

TÜRKİYE OMBUDSMANI: YAPISAL KURUMSAL VE İŞLEVSEL YÖNLERİ¹
TURKEY OMBUDSMAN: ASPECT OF STRUCTURAL-INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL**Kadir Caner DOĞAN²****ÖZ**

Ombudsman, temel olarak tüm ülke boyunca etkili olan, vatandaş tabanlı kamusal bir şikâyet kurumu olarak anlaşılmaktadır. Günümüzde farklı uzmanlık alanlarına ayrılmış ombudsmanlar ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri de bölgesel veya yerel yönetimler ombudsmanıdır.

Dünyanın farklı kıtalarından biri olan Avrupa'da da ombudsmanlık kurumları farklı devlet düzeylerinde kurulmuştur. Nitekim Avrupa'da ombudsmanlık kurumunun uygulama alanı bulunduğu yerlerden biri de Türkiye Cumhuriyeti'dir.

Bu çalışmanın amacı, dünyanın farklı kıtalarına yayılım göstermiş bulunan ombudsmanlık kurumunun bir Avrupa kıtası ülkesi olan Türkiye üzerinden genel hatlarıyla örneklenmesinin gerçekleştirilmesidir. Bu amaçla çalışmada, Türkiye Ombudsmanlık Kurumu'na ilişkin yapısal-kurumsal ve işlevsel yönlerine yönelik bilgi verilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Denetim, Kamu Yönetimi, Türkiye.

ABSTRACT

Ombudsman, which basically effective throughout the entire country, are understood as a public complaints citizens based organization. Today, ombudsmen have emerged dedicated to different areas of expertise. One of these regional or local government ombudsman.

In Europe, one of the world's continents were established in different state-level ombudsman institution. Indeed, one of the places where the application of the ombudsman institution in Europe is the Republic of Turkey.

The purpose of this paper, ombudsman institution who showed the world's spread to different continents which is of the sampling is carried out in Turkey in an Europe continent country. This paper aims to provide information for structural-institutional and operational aspects related to the ombudsman institutions in Turkey.

Keywords: Ombudsman, Auditing, Public Administration, Turkey.

¹ Bu çalışmanın hazırlanmasında, 2014 yılında Uludağ Üniversitesi'nde Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda bu çalışmanın yazarı tarafından sunulan ve kabul edilen "Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi" adlı doktora tezinden büyük oranda yararlanılmıştır.

² Yrd.Doç.Dr., Gümüşhane Üniversitesi, İİBF, SBKY, kadicancerdogan@gumushane.edu.tr

GİRİŞ

Ombudsman, çok kısa ve en genel anlamıyla kamu yönetimleri karşısında hak ve yetki gaspına uğrayan vatandaşların şikâyetleri ve sorunları ile ilgilenen bir kurumdur. Ombudsman, esas olarak kamu yönetimine ilişkin bir olgudur ve ombudsman-kamu yönetimi arasındaki ilişki bir ülkede devlet ve vatandaş düzeyinde bir takım olumlu ve olumsuz izlenimler oluşturulmasına katkı sağlayabilmektedir.

Günümüzde dünyanın tüm kıtalarına yayılım göstermiş bulunan ombudsman veya ombudsmanlık kurumu, ülkelerin önemli idari reform konularından biri haline gelmiştir. Ombudsmanlık, daha öncesinde bu kurumu tecrübe etmiş ve uygulamış ülkelerin başarılı uygulamaları ile henüz bu kurumu kendi bünyelerine adapte etmeyen ülkelerin de dikkatini çekmiş, uygulama alanı bulmuş ve yaygınlık kazanmıştır.

Dünyanın farklı kıtalarından biri olan Avrupa’da da ombudsmanlık kurumları farklı devlet düzeylerinde ve bölgelerde kurulmuştur. Nitekim Avrupa’da ombudsmanlık kurumunun uygulama alanlarından biri de Türkiye Cumhuriyeti’dir. Bu çalışmanın amacı, dünyanın farklı kıtalarına yayılım göstermiş bulunan ombudsmanlık kurumunun Avrupa’da bir ülke olan Türkiye üzerinden açıklanmasıdır.

Bu çalışmanın daha açık olarak amacı, dünyanın farklı kıtalarına yayılım göstermiş bulunan ombudsmanlık kurumunun, Avrupa kıtasında bir ülke olan Türkiye üzerinden örneklenmesinin gerçekleştirilmesidir. Bu amaçla çalışmada, Türkiye Ombudsmanlık Kurumu’na ilişkin yapısal-kurumsal ve işlevsel yönlerine yönelik bilgi verilmesi amaçlanmaktadır. Bu sayede de ombudsmanlık kurumunun Türkiye demokrasisi ve kamu yönetimi açısından önemi, sağladığı avantajlar ve kazanımlar üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda çalışmada öncelikle ombudsman ile ilgili genel düzeyde bilgi verilecektir. İkinci bölümde de Türkiye Ombudsmanlık Kurumu’nun yapısal-kurumsal ve işlevsel yönlerinin açıklanması yapılacaktır. Ayrıca bu çalışmada; Türkiye’de ombudsmanlık kurumu incelemesinin yapılmasıyla, Avrupa kıtasında ombudsmanlığın hangi kural, kaide ve süreçler çerçevesinde uygulandığının belirlenmesi, ombudsmanın Avrupa ülkesi veya bölgesi için öneminin ortaya konması ve bu çerçevede ombudsmanlığın dünya boyunca yayılımına ilişkin bir örnek verilmesi yöntemi tercih edilmiştir.

OMBUDSMAN: KAVRAM VE ÖZELLİKLER

Ombudsman, İsveççe bir kelimedir, tarihte ilk olarak İsveç’te ortaya çıkmış ve İsveç dilinde Kral ile halk arasında meydana gelen ilişkilerde elçi, avukat, vekil, bir kişinin yerine onun yerine hareket etmeye yetkili kişi manasına gelmektedir (Fendoğlu, 2011: 26). Bu bağlamda ombudsman, İsveç dilinde “*halkın koruyucusu ve çıkarların savunucusu*” olarak ifade edilebilmektedir. Kelime kökenine bakıldığında ombudsman kelimesi, “*ombuds*” ve “*man*” kelimelerinin birleşmesinden meydana gelen bir birleşik kelimedir (Büyükcavcı, 2008: 10). Bu birleşik kelime de ombuds, sözcü, temsilci, delege anlamı taşımakta (Eren, 2000: 81); man ise bunun bir kişi olduğunu ifade etmektedir (Tayşi, 1997: 106). Bu doğrultuda ombudsman kelimesinin kısa bir biçimde, “*halkın temsilcisi olan kişi*” anlamına geldiği söylenebilmektedir (Özden, 2010: 24).

Ombudsman, etkili bir kamu yönetimi denetim kurumudur. İsveççe olan ombudsman kavramı, kelime kökeni itibarıyla “*halkı koruyan kurum*” olarak anlaşılabilir olup, bugün birçok ülkede uygulanmakta olan çağdaş bir denetim aracıdır. Ülkelerin farklı siyasal, sosyal ve kültürel özelliklerine göre farklı biçimlerde uygulanmakta olan ombudsman, ombudsmanlık veya ombudsmanlık kurumu, İngiltere’de “*Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner)*”, Fransa’da “*Arabulucu (Médiateur)*”, KKTC’de “*Yüksek Kamu Denetçisi*”, Türkiye’de de “*Kamu Denetçisi*” gibi adlar almıştır. Yargısal denetimin çok fazla

etkin işleyememesi, sınırlı bir biçimde hareket etmesi, çağdaş yönetim ve yargı anlayışına cevap verememesi üzerine (Avşar, 2007: 27) ve idarelerin kendi kendilerine yerine getirmiş oldukları yönetsel denetim yöntemlerinin tek yönlü ve objektif bir biçimde işleyememesi gibi gerekçelerle İsveç'te doğup gelişen ombudsman denetimi giderek önemini artırmıştır (Eroğlu, 1978: 361). Buna bağlı olarak günümüzde 100'den fazla ülkede ve dünyanın tüm kıtalarında çeşitli tür ve şekilleriyle uygulanmakta olan ombudsman denetimi, her geçen gün başarılı ülke uygulamalarına dayalı olarak geniş coğrafyalara yayılmaktadır ve demokrasinin hakim siyasi ve yönetsel örgütlenme ideolojisi olmasına binaen de demokratik hukuk devletinin temel mekanizmalarından biri olarak değerlendirilmektedir.

Ombudsman, bürokrasinin (kamu yönetimi) denetlenmesi ve vatandaşların idareye yönelik olarak uğramış olduğu zararlardan korunması için faaliyetler gerçekleştirmektedir (Yıldız, 1998: 32). Bu bağlamda ombudsman, idare karşısında vatandaşların şikayetlerini ve sorunlarını inceleyerek, vatandaş adına idareyi denetleyen bir kurum özelliği taşımaktadır (Eryılmaz ve Şen, 1994: 55) ve bir anlamda da vatandaşın idare karşısında avukatlığını yapmaktadır. Diğer yandan ombudsman, kamu yönetiminin hukuk kuralları çerçevesinde ve hakkaniyet ölçütleri içerisinde kalarak faaliyette bulunması amacıyla siyasi denetim ve kamuoyu denetimini de harekete geçirmektedir (Köse, 1999: 70). Genel olarak ombudsmanlık kurumu denetimi, yürütme amaçları bakımından düşünüldüğünde yasama organına bağlı olarak çalışmaktadır ve işlevlerini de yasama organından aldığı yetkiyle yerine getirmektedir. Ancak, yasama organından kesinlikle bağımsız faaliyet yürütmektedir (Oosting, 2001: 5). Nitekim ombudsman, çeşitli faaliyet ve işlemleri sonucunda ulaşılmış olduğu sonuçları içeren raporu, yasama organına sunmaktadır. Bu şekilde, yasama organının ve kamuoyunun ilgisini çekmektedir. Diğer yandan ombudsman, vatandaşların şikâyetleri üzerine ve kendisi faaliyete geçerek, kamu yönetiminin aksayan yönlerini tespit etmekte, kamu yönetimlerini bu aksayan yönleri konusunda da uyarılmaktadır ve sorunların aşılması için çözüm önerileri getirmektedir.

Anlaşıldığı üzere ombudsman, ombudsmanlık veya ombudsmanlık kurumu, görevinde geniş oranda bağımsız olan, dolayısıyla görevini icra ederken herhangi bir devlet organından talimat ve emir almayan bir denetim kurumudur. Ombudsman, vatandaşların idare karşısındaki haklarını savunarak, idarenin aksayan yönlerini iyileştirmeyi kendisine görev edinmektedir. Ombudsmanın diğer önemli bir görevi de insan haklarını koruyucu bir sistem olarak işlev görmesidir. Ombudsman, yıl sonunda yasama organına sunmuş olduğu raporlarla dikkatleri, raporda beyan edilen düzenlemelere çekmektedir ve vatandaşların görüş, şikâyet ve yönlendirmeleriyle şekillenen çalışmaları ile kamu yönetimlerinin yasal mevzuat çerçevesinde hareket etmesini sağlamakta ve bu olumsuzluklara dayalı insan hakları ihlallerini önlemektedir. Bu özellikleriyle ombudsman, vatandaşın eli, kulağı, sesi olmasıyla “katılımcı demokrasi” ilkesine göndermede bulunurken, kamu yönetiminin hukuk kuralları çerçevesinde kalmasını sağlayarak da “hukuk devleti” ilkesine bir gönderme yaptığı söylenebilmektedir.

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN

Türkiye'de ombudsman veya ombudsmanlık kurumu, çalışmanın ilerleyen bölümünde yapısal-kurumsal ve işlevsel yönlerine bağlı olarak açıklanacaktır. Bu bağlamda çalışmada öncelikle ombudsmanlık kurumunun kuruluşu, görevleri, atanması ve statüsü gibi yönlerine bağlı olarak genel düzeyde bilgiler verilecektir. Daha sonrasında ise ombudsmanlık kurumunun şikâyet başvurularını kabul şekilleri, çalışma biçimleri, denetimlerinin sonuçlandırılması ve yapılan denetimlerin etkinliği ve verimliliğine bağlı olarak işlevsel yönleri hakkında bilgi verilecektir. Ancak Türkiye Ombudsmanı ile ilgili sözü edilen açıklamalara

geçmeden önce ombudsmanla ilgili olduğu düşünülerek genel hatlarıyla Türkiye'nin siyasi yapısı ve kamu yönetimi örgütlenmesine değinilecektir.

1. Türkiye'nin Genel Olarak Siyasal Yapısı ve Kamu Yönetimi Sistemi

Türkiye, Osmanlı Devleti'nin yönetsel ve siyasi yönlerden olmak üzere mirası üzerine kurulmuştur (Tortop vd., 2007: 420; Eryılmaz, 2007: 539). Bu bağlamda Türk kamu yönetimi, büyük oranda bürokratik bir devlet siyaseti altında merkezîyetçi özellikler göstermektedir (Gözübüyük, 1978: 11-13; Gözübüyük, 1976: 13-15). 1982 Anayasası'na göre Türkiye Devleti, merkezden yönetim ve yerinden yönetim anlayışına bağlı olarak örgütlenmektedir (Öztekin, 2010: 319; Aydın, 2009: 29). Ancak Türkiye, esas olarak merkezîyetçi yönü ağır basan bir devlet olarak değerlendirilebilmektedir.

Türkiye, parlamenter demokrasi rejimi ile yönetilen bir cumhuriyettir. Ayrıca, üniter (tekçi) yapıya sahip bir devlet olarak Türkiye, kuvvetler ayrılığı bağlamında devletin yönetimi konusunda, anayasaya bağlı olarak yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki erkler ayırımına dayanmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye'de yasama erki, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne, yürütme erki, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na, yargı erki de bağımsız mahkemelere verilmiştir (Nohutçu, 2011: 77; Tortop, 1983: 100).

2. Türkiye Ombudsmanı

2.1. Türkiye Ombudsmanı'na İlişkin Genel Bilgiler: Yapısal-Kurumsal

Yönler

Türkiye'de bir ombudsman veya ombudsmanlık kurumu kurulması için uzunca yıllar tartışmalar yapılmıştır (Eryıldız, 2006: 124). Nitekim özellikle 1970'li yıllardan sonra düzenli beş yıllık kalkınma planlarında, çeşitli sivil toplum kuruluşlarının rapor ve bültenlerinde, bazı hükümet programlarında ve siyasetlerin vermiş olduğu demeçlerde ombudsmanın kurulmasına dair öngörüler yapılmış ve düşünceler ifade edilmiştir (Köksal, 2007: 64-67). Ombudsman konusuyla Türkiye, ciddi bir biçimde, 2000'li yıllarda ilgilenmeye başlamış ve 2006 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Parlamento'dan geçerek yasalaşmıştır (Özden, 2010: 143). Buna rağmen, Anayasa Mahkemesi'ne 5548 sayılı kanunun bazı maddelerinin ve geçici birinci maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek, Cumhurbaşkanı tarafından iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle dava açılmıştır. Davayla ilgili olarak incelemesini gerçekleştiren Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı kanununun geçici birinci maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu görüşünü belirterek, 27.10.2006 tarihinde oybirliğiyle kanunun yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir (Ünal, 2013: 160). Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 tarihli kararında ise kanunu tümüyle iptal etmiştir. Bundan sonra Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararındaki gerekçeler de göz önünde bulundurularak, siyasi irade tarafından 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un çerçeve 8. maddesiyle Anayasa'nın 74. maddesinde değişiklik yapılarak, TBMM'ne bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısal ve işlevsel çatısı genel hatlarıyla oluşturulmuştur. Bu Anayasa değişikliği, 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylamasının bir uzantısı olarak gerçekleşmiştir (Tutal, 2014: 176-179; Fendoğlu, 2011: 158-159; Doğan, 2014: 338-339).

Türkiye'de 2010 tarihli Anayasa değişikliğinden sonra Parlamento'da yeni bir ombudsman kanunu tasarısı kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı'nın onayından sonra kanun tasarısı kabul edilerek resmîyet kazanmış, resmî gazetede yayımlanmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de "Kamu Denetçiliği Kurumu" adında kurulan ombudsman veya ombudsmanlık kurumu, Resmî Gazete 14.06.2012 tarihli "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile yasalaşmıştır (Parlak ve Doğan, 2015a: 757; Özer vd., 2015: 463).

Türkiye Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun temel görevi; "idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile

tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” şeklinde ifade edilebilmektedir. Bu bağlamda Türkiye Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nda asıl vurgunun kamu yönetimlerinin eylem, işlem ve davranışları karşısında mağdur olan vatandaşların şikayetlerinin incelenmesi üzerinde toplandığı söylenebilmektedir (Parlak ve Doğan, 2015a: 758).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir (md. 4).

Türkiye’de kamu denetçisi ya da ombudsman, Parlamento tarafından (Özdemir, 2015: 119), dört yıllık bir dönem için seçilmektedir (Parlak ve Doğan, 2015b: 384). 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadırlar (md. 12). Dolayısıyla ombudsman, görev ve faaliyetlerinde bağımsız olarak çalışmaktadır (Şimşek, 2013a: 23).

2.2. Türkiye Ombudsmanı’nın Uygulama Düzeyine İlişkin Bilgiler: İşlevsel Yönler

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na ya da ombudsmana idarenin işleyişiyle olmak kaydıyla idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarına karşı tüm gerçek ve tüzel kişiler tarafından başvuru yapılabilmektedir (Şimşek, 2013b: 4).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre, kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar (md. 6).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre, kurum tarafından şikâyet başvurusu, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulmaktadır (md. 19). Bu aşamada, geçersiz veya yanlış başvurular elenmektedir. Böylece de kurumun çalışma kapasitesi ve etkinliği artırılmak istenmektedir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre, kuruma başvuruda bulunulabilmesi için 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telifisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan

başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur (md. 17). Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar (md. 21).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre, kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir (md. 18). Diğer yandan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre, kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür (md. 22). 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir (md. 19). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre, Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilir. Tanık veya ilgili kişiler, Başdenetçi, denetçi veya uzmanlar tarafından dinlenebilir (md. 25).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre, şikâyetten vazgeçme, şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hâllerinde şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir (md. 30). Tersisi durumda, dosya kapatılır ve incelemeye son verilir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre, kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir (md. 20). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre, kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir (md. 31). Kurum, kararlarını ilgili mercie ve şikâyetçiye tebliğ eder. Kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri hakkında verilen tavsiye kararları denetim ve gözetimden sorumlu bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşuna da gönderilebilir (md. 37).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çerçevesinde Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri

kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyon³'a sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurul⁴'a sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (md. 20). Diğer yandan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre, kurum tarafından gerek görülen konularda yıllık rapor beklenmeksizin özel rapor da hazırlanabilir (md. 48).

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)'nın 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda ve bu kanun çerçevesinde hazırlanmış olan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te yer alan hükümlere bakılarak kamu yönetimleri üzerinde herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmadığı, kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır (Aktaş, 2011: 365; Şimşek, 2013a: 9; Tural, 2014: 215). Kurum, daha çok yargının alternatifi değil (Şimşek, 2013b: 43) bir yardımcı olarak düzenlenmiştir. Nitekim yargıya intikal etmiş dava dosyalarının Kurum'da şikayet konusu edilmesi mümkün değildir. Bu konu, kanun ve yönetmelikte ayrıntısıyla düzenlenmiştir.

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, daha çok vatandaş şikayetleri doğrultusunda kamu yönetimlerinin kötü yönetim uygulamaları ve davranışları ile insan hakları ihlallerine karşı görev ve faaliyetlerde bulunduğu görülmektedir. Diğer yandan Kurum'un kamu yönetimleri üzerindeki eylem ve faaliyetleri doğrultusunda ancak ilgili yönetime tavsiyelerde bulunma ve durumun düzeltilmesi için yol gösterme yetkisinin olduğu da görülmektedir. Bunlara ek olarak Kurum'un bir şikayet konusuna ilişkin olarak ilgili kararlarını, görüşlerini ve raporlarını kamuoyu ile paylaşma yetkisi de bulunmaktadır. Bu bağlamda Kurum'un kararlarının ve raporlarının kamuoyunun bilgisine sunulması için medya ile de aktif bir ilişki içerisinde olduğu söylenebilmektedir. Nitekim Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu'nun raporlarının kamuoyuna duyurulması için günlük gazete, radyo ve televizyon kanalları ile iletişim halinde olması bir gerekliliktir (Saygın, 2013: 19). Diğer yandan Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kamu yönetiminin aksayan yönlerine bağlı olarak Meclis'e yasa reformu önerisi yapabilme yetkisi de vardır.

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)'nın yukarıda ifade edilen bu yetkileri sonrasında, Türk kamu yönetiminde hukuk devletinin ve demokrasinin gelişimine yönelik önemli bir idari reform uygulaması olduğu söylenebilmektedir. Nitekim ombudsmanın tarafsızlığı, bağımsızlığı, parlamentoya bağlı oluşu gibi hususlar, hem vatandaşların gözünde hem de kamu yönetimi ve yöneticilerinin gözünde kurumun güven derecesini artırmaktadır. Bu ise kurumun önemli bir demokratik meşruiyeti olduğunu da doğrulamaktadır. Diğer yandan ombudsman sayesinde kamuoyu, parlamento, vatandaşlar ve bürokrasi (idare) arasında karşılıklı işbirliğine dayalı bir sinerji ortamı yaratılarak, ülke siyaseti ve yönetimi çağdaş bir görünüm altında açıklık ve hesap verebilirlik kapasitesi ile üst noktaya taşınmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de ulusal veya bütüncül düzeyde kurulmuş bir ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır ve bu kurum idarenin (kamu yönetiminin) kötü yönetim davranış ve uygulamalarına karşı vatandaşlardan gelen şikâyetler sonrasında, kamu yönetimleri

³ TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon.

⁴ TBMM Genel Kurulu.

üzerinde inceleme, araştırma ve denetlemeler gerçekleştirmektedir. Ancak bu kurumun kesin hüküm ve karar verme yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla kurumun kararları, tavsiye niteliğindedir.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumu, Parlamento tarafından atanmaktadır. Bu durum ise kurumu, yasama organına yaklaştırmaktadır. Ancak kurumun yürütme organı ve medya ile de ilişkileri bulunmaktadır. Bu çok yönlü ilişki kapasitesi, kurumun etkinlik, verimlilik, açıklık ve hesap verebilirlik kapasitesini artırmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye’de ombudsmanlık kurumu, ülkede farklı siyasal organlar ve toplumsal olgular arasında karşılıklı paylaşımı ve iletişimi sağlayan önemli bir yapılanma olarak değerlendirilebilmektedir. Nitekim ombudsmanlık kurumunun kamu yönetimi, Parlamento, kamuoyu ve yürütme arasında oluşturmuş olduğu karşılıklı sinerji veya enerji, ülkede demokrasinin güçlenmesine, hukuk devletinin gelişimine ve insan haklarının önem kazanmasına yararlar ve katkılar sunmaktadır. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumu, ülke için çok önemli bir yere sahiptir.

KAYNAKÇA

- Aktaş, Kadir (2011), “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 94, ss.359-374.
- Avşar, B. Zakir (2007), *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Aydın, Ahmet Hamdi (2009), *Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Büyükavcı, Mustafa (2008), “Ombudsmanlık Kurumu”, *Ankara Barosu Dergisi*, 4, ss.10-13.
- Doğan, Kadir Caner (2014), *Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- Eren, Hayrettin (2000), “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, IV(1), ss.79-96.
- Eroğlu, Hamza (1978), *İdare Hukuku*, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Kalite Matbaası.
- Eryıldız, Üzeyir (2006), *Ombudsmanlık: Kamu Denetçiliği Kurumu*, Ankara, (yay. y.).
- Eryılmaz, Bilal (2007), “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi”, iç. Davut DURSUN, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar*, İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım, ss.526-544.
- Eryılmaz, Bilal-M. Lütfi Şen (1994), *2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler*, MÜSİAD Araştırma Raporları: 5, İstanbul, MÜSİAD Yayınları, Anadolu Matbaacılık.
- Fendoğlu, Hasan T. (2011), *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Gözübüyük A. Şeref (1976), *Kamu Yönetimi Hukuku*, Ankara: TODAİE.
- Gözübüyük, A. Şeref (1978), *Türkiyenin Yönetim Yapısı*, Ankara: S Yayınları.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete: 28.03.2013-28601.
- Köksal, Mustafa (2007), *Ombudsman: “Kamu Hakemi”*, Ankara: Işık Eğitim Kültür Hizmetleri Yayınları.
- Köse, H. Ömer (1999), “Denetim ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, 33, ss.62-85.
- Nohutçu, Ahmet (2011), *Kamu Yönetimi*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Oosting, Marten (2001), “Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective”, iç. Linda C. REIF (Ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, the Netherlands: Kluwer Law International, pp.1-23.

- Özdemir, Birol (2015), *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özden, Kemal (2010), *Ombudsman: Türkiye'deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özer, M. Akif-Murat Akçakaya-Hasan Yaylı-Nazlı Y. Batmaz (2015), *Kamu Yönetimi: Klasik (Yapı ve Süreçler)*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Öztekin, Ali (2010), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Parlak, Bekir-Kadir Caner Doğan (2015a), "Türkiye'de Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi: Ampirik Bir Çalışma", *Turkish Studies International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic* Volume 10/10 Summer, p.749-770 DOI Number: <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.8599> ISSN: 1308-2140, ANKARA-TURKEY.
- Parlak, Bekir-Kadir Caner Doğan (2015b), *Kamu Yönetiminde Denetim: Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliği*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Saygın, Engin, *Turkey's Ombudsman: A Real Ombudsman?*, <http://egpaconference2011.org/documents/PSG10/Saygin.pdf>, (04.06.2013).
- Şimşek Ahmet Alkan (2013a), *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu ve İlgili Mevzuat*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Şimşek Ahmet Alkan (2013b), *Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Başvuru El Kitabı ve Mevzuat*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Tayşi, İsmet (1997), "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, 25, ss.106-123.
- Tortop, Nuri (1983), *Yönetim Bilimi*, Ankara: S Yayınları.
- Tortop, Nuri-Eyüp G. İSBİR-Burhan Aykaç-Hüseyin Yayman-M. Akif Özer (2007), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tutal, Erhan (2014), *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Ünal, Fezullah (2013), *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Yıldız, Nihat (1998), *Türkiye'de Belediyelerin Dış Yönetim Denetimi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, No: 4. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Resmi Gazete: 29.6.2012-28338.