olmasında, başdenetçi ve denetçilerin kamu yönetiminin işleyişi hakkında tecrübeli olmaları önemli bir avantaj sağlayacaktır. Kariyerlerini özel sektörde yapmış kişilerin başdenetçi veya denetçi olarak atanmaları durumunda kamu yönetimine nüfuz etmeleri zaman alabilecektir. Bu nedenle atamalarda kamu kökenli denetçiler ile özel sektörden gelen denetçiler arasında bir dengenin gözetilmesi ve işbirliğine önem verilmesi, Kurum'un başarısı açısından büyük önem taşımaktadır (Şengül, 2007: 139).

Başdenetçi ve denetçilerin seçimi Kanun'un 11. maddesinde düzenlenirken görevden alınmaları ve görevin sona ermesi 15. maddede düzenlenmektedir. Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde ilk iki tur oylamada TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu iki oylamada üçte iki çoğunluğun sağlanamaması durumunda üçüncü oylamaya geçilir ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa en çok oy alan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır. Bu oylamada karar yeter sayısı bulunması kaydıyla en çok oyu alan aday seçimi kazanır. Denetçilerin seçilmesinde ilk üç tur, başdenetçi seçimi ile aynı koşullara tabidir. Üçüncü oylamada gerekli çoğunluk sağlanamadığı takdirde dördüncü tura geçilir. Üçüncü oylamada en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur (md. 11).

Başdenetçi veya denetçi olarak atanacak kişiler iki aşamalı bir süreçten geçmektedir. Birincisi, karma komisyon süreci, ikincisi ise TBMM Genel Kurul sürecidir. Seçim sürecinde TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'ndan oluşan karma komisyonun etkinliği dikkat çekmektedir. Kanun, başdenetçilik ve denetçilik görevlerine seçilmek üzere başvuran adaylar arasından TBMM Genel Kurulu'na sunulacak adayları belirleme yetkisini bu komisyona vermektedir. Karma komisyonun etkinliğini güçlendiren bir diğer husus da başdenetçi ve denetçilerin görevden alınması ile ilgili süreçten kaynaklanmaktadır. Şöyle ki, başdenetçi veya denetçilerin Kanun'da sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu

nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, durumun komisyon tarafından tespit edilmesini takiben, başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak, denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir (md. 15/1) denilmektedir.

Kanun'un 12. maddesinde, hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, başdenetçi ve denetçilere görevleri ile ilgili emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı belirtilmektedir. Bu düzenleme ile kurumun bağımsızlığının teminat altına alındığı görülmektedir. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise başdenetçi ve denetçilere, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranma zorunluluğu getirilmektedir.

Kanun'a göre başdenetçi ve denetçilerin görev süresi dört yıl olarak belirlenmiştir. Ayrıca, bir dönem bu görevi yürütenlere bir dönem daha seçilebilme hakkı tanınmıştır (md. 14). Başdenetçi ve denetçilerin görev süresinin TBMM üyelerinin görev süresi ile aynı olması ise dikkat çekicidir¹⁵.

Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınma şartlarının Kanun'da açıkça düzenlenmemesi ve ikinci kez seçilebilme hakkının tanınması, Kurum'un bağımsızlık ve tarafsızlığını gölgeleyebileceği gibi idare karşısındaki konumunu da zayıflatabileceği düşünülmektedir. Çünkü ikinci kez seçilebilme kaygısıyla bir takım politik arayışlara girilmesi halinde, kurumun bağımsızlığı, tarafsızlığı ve sonuç olarak saygınlığı olumsuz etkilenebilecektir (Şengül, 2013: 78). *Başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzmanı ve uzman yardımcıları ile diğer personele, Kurum'un tarafsızlığının sağlanması amacıyla; siyasi partilere üye olma; herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunma; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapma; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklama yapma ve bu sırları kendilerinin veya başkalarının yararına kullanma* (md.30/1) yasağı getirilmiştir.

Kanun'un üçüncü bölümü Kurum'a yapılacak başvuru ve yapılacak işlemleri düzenlemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurular gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılabilmektedir (md. 17/2). Kanun'da, şikayetin başvuru sahibiyle ilgili olması gerektiğine dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanun'un benimsediği sistem, ombudsmana başvuru için özel bir menfaat ilişkisinin aranmadığı İsveç sistemiyle benzerlik göstermektedir (Oytan, 1977: 197).

Kurum'a başvuruların belli süreler içinde yapılması da Kanun'un gereklerinden biridir. Kurum'a idari başvuru yolları tüketilmeden başvuru yapılamayacağı ve yargı aşamasında olanlar ile yargının sonuçlandığı hususlarda inceleme yapılamayacağı (md. 17/4) belirtilmektedir. Bundan dolayı başvurunun yapılması, şikayet konusu kamu personeli ile kamu işlem ve eylemi hakkında, ilgili kurumdaki başvuru yollarının tüketilmesi durumuna bağlanmıştır (Gökçe, 2013: 6). Kişilerin başvurusuna idare tarafından verilecek cevabın tebliğ tarihinden itibaren idare, başvuruya altmış gün içinde cevap vermemişse bu sürenin bitimi tarihinden itibaren altı ay içinde Kurum'a başvurulabilecektir (md. 17/7). Başvurular doğrudan Kurum'a yapılabileceği gibi illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılabilmektedir (md. 17/5). Başvurular, Türkçe yazılmak kaydıyla dilekçe ile yapılabileceği gibi belirlenen şartlara uymak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da gerçekleştirilebilir (md. 17/2). Ayrıca başvurulardan herhangi bir ücret de alınmamaktadır (md. 17/6). Kurum'a 17.12.2013 tarihi itibarıyla 7 bin 474 başvuru yapılmıştır. Başvurularda yer alan konular

¹⁵Fransa'da ombudsmanın görev süresi 6 yıl parlamentonun görev süresi 5 yıl; İsveç ombudsmanının ve parlamentonun görev süreleri 4'er yıldır (Bahadır, 2010: 370-375).

arasında, kamu personel rejimi %27, eğitim öğretim, gençlik ve spor %15, çalışma ve sosyal güvenlik %12 ve ekonomi, maliye, vergi %11 ile ilk sıralarda yer almıştır. Kamu denetçisine yapılan başvuruların 6 bin 423'ünün idari işleyiş, 405'inin de idarenin eylemi ile ilgili konular olduğu belirtilmiştir¹⁶.

Ombudsmanlık Kurumu'nun, şekilcilikten uzak, basit, masrafsız ve çabuk işlemesi gibi niteliklerine (Gözübüyük, 2002: 339), Kanun'da yer verilmeye çalışıldığı görülmektedir (md. 17). Ayrıca Kanun'un 17/8. maddesi gereğince kişilerin Kurum'a başvurmasıyla şikâyet konusu eylem ve işleme karşı işleyen dava açma süresinin durması, hak kaybının önlenmesini mümkün kılmaktadır.

Kanun'un 20. maddesine göre Kurum'un inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerekmektedir. Kurum, yaptığı inceleme ve araştırmanın sonucunu ve varsa bu konu ile ilgili önerilerini ilgili idareye ve başvurana bildirecektir. İlgili idare, Kurum'un önerileri doğrultusunda yaptığı işlemi veya Kurum'un önerdiği çözümü, uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde, bunun gerekçesini otuz gün içinde Kurum'a açıklamakla yükümlüdür. Bu düzenlemenin, kamu kurumları üzerinde önemli bir baskı oluşturması beklenmektedir.

Kurum'un, şikâyet konusu durumu her türlü yöntemle inceleyebilmesine, gerçek durumu tespit edebilmesine, elde ettiği sonuçları, görüşleri ve eleştirileri idareye bildirmesine, idareden tutumunu veya davranışlarını değiştirmesini isteyebilmesine ve nüfuzunu kullanabilmesine karşın; idareyi bağlayıcı nitelikte kararlar alamaması, idare üzerinde yaptırım gücünün bulunmaması, bir idari işlem veya eylemi iptal edememesi ve bir memur hakkında disiplin cezası uygulayamaması eksiklik olarak kabul edilmektedir (Dursun, 2011: 396). Kurum'a yüklenen misyon, şikâyeti ikna yoluyla çözmeye çalışmak ve yönetimle vatandaş arasındaki ilişkileri düzeltmektir.

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

Kurum her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma komisyona sunacaktır. Komisyon bu raporu görüşüp kendi görüşlerini de içeren bir rapor hazırlayarak Genel Kurul'da görüşülmek üzere TBMM Başkanlığı'na gönderecek ve bu rapor Resmi Gazetede yayınlanarak kamuoyuna duyurulacaktır (md. 22). Kurum'un faaliyetlerinin değerlendirildiği yıllık raporların kamuoyu ile paylaşılması, yönetim üzerinde kamuoyu baskısının sağlanmasında da etkili olacaktır.

¹⁶ İstanbul Milletvekili Levent Tüzel'in, TBMM Başkanı'nın cevaplama istemiyle soru önergesine verilen cevap. <http://www.memurlar.net/haber/449544/> (18.01.2014).

4.SONUÇ ve ÖNERİLER

İdarenin haksız iş ve işlemlerine karşı hızlı, etkili ve yargı dışı bir denetim aracı olarak kabul edilen ombudsmanlık, günümüzde İskandinav ülkeleri başta olmak üzere dünyanın pek çok ülkesinde başarılı bir biçimde uygulanmaktadır. Ombudsmanlığın, Avrupa Birliği'ne aday olan ülkemizde de başarılı bir şekilde uygulamasının önünde herhangi bir engel gözükmemektedir. Çünkü daha önce de ifade edildiği gibi kurumun kökeni Osmanlıdaki uygulamalara dayanmaktadır. Dünyadaki ombudsmanlık uygulamaları, işlevleri, yetki alanı, seçilmesi, sayısı, görev süresi, kararlarının bağlayıcılığı, başvuru şekli gibi yönlerden ülkelere göre farklılaşabilmektedir. Ancak bu farklılıklara rağmen ombudsmanlık uygulamalarının ülkelerde, hukuk devleti anlayışının gelişmesine, insan haklarının ilerlemesine, idarenin faaliyetlerini yasal çerçevede yürütmesine, iyi yönetişimin gerçekleştirilmesine ve denetim anlayışının gelişmesine önemli katkıları olmaktadır. Ombudsmanlığın temel amacı, idarenin iş ve işlemlerinden dolayı zarar gören vatandaşların haklarının yargı dışı yollarla savunulmasıdır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için çeşitli alanlarda, bölgelerde ya da ülke genelinde ombudsmanlık kurumları oluşturulmuştur.

Türkiye'de de ombudsmanlığın kurulmasına yönelik 1970'li yıllardan itibaren gerek akademik alanda gerekse siyasal alanda dikkate değer çalışmalar yapıldığı görülmüştür. Özellikle 6328 sayılı Kanun öncesi yapılan bilimsel çalışmalar incelendiğinde, ombudsmanlığa akademik alanda ilginin fazla olduğu ancak Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra bu konuda çalışmaların azaldığı tespit edilmiştir. 2000'li yıllarda ise ombudsmanlıkla ilgili yasal düzenleme çabaları ön plana çıkmıştır.

2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kanun'la Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur. Kanun'da yasama, yargı ve askeri nitelikli işlemler kamu denetçisinin yetki alanı dışında bırakılmıştır. Kurum'un, bir başdenetçi ve beş denetçiden oluşacağı ve denetçilerden birinin de kadın ve çocuk hakları konusunda görevlendirileceği belirtilmiştir. Bu düzenlemenin, kadın ve çocuk hakları konusunda Türkiye'de yıllardır yaşanan derin toplumsal sorunların çözümünde katkı sağlaması beklenmektedir.

Denetçilerin kamu ve özel sektörden seçilebilmesinin, olaylara farklı ve yenilikçi çözümler üretilmesine katkı sağlayabileceği düşünülmektedir. Başdenetçi ve denetçilerin seçimi yasama organına verilmiştir. Ancak başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlığının sağlanabilmesi için herhangi bir makam ya da kişinin talimat, emir, tavsiye ve telkinde bulunması ve genelge göndermesi engellenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerçek ve tüzel kişiler, isterlerse başvuruları gizli tutulmak kaydıyla şahsen, elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla başvuru yapabilmektedir. Başvurularda herhangi bir aracıya ihtiyaç duyulmaması ve her türlü kolaylığın sağlanması, kamu denetçiliğinin şekilcilikten uzak, basit, masrafsız ve hızlı işleyen niteliklerine de uygun bir düzenlemedir. Kamu denetçisinin, şikayet konusu ile ilgili yetki alanında bulunan idareler hakkında inceleme yapma, durum tespiti, görüş bildirme, eleştiri yapma ve öneride bulunma hakkı tanınmasına rağmen kararlarının idareyi doğrudan bağlayıcılığı söz konusu değildir. Ancak kamuoyunun ve yasama organının da desteği ile ikna yöntemleri kullanılarak etkili bir denetim gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir.

Kanun'da, Kurum'un harekete geçmesinin sadece kişilerin şikayetine bağlanması ve doğrudan harekete geçme yetkisinin bulunmaması, Kurum'un dar bir çerçeve içinde kalmasına neden olabilecektir. Kurum'un bireysel şikayet çözme işlevinden daha farklı, daha genel ve kapsayıcı bir mekanizma olarak idarenin işleyişinin iyileştirilmesi çabalarına destek olacak bir tarzda yapılması sağlanmalıdır.

Kurumun tespitlerinin ve TBMM'ye sunacağı yıllık raporların Meclis tarafından titizlikle değerlendirilmesi, belirlenen aksaklıkların giderilmesi yönünde gerekli çalışmaların ve gerekiyorsa kanun değişikliklerinin gerçekleştirilmesi, Kurum'un saygınlığını ve etki gücünü arttıracaktır. Bu yolla TBMM, idarenin etkin bir şekilde denetlenmesi hususunda yeni ve etkili bir araca kavuşmuş olacaktır.

Kurum'un, idarenin işleyişi noktasında tespit ettiği hata, eksiklik ve ihmallerin, siyasi iktidarlara düzeltilmesi yönünde çaba harcanmalıdır. Bir başka deyişle Kurum'un, idarenin denetlenmesi sürecinde elde edeceği tecrübelerin siyasi iktidarlardan yapıcı olarak ve alt mevzuat (tüzük, yönetmelik, genelge vs.) düzeyinde desteklenmesi Kurum'un idarenin işleyişinde aktif bir unsur olarak yer almasını kolaylaştıracaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkili bir şekilde çalışarak kişilerin idare karşısında korunması ve süreç içinde etkili ve güçlü bir hale gelmesinde en önemli unsur kamuoyunun göstereceği duyarlılığın ölçüsüdür. Duyarlı ve etkin bir kamuoyunun varlığı, şikayetlerin çözülmesinde idareden kaynaklanabilecek direncin kırılmasını kolaylaştıracaktır. Ayrıca Kurum'un, klasik bürokratik bir yapıya dönüşmemesine özellikle dikkat edilmelidir. Başdenetçi ve denetçilerin idareyi denetleyen, eksik ve kusur arayan ve cezalandırmaya yönelik raporlama yapan bir role bürünmemeleri, yapıcı ilişkiler kuran bir mekanizma oluşturmaları, kamu görevlilerinin ve idari yapının kurumu daha kolay bir şekilde benimsemelerine yardımcı olacaktır.

5.KAYNAKÇA

1. Abdioğlu, Hasan (2007), "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi" *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl.6 Sayı.11, Bahar (79-102);
2. Akın, Cengiz (1998), "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", *Türk İdare Dergisi*, S.421, (517-550).
3. Akıncı, Müslim (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul.
4. Aliefendioğlu, Yılmaz (2001), "Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti", *Ankara Barosu Dergisi*, S.2.
5. Arslan, Süleyman (1986), "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.19, Sayı.1, Mart, (157-172).
6. Arslan, Süleyman (1992), "Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 3. Kitap, *Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Danıştay Matbaası, Ankara.
7. Avşar, B. Zakir (1998), *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara.
8. Avşar, B. Zakir (2007), *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
9. Aydın, Ahmet Hamdi - Taş, İbrahim Ethem – Ersöz, Murtaza (2012), "Önemi ve Uygulanabilirliği Açısından Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu", İnönü Üniversitesi *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II, Küresel Değişim ve Demokratikleşme Bildiriler Kitabı*, Malatya.
10. Bahadır, Oktay (2010), "Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı

İncelenmesi” *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Nisan, Sayı.1, (363-384).*

11. Bozkurt, Ömer – Ergun, Turgay – Sezen, Seriyeye (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara.
12. DPT (1996), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayınları, Ankara.
13. DPT (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayınları, Ankara.
14. Dursun, Hasan (2011), “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusayılığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı.95.*
15. Efe, Haydar (2011), “Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü”, *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt.19, Sayı.2, (1-30).*
16. Erhürman, Tufan (1995), *Dünyada ve KKTC’de Ombudsman*, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşa.
17. Erhürman, Tufan (1998), “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi, Cilt.31, Sayı.3.*
18. Erhürman, Tufan (2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt.49, Sayı.1-4.*
19. Eryılmaz, Bilal (1993), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi, Cilt.26, Sayı.4.*
20. Eryılmaz, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
21. Esgün, İbrahim Uğur (1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt.45, Sayı.1-4, (251-278).*
22. Fendoğlu, Hasan Tahsin (2013), “Kamu Denetçiliği (Ombudsman) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, *Ankara Barosu Dergisi, S.4, (23-49).*
23. Gökçe, Ali Fuat (2012), “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt.17, Sayı.2.*
24. Gökçe, Ali Fuat (2013), “Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi”, *KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı, 11.12 Mayıs 2013, Hatay.*
25. Gözübüyük, Şeref (2002), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
26. Gregory, Roy - Giddings, Philip (2000), *Righting Wrongs The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam.
27. Hansen, Hans Gammeltoft (1996), “Ombudsman Kavramı”, Çeviren: Turgay ERGUN, *Amme İdaresi Dergisi, Cilt.29, Sayı.3.*
28. Isır, Tamer (2004), *Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
29. Kaboğlu, İbrahim Ö. (1990), “Türkiye’de Hukuk Devletinin Gelişimi”, *İnsan Hakları Yıllığı, Cilt.12, Sayı.1.*
30. Kahraman, Mehmet (2011), “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal*

Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt.8, Sayı.16.

31. Keskin, İbrahim (2013), “Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi”, *Adalet Dergisi*, Sayı.45, (117/144).
32. Kestane, Doğan (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı.151, Temmuz-Aralık, (128-142);
33. Köseoğlu, Özer (2010), “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı.79.
34. Küçüközyiğit, H. Galip (2006), “Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt.2, Sayı.5.
35. Letowska, Ewa (1990), “The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.39, Issue.1.
36. Oytan, Muammer (1977), “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, Yıl.5, Sayı.18-19.
37. Özden, Kemal – Gündoğan, Ertuğrul (2000), “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı.62,
38. Özer, M. Akif (2007), “Liberalizm ve Kamu Yönetiminde Etkinlik”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ed. Bilal Eryılmaz vd., Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
39. Pauti, Monique (2000), “The Ombudsman in France”, Edt. R. Gregory and P. Giddings, *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam.
40. Pickl, Viktor J. (1986), “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Çev. Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.19, Sayı.4, Aralık, (37-46).
41. Saygın, Engin (2008), “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu İptaline Dair Gerekeçli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt.XII, Sayı.1-2.
42. Schwarzler, Nikolaus (1992), “The Austrian Ombudsman (Volksanwalt)”, Ed. Federal Chancellery, *Public Administration in Austria*, Austria.
43. Şengül, Ramazan (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt.2, Sayı.14, (126-145).
44. Şengül, Ramazan (2013), “Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt.18, Sayı.3, (71-88).
45. Tayşi, İsmet (1997), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı.25, Nisan-Haziran, (106-123)
46. Temizel, Zekeriya (1997), *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı – Ombudsman*, IULA – EMMÉ Yayınları, İstanbul.
47. The Book of the Ombudsman,

48. <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/Otros/Anexos/Documentos/libroI.pdf>, (12.01.2014).
49. TODAİE (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, TODAİE Yayınları, Ankara.
50. Tortop, Nuri (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.31, Sayı.1.
51. Uler, Yıldırım (1990), “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 3. Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Danıştay Matbaası, Ankara.
51. Versan, Vakur (1986), *Kamu Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul.
52. Wahab, İbrahim İsmail (1979), *The Swedish Institution of Ombudsman: An Instrument of Human Rights*, Liber Förlag, Stockholm.
53. Yılmaz, Reha (2000), “Osmanlı Devletinde İnsan Haklarını Koruyucu Müesseseler”, *Journal of Qafqaz University*, Fall, Number.6, (51-58).
54. 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”.
55. 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”.
56. 6328 sayılı Kanun’un Genel Gereğesi,
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=106395 (09.01.2014).
57. 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”.
58. <http://www.memurlar.net/haber/449544/> (18.01.2014).