

Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu

Ramazan Şengül*

Özet: Geleneksel denetim araçlarının kamu yönetimlerini denetlemesinde görülen aksamlar yeni denetim mekanizmalarının benimsenmesine neden olmaktadır. Yargı dışı bir denetim aracı olarak ombudsman işlevselliği dolayısıyla dünyada gittikçe yaygınlaşan bir kurum haline gelmiştir. Kamu yönetimi üzerindeki denetimin etkinliğini arttırmak için Türkiye'de ombudsman kurumuna olan ihtiyaç uzun yıllardır dile getirilmekteydi. Türkiye'de ombudsman kurumuna yönelik arayışlar yasal olarak kamu denetçiliği kurumunun oluşumuyla sonuçlanmıştır. Kamu denetçiliği kurumuyla birlikte yönetimin işleyişinden kaynaklanan şikayetlerin hızlı ve etkin bir biçimde çözümlenmesinde katkı sağlamak amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler:Kamu Yönetimi, Denetim, Devlet Denetleme Kurulu, Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kamu Denetçiliği Kurumu.

Giriş

Demokratik hukuk devletinde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması önemli yer tutmaktadır. Bu bağlamda bireyin kamu gücüne sahip yönetim karşısında etkili bir korumaya sahip olması önemli sorun alanlarından birisidir. Devletler, bireyleri yönetim karşısında korumak amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları benimsemektedirler. Büyüyen, karmaşık ve teknik hale gelen yönetimin eylem, işlem ve tutumlarının bireyleri mağdur etmesi olasıdır. Mevcut denetim yöntemlerinin bireyin yönetim karşısında korunmasında yeteri derecede etkin olamamaları yeni denetim modellerinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır. Denetim konusundaki yeni modeller varolan denetim modellerinin yerine geçmek üzere değil, daha ziyade onları desteklemek üzere uygulamaya konulmaktadır.

Ülkeler, yeni denetim modellerini benimsemeye kendi yönetsel birikimlerinden yararlanabildiği gibi başka ülkelerin başarılı sonuç vermiş modellerini kendi yöne-

* Yrd. Doç.Dr. Ramazan Şengül, Kocaeli Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümünde öğretim üyesidir.

tim sistemlerine uyarlayabilmektedirler. Ülkelerin bu konudaki arayışları yönetimin hukuka ve hakkaniyete uygun şekilde işlemlerini sağlamaya ve böylece vatandaşların mağduriyetlerinin önlenmesine yöneliktir. Son yıllarda yargı denetimi, hiyerarşik denetim, siyasi denetim gibi geleneksel denetim yöntemleri yanında ombudsman denetimi artan bir şekilde yönetim sistemlerine eklenmektedir. İsveç'te 19.yüzyılın ilk yarısında hukuki bir yapıya kavuşmasından sonra yönetimin denetiminde gösterdiği etkinlik dolayısıyla ombudsman, çeşitli adlar altında bütün dünyada yaygınlaşmaktadır. Nihayet ombudsman kurumu 5548 sayılı kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu ismiyle Türk kamu yönetimi sistemi içerisine girmiştir. Çalışmamızda kurumun mevcut denetim yollarının yükünü azaltarak Türkiye'de kamu yönetiminin etkin denetimine olumlu katkı sağlayacağı savı incelenmektedir.

1. Ombudsman Kurumu

Ombudsman kurumu 1809'da İsveç'te ortaya çıkmıştır. İsveç Ombudsmanı kökeninde memurlarca yapılan hatalar konusunda uzmanlaşmış savcı konumundaydı. Savcı, küçük sorunların muhatabı durumundaki memurlar hakkında yargı organlarını harekete geçirmek yerine onları eleştirerek tavsiyelerde bulunuyordu. Zaman içerisinde bu faaliyet ombudsmanın temel misyonu olarak benimsendi (Lehtimaja, 1997:15). Günümüzde İsveç ombudsmanı, kamu görevlilerinin yükümlülüklerini kanunlara uygun bir biçimde yerine getirip getirmediğini gözetlemektedir. Kamu yönetiminin denetim sürecinde İsveç Ombudsmanı bireysel özgürlük ihlallerinin incelenmesine özel önem vermektedir (Rivero, 1991: 273).

Ombudsman kurumu, öncelikle parlamenter demokrasinin yerleştiği ve nüfusu az olan İskandinav ülkelerinde kabul görmüştür. Bununla birlikte 1967'de İngiltere'de ombudsman kurumunun benimsenmesiyle girilen süreç, nüfusu fazla olan ülkelerde bu kurumun işlevsel olabileceğini göstermektedir (Delaunay,1999:7). Nitekim nüfusu fazla olan ve ayrıca idari yargı geleneğine sahip olan Fransa'da ombudsman kurumunun 1973'de oluşumunu takiben yönetimin denetlenmesinde gösterdiği etkinlik bu olguyu teyit etmektedir. Fransa'da ombudsmanın oluşumuna şüpheyle bakanlar bile daha sonra bu kurumun gerekliliğini kabul etmişlerdir. Nitekim Profesör Roland DRAGO önceleri muhalefet ettiği bu kurumun gerekliliğini şu sözlerle ortaya koymaktaydı: "Ombudsman idari yargı sistemine sahip olmayan bir ülkede gerekli olduğu gibi idari yargı sistemine sahip bir ülkede de gereklidir. Her iki durumda farklı misyona sahiptir" (Delaunay, 1999: 109).

Ombudsman, yönetimle kişiler arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde taraflardan ayrı ve bağımsız üçüncü kişi durumundadır. Yönetimi hukukilik ve yerindelik açısından denetleyen ombudsmanın rolü uyuşmazlıkla ilgili olarak çözüm önerisinde

bulunmak olup taraflar öneriyi kabul etmekte özgürdür. Ombudsman, kamu gücünün kullanılmasından dolayı mağdur olan bireylerin başvurabileceği bir otoritedir. Yönetim ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde gerekli yetkilerle donatılmaktadır (Delaunay, 1999: 7, 10).

Ombudsman kurumunun temel özelliklerinden birisi idare ve yürütmenin etkilerine karşı korunmasını sağlayan bir statüye sahip olmasıdır (Erhürman, 1998:88). Hiyerarşik ve vesayet denetim dışında tutulan ombudsmanın kendisinden beklenen misyonu gerçekleştirmesinde bağımsızlığının sağlanması önemli bir unsurdur. Bu amaçla ombudsman, kendisini seçen veya atayan organ veya makamlar başta olmak üzere bütün kurum ve kuruluşlar karşısında bağımsızdır. Hiçbir makam veya merci ombudsmana emir veremez, talimat gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Yönetim karşısında bağımsızlığının sağlanmasıyla ombudsmanın bireysel şikayetleri hukuk ve hakkaniyet temeli üzerinde etkin bir çözüme kavuşturması beklenmektedir.

Çeşitli ülke uygulamalarında ombudsmanın bağımsızlığının sağlanmasına önem verilmektedir. Örneğin İspanya'da ombudsmanlık görevinin, başka görevlerle bağdaşmazlığı benimsenmiş; ombudsmanın sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı garanti altına alınarak diğer organ ve otoriteler karşısında korunmuştur (Moderne, 1984:206). Aynı şekilde Azerbaycan'da ombudsman kurumunu düzenleyen kanunda ombudsmanın faaliyetlerine herhangi bir makamın müdahalesi yasaklanarak savaş veya olağanüstü hallerde bile görevini yapmasının durdurulamayacağı hüküm altına alınmıştır (Yılmaz, 2007: 921).

Ombudsmanın işleyişinde ayırıcı özelliklerinden birisi yönetimle dostça bir diyalog geliştirme çabalarıdır. Ombudsman, sadece yönetimin hak ve menfaat ihlallerine yol açan uygulamalarını araştıran ve yönetim kusurlarını gün ışığına çıkaran bir dedektif rolünü oynamaz. Ombudsman, yönetimin eksikliklerini tespit etmekle kalmayıp çözüm üretici işleve sahip bir otorite olmaktadır. Diğer bir ifadeyle ombudsman, sorunun çözümünü başka kurum ve kuruluşlara havale etmeyerek öncelikle kendisi çözmeye çalışmaktadır. Bu anlamda pedagojik bir işlev üstlenen ombudsman, yönetime hataların düzeltilmesi ve bir daha tekrarlanması konusunda yol gösterici olmaktadır. Ombudsman, yanlış göstermekle kalmayıp, doğrunun ne olduğunu yönetime gösterirken seçtiği yöntem ikna etmektir. Bu yönüyle ombudsman yönetime uzaklığı değil, yakınlığı temsil etmektedir.

Yargı denetimden farklı olarak ombudsmana yönetime belli bir çözümü kabul ettirme gücü tanınmamaktadır. Ombudsmana bir yönetsel kararı iptal etme veya değiştirmeye yönelik karar alma gücü verilmemektedir (Rowat, 1992: 567; Delaunay, 1999: 89). Yönetimin önerilen çözümü kabul etmemesi durumunda ombudsman, bu durumu yayınladığı yıllık rapor veya özel raporlarda belirterek kamuoyuyla paylaşmaktadır. Finlandiya'da olduğu gibi kamuoyu baskısı, yönetimin denetlemesinde

güçlü etkiler meydana getirebilir (Söderman, 1992: 587). Kurum ve kuruluşlar ve onların görevlileri özellikle kamuoyu önünde raporla teşhir edilmekten çekindikleri için ombudsmannın önerilerini kabul etmektedirler (Oytan, 1975: 198).

2. Türkiye'de Ombudsman Kurumuna Benzetilen Kurul Ve Komisyonlar

Türkiye'de ombudsman kurumunun gerekliliği birçok çalışmada tartışma konusu olmakla kalmamış, bu yöndeki gereklilik toplumun değişik kesimleri tarafından çeşitli vesilelerle dile getirilmekteydi (Sezen, 2001: 84-85). Yapılan tartışmalarda Türkiye'de mevcut kimi kurul veya komisyonların ombudsman benzeri işlevler yerine getirip getirmediği konusu irdelenmekteydi. Bu bağlamda ombudsmanlık işlevini yerine getiren kurul ve komisyonlar olarak sıklıkla Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Dilekçe Komisyonu ve TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üzerinde durulmaktaydı. Ombudsman kurumunun daha iyi anlaşılabilmesini sağlamak üzere bu yapıların incelenip ombudsman kurumundan nasıl farklılaştıklarının ortaya konulması gerekmektedir.

2.1. Devlet Denetleme Kurulu

Türkiye'de DDK, ombudsman kurumunun işlevlerini yerine getirebilecek yönetsel yapılara örnek olarak gösterilmektedir. DDK, 1982 Anayasası'nın 108.maddesi ve 2443 sayılı kanunda düzenlenmiştir. Anayasanın kendisine devlet organlarının işleyişinde uyumu sağlama görevini vermesi dolayısıyla Cumhurbaşkanı, kamu yönetimini DDK aracılığıyla doğrudan denetleyebilmektedir (Akıncı, 1999: 306). Denetim organı olarak DDK'nın Cumhurbaşkanı'na bağlanması 1982 Anayasası'nın yürütmenin sorumsuz kanadını güçlendirmeye yönelik bir düzenleme olarak yorumlanmaktadır (Sezen, 2001: 83).

Anayasanın 108/1.maddesindeki düzenlemeye göre DDK'nın temel işlevi yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli işleyişinin sağlanmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunmaktır. Bu amaçla DDK, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Anayasal düzenleme incelendiğinde DDK'nın denetiminin sadece hukukilik denetimiyle sınırlı kalmadığı görülmektedir. DDK, yönetimin düzenli ve verimli işleyişini inceleme konusu yapabileceğinden denetiminin kapsamına yerindelik denetimi de girmektedir. DDK, hukukilik ve yerindelik dene-

timi sırasında tespit ettiği hususlardan hareketle yönetimin geliştirilmesi için önerilerde bulunabilecektir.

DDK'nın, yönetim üzerinde yerindelik denetimi uygulayabilecek olmasıyla ombudsman kurumuyla benzerlik göstermesine rağmen DDK'nın statüsüne ilişkin diğer düzenlemeler kurulu ombudsman kurumundan ayırmaktadır. Öncelikle DDK, yönetimle vatandaşlar arasında şikayet çözen bir işlev görmemektedir. Vatandaşların doğrudan kurula başvurusu sözkonusu değildir. Anayasa'nın 108/1.maddesi gereğince DDK'nın harekete geçebilmesi için Cumhurbaşkanının istemde bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla DDK'nın kendiliğinden harekete geçmesi de sözkonusu olmamaktadır. Oysaki ombudsman, bireylerin yönetimden kaynaklanan yakınmalarını çözümlenmeye çalışan bir kurumdur. Bireylerin doğrudan ombudsmana başvurabilmesi kurumun ayırt edici özelliğidir. Ombudsmanın yönetimi denetlemesi hem vatandaşlardan gelen şikayetler hem de kendiliğinden harekete geçmesiyle olabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak örgütlenmesi DDK'yı, bağımsız bir kurum olan ombudsmandan ayıran diğer bir özellik olmaktadır. Diğer yandan DDK'nın yaptığı inceleme ve denetimler esasen global nitelikte olup incelenen kurum ve kuruluşun bütününe fotoğrafını çekmeye yöneliktir. DDK, kurum ve kuruluşlarda tespit ettiği hukuka aykırılık, düzensizlik ve verimsizlikleri bir raporla Cumhurbaşkanlığına bildirmekle yetinir. Örneğin "Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Genel Müdürlüğü'nün 2003, 2004, 2005 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesi Raporu" isimli ve 5 bölümden oluşan raporunda DDK, kurumun işleyişinde tespit ettiği eksikliklerin giderilmesi ve etkinliğin sağlanmasına yönelik 23 madde halinde önerilerde bulunmaktadır (www.cankaya.gov.tr 2007). Kurum ve kuruluşlarda tespit ettiği olumsuzluklardan kaynaklanan şikayetlerin çözümü DDK'nın görev alanında değildir.

DDK, zaman içerisinde yönetimin etkin şekilde denetiminde yetersiz ve zayıf bir denetim organı olarak kalmıştır (Atay, 1999: 326-327). Yapılan değerlendirmeler neticesinde DDK'nın, Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasında kendisine yardımcı bir devlet örgütü olduğu yolundaki görüşlere katılmak mümkün olduğundan (Kaya, 1995: 397) bu kurulun ombudsman olduğunu söylemek oldukça zorlaşmaktadır (Eryılmaz, 2004: 201-202; Akıncı, 1999: 358).

2.2. TBMM Dilekçe Komisyonu

Kamu yönetimi üzerinde yasama organı tarafından dolaylı bir denetim uygulanmaktadır. Yönetim üzerinde milletvekilleri tarafından yapılan eleştiriler ilgili bakan tarafından yanıtlamakta ve gerekirse bakanın siyasi sorumluluğu gündeme getirilebilmektedir. Vatandaşların yönetimle olan ilişkilerinin düzenlenmesine yönelik çabalar yasama organının ilgisi dışında kalmamaktadır. Bu anlamda TBMM Dilekçe Ko-

misyonu vatandaşların kamu yönetimine ilişkin, dilek ve şikayetlerini incelemekte ve gereğinin yapılması için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına göndermektedir.

1982 Anayasasının 74.maddesinde düzenlenen dilekçe hakkı sayesinde vatandaşlar kamu yönetimiyle ilgili dilek ve şikayetlerini ilgili kurum veya kuruluşa ya da TBMM’ne yapabilmektedirler. Anayasa bu hakkın kullanılma biçimlerinin kanunla düzenleneceğini belirtmektedir. Vatandaşların sahip olduğu dilekçe hakkının konusu, kendi durumları, kamu yararı ve düzenini ilgilendiren hususlar olabilmektedir (Atay, 1999: 75).

1984 Tarihli 3071 sayılı dilekçe kanununun 1.maddesine göre Türk vatandaşları ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kamu yönetimiyle ilgili dilek ve şikayetlerini TBMM veya yetkili makamlara iletmesi mümkündür. Dolayısıyla dilekçeyle başvurma kanunla bir hak olarak vatandaşlara tanınmış bulunmaktadır (Md.3). Dilekçe hakkına konu olan hususlarda ilgili kurum ve kuruluşlar dilekçede belirtilen konuyu incelerler. İncelemelerin sonucuna ilişkin olarak otuz günlük süre içinde başvuru sahibine gerekçeli cevap verilmelidir (Md.7). Eğer dilekçeler TBMM’ne gönderilmişse Dilekçe Komisyonunda incelenmesi ve karara bağlanması altmış gün içinde sonuçlandırılmalıdır. Dilekçe Komisyonunun gönderdiği dilekçeleri ilgili kamu kurum ve kuruluşunun otuz gün içerisinde cevaplaması gerekmektedir.

Dilekçe hakkıyla ilgili mevzuatın gösterdiği gibi dilekçe komisyonunun yönetim üzerindeki denetiminde şekilcilik ön plana çıkmaktadır. Bireyler komisyona yazı ile başvurmaktadır. Komisyonun dilekçeyi işleme koyabilmesi için içtüzükte belirtilen şekil şartlarına uygun olması gerekmektedir (www.tbmm.gov.tr, 2007b). İchtüzükte belirtilen şartlara uygun olmayan dilekçeler işleme konulmayacaktır. Kendilerini yazıyla ifade etmekte zorlanan vatandaşların dilek ve şikayetlerinde istemlerini açık bir şekilde ortaya koyamamaları durumunda dilekçelerinin işleme konulmaması ihtimal dahilindedir. Bu tür durumlarda yönetimden kaynaklanan şikayetin çözüm sürecinin başlaması olanaksız hale gelecektir.

Komisyon, kendisine yapılan başvuruları ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına iletmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının verdiği yanıtlar ekseninde başvuru sahibinin dilek veya şikayetine cevap veren komisyonun yönetim üzerindeki denetiminde bu nedenle sınırlılık ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte dilek ve şikayet konularının muhatabı olan kurum ve kuruluşun kendi görüşünü benimsetmesinde hakim pozisyona sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca şikayete muhatap kamu kurum ve kuruluşunun ilgili bakanlık aracılığıyla gönderdiği bilgilerin yanıltıcı olması ihtimal dahilindedir (Baylan, 1978: 157).

Aynı şekilde kanuna göre TBMM Dilekçe Komisyonu’nun başvuruyu altmış günlük süre içerisinde sonuçlandırması istenmektedir. Oysaki uygulamaya bakıldığında

132 Ramazan Şengül

komisyonun işyükünün fazlalığı nedeniyle başvuruların sonuçlandırılmasının sözkonusu süreyi aştığı görülmektedir.

Dilekçenin konusu olan dilek ve şikayetin hangi kurum veya kuruluşu ilgilendirdiğinin her zaman kesin olarak belirlenememesi diğer bir sorun alanıdır (www.tbmm.gov.tr, 2007a). Resmi yazışmalar yoluyla dilekçe komisyonundan gelen başvuruyu kendi görev alanında görmeyen kurum veya kuruluşlardaki birimler, başvuruyu başka birimlere havale edebilmektedirler. Başvuru konusunda sorumlu birimlerin bulunması bazen uzun bir süreci gerektirebilmektedir.

Dilekçe Komisyonu tarafından yönetime havale edilen vatandaş başvurularının cevaplanmasında yaşanan gecikmeler komisyonun işleyişini etkisiz kılabilir. Nitekim uygulamada bu tür durumlarla karşılaşıldığından cevaplama süreci eleştiri konusu olmaktadır. Yönetimden kaynaklanan bu aksamaların düzeltilmesinde komisyon, bir taraftan ilgili bakanlıklar nezninde girişimde bulunmakta, diğer taraftan basın aracılığıyla kamuoyunu harekete geçirmeye çalışmaktadır (www.tbmm.gov.tr, 2007a).

Dilekçe hakkına ilişkin uygulamada karşılaşılabilen sorunlardan birisi yönetimin, dilek ve şikayetlerin cevaplanması konusunda usule esastan daha fazla önem vermesidir. Yönetim, dilek ve şikayetlere ilişkin konularda ayrıntıya girmeksizin çok kısa cevaplar vererek sorumluluğunu geçiştirmeye çalışmaktadır (www.tbmm.gov.tr, 2007a).

İlgili mevzuat ve uygulamanın ortaya çıkardığı husus dilekçe komisyonunun esasen vatandaşlardan gelen şikayetleri yönetime ileten bir aracı işlevi üstlenmesidir. Vatandaşların dilek ve şikayetleri konusunda vatandaş ile yönetim arasında bilgi akışını sağlamakla yetinmekte ve yönetimden kaynaklanan mağduriyetlerin doğrudan çözümünde görevli olmamaktadır. Yönetimin verdiği cevapla bağlı kalan komisyon, bu cevabı ilgililere iletmekle yetinmektedir. Mevcut durumyla komisyon, ombudsmannın işlevlerini yerine getirmekten uzaktır. Komisyon, yönetimin denetlenmesinde statüsünden kaynaklanan etkinlik sorunu yaşamaktadır. Nitekim yeterince aktif olamadığı gerçeğinden hareketle Dilekçe Komisyonu 13.03.2003. tarihinde komisyon çalışmaları ile ilgili milletvekillerine dağıtılan bilgi notunda ilgili mevzuatta değişiklikler talep etmektedir (www.tbmm.gov.tr, 2005).

2.3. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

1990 Tarihli 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununun 1.maddesiyle insan haklarının korunması konusunda TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu oluşturulmuştur. Kanuna göre komisyonun görevlerinden birisi insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek olarak belirlenmiştir (Md.4/e). Ayrıca

her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir raporun hazırlanması komisyonun görevleri arasında sayılmıştır (Md.4/g). Komisyon, görevlerinin gereği olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme yapabilir, bilgi isteyebilir veya ilgilileri çağırıp bilgilerine başvurabilir (Md.5/1). Komisyonun hazırladığı raporların TBMM Başkanlığına sunulması (Md.6/3) ve Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara Başbakanlıkça gönderilmesi kanun gereğidir (Md.6/4). Komisyon, gerekli görürse ilgililer hakkında kovuşturma veya işlem yapılması sürecini başlatabilmektedir (Md.6/5). Komisyon, TBMM Başkanlığınca havale olunan başvurular ile ilgili konuları incelemektedir (Md.7/1). Komisyonun, başvuruların akibeti konusunda başvuru sahiplerini en geç altmış günlük süre içerisinde bilgilendirmesi gerekmektedir (Md.7/2).

Kanun hükümleri incelendiğinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kamu yönetimini denetiminde sınırlılıklar olduğu görülmektedir. Öncelikle belirtilmesi gereken husus komisyonun harekete geçebilmesinin TBMM Başkanlığınca başvuruların kendisine iletilmesinden sonra olanaklı olduğudur. Komisyona yapılan başvuruların işleme konulabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen temel hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Belirtilen kapsama girmeyen hak ihlallerinin incelenmesi komisyonun görev alanı dışında kalmaktadır¹ (<http://www.tbmm.gov.tr>, 2007c). Sayma yoluyla belirlenen komisyonun görev alanı ombudsmanın görev alanına nazaran daha dar olmaktadır. Ayrıca hak ihlali dışında kalan ve şikayetlere konu olan yönetim karar ve uygulamaları komisyonun inceleme alanı dışında kalmaktadır.

Komisyonun vatandaşların yönetimle ilgili şikayetlerinin çözümü için yönetimle diyaloga girmesi mümkün değildir. Komisyonun denetimi hukukun vatandaşlara tanıdığı hakların yönetim tarafından ihlal edilip edilmediğine yönelik olmaktadır. Komisyon, bu anlamda hak ihlallerini tespit etmekle yetinerek gerekirse ilgililer hakkında idari ve cezai yaptırım sürecinin başlatılmasını talep eder. Yönetim faaliyetlerinin yerindelik açısından denetiminin komisyonun inceleme alanı dışında kal-

¹ Başvuruda Esas Alınacak Temel Haklar ve Hürriyetler:

.İnsan onuruna saygı .Eşitlik .Ayrımcılık yasağı .Yaşama hakkı . Bedensel ve ruhsal dokunulmazlık hakkı . İşkence ve insanlık dışı muamele yasağı . Kölelik ve zorla çalıştırma yasağı . Kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı .Etkin hukuki bir yola başvurma hakkı . Masumiyet karinesi ve savunma hakkı . Adil yargılanma hakkı . Ceza Hukukunun geriye dönük işletilmemesi hakkı . Özel hayat ve aileye saygı . Haberleşmenin gizliliği . Din ve vicdan özgürlüğü . Düşünce ve İfade Özgürlüğü. İletişim ve Basın Özgürlüğü . Dernekleşme Özgürlüğü . Örgütlenme Özgürlüğü . Evlenme ve aile kurma hakkı . Seyahat Özgürlüğü . Serbest seçimlere katılma hakkı . Kanun önünde kişi olarak tanınma hakkı . Adli hata sonucu tazminat hakkı . Çocuk hakları . Yaşlıların hakları . Engellilerin hakları . Yasa önünde eşitlik . Mülkiyet hakkı . Eğitim hakkı . Savaş propagandası ve düşmanlığı savunma yasağı . Gözaltında ölüm ve kayıp . Faili meçhul cinayetler ve yargısız infaz yasağı . Siğınma Hakkı . İhraç, sınır dışı veya iade etme yasağı . Dilekçe Hakkı

dığı düşünülmektedir. Görüldüğü üzere yönetimin denetlenmesinde ombudsman ile karşılaştırıldığında komisyonun işlevselliği sınırlı kalmaktadır.

3. Türkiye’de Ombudsman Kurumu Gereksinimi

Bireylerin yönetim karşısında daha güçlü şekilde korunması ve mağduriyetlerinin hukuk ve hakkaniyet temelinde çözüme kavuşturulmasında Türkiye’deki mevcut geleneksel denetim mekanizmalarının sorunları bulunmaktadır. Hukuk devletinin gereği olarak yönetimin eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olup Anayasa ile güvence altına alınmıştır (Md.125). Yönetim, yargı organlarının verdiği kararların gereğini yapmakla yükümlüdür. Dolayısıyla bireyler, yönetimin eylem ve işlemlerinden dolayı menfaatlerinin ihlal edildiği kanısındaysalar menfaat ihlallerinin giderilmesi için yargıya başvurma hakkına sahiptirler. Böylece vatandaş, yönetim karşısında yalnız bırakılmayarak kendisine yargı yoluyla hak arama güvencesi tanınmaktadır. Bireylerin, yönetim karşısında korunmasında ve yönetimin denetlenmesinde önemli bir hukuki yol olan yargı denetimi uygulamada sorunlarla karşılaşmaktadır. Akıncı, Türkiye’de köklü bir idari yargı geleneği bulunmasına rağmen vatandaşların yönetim karşısında korunmasında idari yargının işlevselliği konusunda sorunlar yaşandığına dikkat çekmektedir. Akıncı, yönetimle vatandaşlar arasındaki sorunların kısa sürede çözülememesi, sorunların çözümünde etkili çözümler üretilmemesi ve yönetimin işleyişinin günün koşullarına uyarlanamaması konusunda idari yargının başarısız kaldığını belirtmektedir (Akıncı, 1999: 357).

Türkiye İstatistik Kurumu adalet istatistiklerine göre idari yargının iş yükünde 1996-2005 döneminde özellikle 2000 yılından itibaren bir artış gözlemlenmektedir. 2000 Yılı itibariyle idari yargıya gelen dava sayısı 203 462’dir. Bu davaların 137 846’sı karara bağlanırken 65 616’sı bir sonraki yıla devredilmiştir. 2005 Yılında ise idari yargıya gelen dava sayısı 390 312 olurken 246 046’sı karara bağlanmıştır. Gelecek yıla devredilen dava sayısı 144 266’dır (www.tuik.gov.tr, 2007). 2005 Yılı istatistiklerine göre yönetimle bireyler arasında meydana gelen ve idari yargıda dava konusu olan uyuşmazlıkların yaklaşık 1/3’i sonuçlanmadığından bir sonraki yıla devredilmiştir.

Yargı denetiminin hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı kalması nedeniyle yönetimin kararlarının yerinde olduğu denetim dışında kalmaktadır. Yönetimin hukuka uygun ama karar alma ve uygulama aşamalarındaki tercihlerindeki isabetsizlikleri vatandaşların mağduriyetlerine neden olabilir. İdari yargının işleyişinde uyuşmazlık çoğunlukla dosya üzerinden çözümlendiğinden yargı organları işyükü nedeniyle yönetimin sunduğu belgeler üzerinden karar vermekte ve ayrıntılı bir inceleme yapama-

maktadır. Ayrıca yönetim, uyumsuzluğu ilgilendiren bilgi veya belgeleri yargı organlarına iletmede her zaman istekli olmamaktadır (Akıncı, 1999: 358).

Türkiye'de mevcut denetim yöntemlerinde görülen sınırlılıklar nedeniyle yeni denetim yöntemleri arayışına girilmişti. Bu arayışlar çerçevesinde uygulandığı ülkelerde yönetimin denetlenmesinde etkin olan ombudsman kurumunun Türkiye'de işlevsel olabileceği konusunda kuşku olanların yanında (Sezen, 2001:91-94) kurumun gerekliliği konusunda görüş belirtenlerin sayısı oldukça fazlaydı. (Arslan,1986: 172; Eryılmaz, 2004: 199; Uler, 2003: 474; Atay, 1999: 342-356; Eken, 1998: 136-139). Arslan'a göre yönetimden kaynaklanan şikayetlerin artması ve çoğalması karşısında yargı sürecinin hukuki uyumsuzlukları çözmesinin gecikmesi bireyler açısından mağduriyetler yaratabilmektedir. Yargının geç işlemesi aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin zedelenmesi sonucunu doğurabilmektedir. Dolayısıyla Arslan, Türkiye'de kurulacak işlevsel bir ombudsman kurumunun temel hak ve özgürlükleri koruma ve hukuk devletini gerçekleştirme araçlarından biri olacağına işaret etmekteydi (Arslan, 1986: 172). Uler'e göre ise, belli biçim kurallarına bağlı ve vatandaşa uzak olması yargı denetimini sınırlamaktadır. Yönetimsel başvuru yolunun kullanılması durumunda bu yolun dağınık ve düzensiz olduğuna işaret eden Uler, vatandaşın yönetim karşısında korunmasında vatandaşın güvenebileceği bir kurum olarak ombudsmana olan ihtiyaca dikkat çekmekteydi. Türkiye'de yönetim üzerinde uygulanan denetimin yetersiz olması ve vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ihtiyacı böyle bir kurumu gerekli kılmaktaydı (Uler, 2003: 474).

Ombudsman kurumuna duyulan ihtiyaç sadece doktrinde tartışılan bir konu değildi. Kamu yönetiminin etkin bir şekilde denetiminde ve vatandaşların yönetimle olan ilişkilerinin iyileştirilmesinde ombudsman kurumunun önemli katkılar sağlayabileceği kalkınma planlarında da yer almıştı. Nitekim 7.Beş Yıllık Kalkınma Planı (DPT, 1996: 118) ve 8.Beş Yıllık Kalkınma Planında ombudsman kurumunun oluşumuna ilişkin öneriler yer almaktaydı (DPT, 2000:193). Ombudsman kurumuna duyulan gereksinim, TBMM Dilekçe Komisyonu tarafından da ortaya konulmuştu. TBMM Dilekçe Komisyonu 13.10.2003 tarihinde komisyon çalışmalarlarıyla ilgili olarak milletvekillerine dağıttığı bilgi notunda yönetimle bireyler arasında kapsamı giderek genişleyen ilişkilerden kaynaklanan şikayetlere etkin ve hızlı çözümler getirmek üzere kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç duyulduğuna işaret etmekteydi (www.tbmm.gov.tr, 2005).

Türkiye'de ombudsman kurumunun oluşumuna yönelik çabaların 1970'li yılların sonundan itibaren yoğunlaştığına dikkat çekilmektedir. Bu bağlamda Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı Türkiye'de ombudsman kurumunun oluşumuna yönelikti (Akıncı, 1999: 361-369; Sezen, 2001: 72,84). Aynı şekilde 1982'de Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerince hazırlanan "Ge-

rekçeli Anayasa Tasarısı” ombudsman kurumunu öngörmekteydi (Uler, 2003: 474; Özden, 2005: 105; Sezen, 2001:72,85). Türkiye’nin yönetim yapısında ombudsman kurumuna duyulan ihtiyaç Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) genel raporunda da dile getirilmekteydi. Rapor, ombudsmanlık (kamu denetçisi) işlevini görecek yeni bir kurum oluşturulması yerine Devlet Denetleme Kurulu’nun ombudsmanlığa dönüşümünü sağlamak üzere gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasını önermekteydi (KAYA, 1991: 43).

Ombudsman kurumunun oluşumuna yönelik çabalarda ciddi bir adım 57.hükümet döneminde atılmıştır. Kurumun oluşumuna yönelik 14.09.2000 tarihli bir kanun tasarısı hazırlanıp TBMM’ye sevk edilmiştir. Tasarının kadük olması ombudsman kurumunun ortaya çıkışını geciktirmekle beraber kuruma duyulan ihtiyaç nedeniyle bu yöndeki çalışmalar devam etmiştir (www.tbmm.gov.tr, 2005).

59.Hükümet döneminde 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun² ise yerel düzeyde ombudsman kurumunun oluşumunu öngörmektedir. Kanunun kamu yönetiminde denetim başlığını taşıyan üçüncü kısmının bir maddesi yerel ombudsman kurumuna ilişkindir. Kanunun 42. maddesine göre her ilde il genel meclisi tarafından bir mahalli idare halk denetçisi seçilecektir. Mahalli idare halk denetçisi yerel yönetimlerin ve bunlara bağlı kuruluşların işlem ve eylemlerinden menfaatleri ihlal olan gerçek ve tüzel kişilerin şikayetlerini çözümüne yardımcı olmakla görevlidir. Halk denetçisinin şikayete ilişkin kararları bağlayıcı değildir. Kanununa göre tavsiye niteliğinde olan halk denetçisinin kararını ilgili yerel yönetim birimi uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmekle yükümlü tutulmuştur.

59.Hükümet döneminde bu konuda yapılan çalışmalar ombudsman kurumunun ayrı bir yasal düzenleme konusu olmasıyla sonuçlanmıştır. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (R.G.13.10.2006-26318) ile Türkiye’nin yönetim yapısı içinde yeni bir kurum olarak ombudsman kurumu yasal statüye kavuşmuştur.

Ombudsman terimi İsveççe olduğundan (Pickl,1986: 37) Türkiye’de aynı işlevi görecek kurumun isimlendirilmesi tartışmalarına değinmek yerinde olacaktır. Atay, Türkiye’de oluşturulacak ombudsman kurumuna KAMUTAY isminin verilmesini önermekteydi. Kamu deyiminin ikinci anlamının halk adına erk kullanan resmi ve devlet kavramlarının karşılığı olduğunu belirtmekte, “tay” ekinin Sayıştay, Danıştay, Yargıtay deyimlerinde olduğu gibi bir yargısal kurum veya denetleme kurumunu çağrıştırdığına işaret etmektedir. Kamu deyimine eklenen tay ekiyle birlikte Kamutay deyiminin kamu tarafından veya kamu adına denetim yapan kamusal kurum an-

² 15.07.2004 Tarihinde kabul edilen kanun Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmiştir.

lamını içerdiğini ve bu alandaki yerleşik terminolojiye uygun düştüğünü belirtmekteydi (Atay, 1999: 343).

Diğer taraftan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ombudsman işlevi görecek kurum için “Devlet Avukatlığı Kurumu” ismi önerilmekteydi (Sezen, 2001: 84) Uler, bu arayışlar çerçevesinde T.Bekir Balta'nın ombudsman terimi için Türkçe karşılık gösterdiğine işaret ederek, bundan sonra “kamu denetçisi” ya da “deneticisi” teriminin öğretide geniş ölçüde kabul gördüğünü söylemektedir (Uler, 2003: 469). Gerçekten de T.Bekir Balta “İdare Hukukuna Giriş” isimli kitabında ombudsman kurumunu idarenin yargı dışı denetim bölümünde incelemekte ve ombudsmanı tarif ederken “bu bir kamu deneticisinin unvanıdır” demektedir (Balta, 1970: 210).

Ombudsman kurumuna Türkçe karşılık arama arayışları çerçevesinde hazırlanan kanun taslaklarından birisinde “Yurttaş Sözcülüğü” terimi kullanılırken (Akıncı, 1999: 361) 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ise yerel ombudsman için “halk denetçisi” tabirini tercih etti. Farklı isim önerileri olmakla beraber kurumun oluşumunu sağlayan 5548 sayılı kanun ombudsmana karşılık gelmek üzere esasen T.Bekir Balta'nın tarifinde geçen kamu denetçiliği ifadesini benimsemiştir. Bu ifadeyi benimsemesiyle kanun, diğer işlevleri yanında ombudsmanın yönetim üzerindeki denetim işlevini ön plana çıkarmaktadır.

4. Türkiye Ombudsmanı: Kamu Denetçiliği Kurumu

Türkiye'de ombudsman kurumunu oluşturan 5548 Sayılı kanunun genel gerekçesinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, vatandaşların yönetimle olan ilişkilerinin önemi dolayısıyla kamu denetçiliği kurumunun gereğine işaret edilmektedir. Böylece bir taraftan vatandaşların yönetimden kaynaklanan şikayetlerinin etkin ve hızlı bir şekilde çözümlenerek azaltılması amaçlanmaktadır. Diğer taraftan yönetimin kurumun önerilerini dikkate almasıyla idari yargının yükünün hafifletilmesi düşünülmektedir (www.basbakanlik.gov.tr. 2005).

5548 Sayılı kanun 5 bölüm ve 4 geçici maddeler ile beraber toplam 45 maddeden oluşmaktadır. Birinci bölüm genel hükümler, ikinci bölüm kuruluş, görev ve çalışma ilkeleri, üçüncü bölüm kuruma başvuru ve yapılacak işlemler, dördüncü bölüm personele ilişkin hükümler ve beşinci bölüm çeşitli hükümlere ilişkindir³.

³ 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun çeşitli maddelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi esas hakkında karar verilinceye kadar kanunun geçici birinci maddesinin yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir (Esas Sayısı:2006/140 Karar Sayısı:2006/33. Resmi Gazete 1.11.2006-26333).

GEÇİCİ MADDE 1- (1) İlk Başkanetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

4.1. Kurumun Yapılanması

5548 Sayılı kanunun 4.maddesine göre kamu denetçiliği kurumu TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulmaktadır. Böylece kanuni düzenleme ombudsmanın parlamentoya bağlı olması konusundaki diğer ülkelerdeki genel eğilimle uyumaktadır. Bu sayede kurum, halkın temsilcilerinden oluşan parlamento desteğine sahip ve demokratik açıdan meşruiyetinin güçlendirilmesiyle yönetimin dikkate almak zorunda kalacağı bir kamu otoritesi durumuna getirilmek istenmektedir. Böylece kurum, İsveç’de ombudsmanın ortaya çıkışındaki temel misyonla (Oytan, 1975: 196) uyumlu bir şekilde parlamento adına yönetim üzerinde denetim ve gözetim yapma işleviyle donatılmaktadır.

Kurumun yapılanmasında başdenetçi ve denetçilerin seçimi kanunun 11.maddesinde düzenlenirken görevden alınma ve görevlerinin sona ermesi 15.maddede düzenlenmektedir. Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonundan oluşan karma komisyonun etkinliği göze çarpmaktadır. Kanun, bu görevlere seçilmek üzere başvuran aday adayları arasından Genel Kurula sunulacak adayları belirleme yetkisini karma komisyona vermektedir. Dolayısıyla başdenetçi ve denetçi olarak atanacak kişiler iki aşamalı bir süreçten geçmektedirler. Karma komisyonun etkinliğini güçlendiren diğer bir husus başdenetçi ve denetçilerin görevden alınma şartlarının tespit edilmesinin komisyon tarafından yapılmasıdır. Komisyonun yaptığı tespiti takiben görevin son bulmasına Genel Kurul tarafından karar verilmektedir.

Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde kanunda nitelikli çoğunlukta ısrar edilmesi ve görevden alınma şartlarının kanunda açıkça düzenlenmemesi kurumun yönetim karşısındaki pozisyonunun güçlenmesinde eksiklik olarak görülmektedir. Aynı şekilde kanunda başdenetçi ve denetçilerin ikinci kez seçilmelerinin mümkün kılınmasıyla kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığının korunması hususu daha da önem kazanmaktadır. Zira ikinci kez seçilme kaygısıyla siyasi arayışlara girilmesi durumunda kurumun bağımsızlığı ve saygınlığı olumsuz etkilenebilecektir.

Ombudsman kurumuna sahip olan ülkelerde bu göreve çoğunlukla hukukçular seçilmektedir (Deleunay, 1999: 20). Bu açıdan bakıldığında 5548 sayılı kanun başdenetçi ve denetçilerin sadece hukukçular arasından seçilmelerini öngörmemiştir. Hukuk fakültesi mezunlarıyla beraber, dört yıllık eğitim veren siyasi bilgiler, iktisadi ve idari bilimler ve iktisat ve işletme fakülteleri mezunları başdenetçi veya denetçi olarak seçilebilmektedir (Md.10). Ayrıca aynı maddede başdenetçi olarak seçilecek kişilerin 50, denetçi seçilecek kişilerin seçiminde yapıldığı tarihte 40 yaşını

(2) Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve beş denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11.maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

doldurmuş olmaları ve mesleği ile ilgili olmak üzere kamu veya özel kesimde on yıl çalışmış olmak şartlarının varlığı tecrübe ve kariyere önem verildiğini göstermektedir. Özel sektörde kariyer yapan kişilerin başdenetçi veya denetçi olarak atanmasıyla bu kişilerin özel sektör deneyimlerinden istifade edilmek istendiği anlaşılmaktadır. Özel yönetim anlayışında piyasaya ve dolayısıyla müşteri taleplerine karşı duyarlılık temel etmendir. Dolayısıyla özel sektör kariyerine sahip kişilerin kuruma seçilme imkanının sağlanmasıyla kamu yönetiminde vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının yerleşmesinde katkı sağlayabilecekleri düşünülmüştür. Bununla birlikte kurumun başarılı olmasında başdenetçi ve denetçilerin kamu yönetiminin işleyişini iyi tanıması önemli bir unsurdur. Bu anlamda mesleki kariyerini sürekli olarak özel sektörde yapmış kişilerin başdenetçi veya denetçi olarak atanmaları durumunda kamu yönetimine nüfuz etmeleri zaman alıcı olabilir. Başdenetçi veya denetçi olarak atana- cık özel sektör kariyerli kişilerin kurumun kamu sektörü deneyimli diğer denetçileri ve kurumda kariyer yapan uzman ve uzman yardımcılarıyla girişecekleri işbirliğinin kamu yönetimini tanıma sürecini hızlandırıcı ve kolaylaştırıcı etkisi olacaktır.

Başdenetçi ve denetçilere görevlerini yaparken yargı dokunulmazlığına benzer dokunulmazlıkların sağlanması konusunda kanunda açık düzenlemeler mevcut değildir. Başdenetçi ve denetçilerin görevleriyle ilgili yaptığı işlemler, düşünce ve önerilerden dolayı dokunulmazlıklara sahip olması kurumun faaliyetlerinde etkinliğini güçlendirecektir.

Kanunda ombudsmanlık işlevi tek bir kişiye bırakılmayarak başdenetçi ve denetçilerden oluşan bir yapılanma benimsenmiştir (Md.4). Günümüz yönetim faaliyetlerinin artarak çeşitlendiği düşünüldüğünde yönetimden kaynaklanabilecek şikayetlerin fazla olacağı beklenmektedir. Şikayetlerin çözümünde başdenetçi ve sayısı en fazla on olabilecek denetçilerle şikayetlerin çözümünde işyükü dağıtılmış olmaktadır. Yönetimden kaynaklanan şikayetlerin çözümü başdenetçi ve denetçilerden oluşan kurul tarafından yerine getirilebileceği gibi denetçiler, başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konularda tek başlarına önerilerde bulunabilmektedirler. Denetçilerin çalışmaları arasında kopukluğun engellenmesi ve işbirliğinin sağlanması görevi başdenetçiye bırakılmaktadır (Md.8). Kanundaki mevcut düzenlemenin yorumlanmasından başdenetçinin denetçiler üzerinde belli ölçüde amiriyet konumuna sahip olduğu söylenebilir. Kanunda öngörülen başdenetçi ve denetçi ayrımı İsveç Ombudsman sistemini çağrıştırmaktadır. İsveç Anayasası'na göre parlamento, bir tane Baş Parlamento Ombudsmanı, üç tane Parlamento Ombudsmanı olmak üzere dört ombudsman seçmektedir. Baş Parlamento Ombudsmanı, üç Parlamento Ombudsmanının başı ve kurumun idari amiridir (Özden, 2005: 54).

TBMM'ye gönderilen kanun tasarısıyla kabul edilen kanun arasında kurumun yapılanmasına ilişkin farklardan birisi Kamu Denetçiliği Kurulu'na ilişkindir. Tasarıda yer verilmeyen kurul, kanunda düzenleme konusu olmuştur. 5548 Sayılı kanuna gö-

re kurul, başdenetçi, başdenetçi vekili ve denetçilerden oluşmaktadır (Md.7). Kanunla kurula verilen görevler, kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak, yıllık raporu ve gerekli gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak olarak belirlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurulu'nun oluşumu Türk kamu yönetiminin örgütlenmesine egemen olmaya başlayan kurullara dayalı yönetim anlayışının bir yansıması olarak görülmektedir (Sezen, 2001: 86).

Kanun tasarısı ile kanun arasında görülen diğer bir fark kurumun görev tanımlanmasına ilişkindir. Kanun, tasarıda öngörülen kurumun görev tanımlanmasını genişletmiştir (Md.9). Kanunda kurumun, yönetimden kaynaklanan şikayetleri incelerken tasarıda yer almayan adalet anlayışı, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk unsurlarını dikkate alması öngörülmektedir. Böylece kurumun yönetimin eylem, işlem ve tutumlarını daha geniş bir perspektiften değerlendirmesi mümkün hale gelmektedir. Kurum, yönetimi denetlerken pozitif hukukla bağlı kalmayarak hukukun genel ilkelerini ölçüt olarak kullanabilecektir.

4.2. Kurumun İşleyişi

Ombudsman, bireylerin yönetim karşısında korunmasında geleneksel denetim yollarını destekleyen bir kurumdur. Kanuna göre kamu denetçiliği kurumu, yönetimin her türlü eylem, işlem ve tutumlarından kaynaklanan bireylerin şikayetlerini inceleme ve karara bağlamaktadır. Kurum, yönetimle yönetilenler arasında uyumsuzluğun tarafi olmayan tarafsız bir kamu otoritesi olmaktadır. Dolayısıyla kurum, yönetimden kaynaklanan şikayetlerin hukuk ve hakkaniyet temelinde çözümünde ve yönetim karşısında korunmalarında bireylerin başvurabileceği Türkiye'de yeni bir denetim mekanizması olmaktadır. Kanun, kurumun bağımsız ve tarafsızlığının sağlanmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. Bu anlamda kanun, herhangi bir organ, makam, merci veya kişilerin kurumun işleyişine müdahalesini yasaklamaktadır (Md.12, 32).

Kamu denetçiliği kurumuna başvurular gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılabilecektir (Md.17). Yönetimin iç düzeninden kaynaklanan uyumsuzlukların kurumun denetim alanı dışında kaldığı düşünülmektedir. Kanunda, şikayetin başvuru sahipleriyle ilgili olması gerektiğine dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Yönetimin eylem, işlem ve tutumundan kaynaklanan bir şikayetin olması kurumun harekete geçmesi için yeterlidir. Dolayısıyla kuruma başvurmak için başvuru sahibinin hak veya menfaat ihlalinin gerçekleşmesi bir ön koşul olarak belirlenmemiştir. Kanunun benimsediği sistem, ombudsmana başvuru için özel bir menfaat ilişkisi aramayan İsveç sistemiyle (Oytan, 1975: 197) benzerlik göstermektedir. Bununla birlikte şikayetin belli süreler içinde yapılması kanun gereği olmaktadır. Nitekim, kuruma yö-

netisel işlemlerde tebliğ tarihinden itibaren, yönetsel eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulması gerekmektedir (Md.17/6).

Ombudsman kurumuna hakim olan niteliklerden birisi, şekilcilikten uzak, basit, masrafsız, çabuk işlemesidir (Gözübüyük, 2002: 339). Ombudsmana ilişkin bu özelliklere kanunda yer verilmeye çalışılmıştır. Nitekim kuruma başvurularda herhangi bir ücret alınmaması kanun gereği olmaktadır (Md.17/5). Başvuruların kuruma yapılmasında Fransa ve İngiltere’de uygulandığı gibi parlamenter filtre sistemi (Oytan, 1975: 201,211) öngörülmemektedir. Bireyler, kuruma herhangi bir parlamenter aracılığı olmaksızın doğrudan başvurabilmektedirler. Yapılan şikayeti önce bir parlamenterin inceleyip uygun görerek kuruma ilemesi uygulaması kanunda benimsenmemiştir. Böylece kurum ile vatandaşlar arasında doğrudan bir iletişim anlayışı benimsenerek iki taraf arasında yakınlaşmanın sağlanmasına çalışılmaktadır. Kanunun benimsediği başvuru sistemi, İskandinav ülkelerindeki sistemlerle benzerlik göstermektedir. Dolaylı başvurunun birtakım sakıncalar taşıdığına işaret eden Delaunay, İskandinav ülkelerindeki ombudsmanın gücü ve özgünlüğünün vatandaşların kuruma doğrudan başvurabilmesinde olduğunu belirtmektedir (Delaunay, 1999: 78).

Şikayetlerin kuruma kolayca iletilmesinde kanunda yapılan diğer bir düzenleme vatandaşların kuruma valilikler ve kaymakamlıklar aracılığıyla başvurabilecek olması (Md.17/6) ve kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabilme imkanıdır (Md.4/4). Kurumun işleyişinin bu yolla halka yakınlaştırılması özellikle şikayetlerini yazılı biçimde formüle etme konusunda problem yaşayabilecek vatandaşlar açısından olumlu olmaktadır. Ayrıca kanunun 17/6.maddesi gereğince vatandaşların kuruma başvurmasıyla şikayet konusu eylem ve işleme karşı işleyen dava açma süresinin durması hak kaybının önlenmesini mümkün kılmaktadır.

Kurum, şikayet konusunda yönetimin kusurlu olduğunu tespit etmesi durumunda şikayetin çözümüne yönelik önerilerde bulunabilecektir (Md.20). Dolayısıyla kurum, sadece şikayetin haklılığını tespit etmekle kalmayıp çözüm önerilerinde bulunmasıyla yönetimi uzlaşmaya davet etmektedir. Yönetim, kurumun kendisine önerdiği çözüm önerileriyle bağlı değildir. Bu anlamda kurumun, yönetim üzerinde zorlayıcı bir yetkisi bulunmamaktadır. Kurum, yönetim üzerinde hiyerarşik veya vesayet denetimi uygulamadığı gibi yargı organı da değildir. Kuruma, şikayeti yönetimi ikna yoluyla çözmeye çalışarak yönetimle vatandaş arasındaki ilişkileri düzeltme misyonu verilmektedir.

Ombudsmanın şikayetleri hukuk ve hakkaniyet temelinde çözüme kavuşturmasında gerekli bilgi ve belgelere sahip olması önem arz etmektedir. İsveç Ombudsmanı şikayet konusu olayı incelerken kamu kurum ve kuruluşları üzerinde sahip olduğu geniş yetkiler çerçevesinde onlardan her türlü bilgi ve belgeyi elde etme hakkına sahiptir (Rivero, 1991: 275). 5548 Sayılı kanun, şikayetlerin çözümlenmesi sürecinde

talep edildiğinde yönetimin istisna kapsamına girmeyen gerekli bilgi ve belgeleri vermesini hüküm altına alarak benzer bir anlayışı benimsemektedir (Md.18). Haklı bir neden olmaksızın bilgi ve belgeleri vermeyen kamu görevlileri hakkında başdenetçi veya denetçilerin başvurusu üzerine ilgili merciin disiplin soruşturması açması zorunludur. Bu hususta kanun tasarısında disiplin soruşturması açılması yönetimin takdirine bırakılmıştı. Kanunun yönetim için bağlı yetki öngörülmesiyle kurumun şikayeti hukuk ve hakkaniyet temelinde çözümünde yönetim, gerekli yardımı sağlamaya zorlanmaktadır. Bununla birlikte kuruma ilgili kamu görevlileri hakkında doğrudan idari soruşturma açma yetkisi tanınmamıştır. Böyle bir yetkinin tanınmamasının ardında yatan düşüncenin ilgili makamların hiyerarşik yetkilerine müdahaleden kaçınma kaygısıdır.

Ombudsmanın yıllık rapor ve özel raporlar hazırlaması uygulaması 5548 sayılı kanunda kamu denetçiliği kurumu için de benimsenmiştir (Md.22). Raporlar, kurumun için yönetimi denetlemesinde bir yaptırım aracı niteliği taşıyabilecektir. Kanuna göre raporların Resmi Gazetede yayımlandığı, TBMM Genel Kurulunda görüşüldüğü dikkate alındığında kamuoyu raporlardan haberdar olacaktır. Bu anlamda kurumun faaliyetlerinin değerlendirildiği yıllık raporların etkili şekilde kullanılması, yönetim üzerinde kamuoyu baskısının sağlanmasına aracılık edecektir.

Sonuç

Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun oluşumu kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik bir adım olmaktadır. Kurumun yönetim yapısı içinde yer alması kamu gücüyle donatılan ve bu gücü kamu yararı doğrultusunda kullanması gereken yönetimin eylem, işlem ve tutumlarının denetiminin güçlendirilmesine yönelik bir tercihi yansıtmaktadır.

Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun yeni bir kurum olduğu ve yönetim yapısı içinde güçlüklerle karşılaşabileceği dikkate alındığında (Temizel, 1997: 70) bu kurumun kurumsallaşmasının belli bir süreç içerisinde gerçekleşeceği düşünülmektedir. Kurumun kendisinden beklenen misyona uygun şekilde kurumsallaşmasının hızlı ve sağlıklı şekilde gerçekleşmesinde bir dizi faktörü dikkate almak gerekmektedir.

Yönetim için yabancı olan bir kurumun kurumsallaşmasında temel aktörler olarak başdenetçi ve denetçilerin gösterecekleri performans önem kazanmaktadır. Bu süreçte kurumun klasik bürokratik bir yönetsel birime dönüşmemesine dikkat edilmelidir. Diğer taraftan kurumun yönetimle olan ilişkisinde başdenetçi ve denetçiler bir pedagog titizliğinde olmalıdırlar. Yönetsel diyalogun sağlam temelleri üzerine kurulması başdenetçi ve denetçilerin yönetim tarafından benimsenmesini kolaylaştıracağı gibi sorunların çözümünü de kolaylaştıracaktır. Başdenetçi ve denetçilerin teftiş eden,

kusur arayan ve bulduğunda bunu rapor edip kamu görevlileri için idari ve adli ceza sürecini başlatan otorite rolüyle kendilerini sınırlamaları yönetsel diyalogu sekteye uğratacaktır. Başdenetçi veya denetçilerle kuracakları yapıcı ilişkiler kamu görevlilerinin kamu denetçiliği kurumunu olumlu algılamalarını kolaylaştıracaktır.

Kamu denetçiliği kurumunun yönetim üzerindeki denetiminde etkinliğin sağlanmasında vatandaşların aktif tutumları belirleyici olmaktadır. Kurum, vatandaşlarla olan ilişkilerini yapıcı bir temel üzerine inşa etmelidir. Kanunda kurumun harekete geçmesinin sadece şikayet yoluyla öngörülmesi ve kendiliğinden harekete geçme imkanının tanınmamış olması kurumun rolünün sadece bireysel şikayet çözüme işleviyle sınırlı kalmasına neden olabilir. Kurumdan beklenen daha genel ve kapsayıcı bir biçimde yönetimin işleyişinin iyileştirilmesi sürecine katılması olmalıdır. Dolayısıyla kurumun görev ve yetki alanının bu yönde genişletilmek üzere gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılması yerinde olacaktır.

Yönetimin etkin denetiminde parlamentonun kamu denetçiliği kurumuna bakış açısı ayrı bir öneme sahiptir. Kurumun sunacağı yıllık raporların parlamento tarafından gereğinin yapılması kurumun güçlenmesini sağlayacaktır. Raporlarda tespit edilen yönetim eksikliklerinin giderilmesi hususunda parlamento, siyasi denetim mekanizmalarını kullanabilir. Raporlarda tespit edilen eksiklerin düzeltilmesi için gerekiyorsa kanun değişiklikleri yapılmalıdır. Başdenetçi ve denetçilerin tespitlerinin parlamento tarafından dikkate alınması kurumun prestij ve otoritesinin artmasına katkıda bulunacaktır.

Siyasi iktidarların bakış açısı kurumun işlevsel olmasını etkileyen diğer bir faktördür. Siyasi iktidarlar, kurumun yönetimi denetleme sürecinde elde ettikleri tecrübelerden yararlanmalıdırlar. Bu anlamda tüzük ve yönetmelik gibi genel düzenleyici işlemlerin yapılması ve değiştirilmesinde kurumun yapıcı önerileri katkı sağlayabilir. Mikro düzeyde başdenetçi ve denetçilerin tespit ettikleri hata, eksik ve yanlışların yönetim geleneklerinden kaynaklanması durumunda siyasi iktidarın, bunların bütün kamu yönetimini kapsayacak şekilde düzeltilmesi için gerekli tedbirleri alması olumlu bir tavır olacaktır. Başdenetçi ve denetçilerin yönetsel hayata ilişkin genel reform önerilerinde bulunma yetkisinin kanunda açıkça düzenlenmediği görülmektedir. Kanunda yapılacak değişikliklerle kurumun bu yöndeki faaliyetlerine yasal altyapının kavuşturulması yerinde olacaktır.

Kamu denetçiliği kurumunun vatandaşların yönetim karşısında korunmasında ve zaman içinde etkili bir güç haline gelmesinde kamuoyunun göstereceği duyarlılık dikkate alınması gereken diğer bir unsurdur. Duyarlı ve aktif bir kamuoyunun varlığı, meşruiyetini parlamentodan alan kurumun şikayetleri çözümünde yönetimden kaynaklanabilecek dirençleri kırmasını kolaylaştıracaktır.

Ombudsman As A New Public Auditing Institution In Turkey

Abstract: As the traditional auditing institutions have become insufficient in effective inspection of public administrations of the our times, there is a search for new auditing mechanisms. As a non-judicial auditing means, ombudsman is regarded as a quite functional auditing method and has gained popularity all over the world. In Turkey, too, the need for ombudsman had long been asserted in many quarters, in order to increase effectiveness of public sector auditing. This search has result the institution of "public inspector" in Turkey. This new institution aims at solving the administrative problems rapidly and efficiently.

Key Words: Public administration, auditing, State Auditing Institution, the Petition Commission, Human Rights Inspection Commission, Ombudsman.

Kaynakça

- Akinci, M. (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta.
- Arslan, S. (1986), "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.19.S.1:159-176.
- Atay, C. (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, İstanbul: Alfa.
- Balta, T.B. (1970), *İdare Hukukuna Giriş*, Ankara: TODAİE Yayını
- Baylan, Ö.(1978), *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü*, Ankara:İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, No:12.
- Delaunay, B. (1999), *Le médiateur de la République*, Paris: Que sais-je?, PUF.
- DPT (1996), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/>, 05.03.2007.
- DPT (2000), *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, 05.03.2007.
- Eken, M.(1998), "Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", [(eds.) D. Dursun; H. Al (1998), *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, İstanbul: İlke Yayıncılık] içinde:131-139.
- Eren, H.(2000), "Ombudsman Kurumu", *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.IV.S.1-2:79-97.
- Erhürman, T. (1998),"Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, C.31.S.3,Eylül:87-103.
- Eryılmaz, B. (2004), *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2002), *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI (KAYA) GENEL RAPOR (1991), Ankara: TODAİE Yayını.
- Kaya, A. (1995),"Türkiye'deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir Mi?", *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.6:389-409.

- Lehtimaja, M.L. (1997), "Le médiateur et son action en faveur de la protection des citoyens", Une protection des droits plus proches des citoyens: le médiateur aux niveaux local et régional (içinde) Conseil de l'Europe, Actes Messine (İtalya), 13-15 Novembre 1997, Etudes et Travaux, no:58:13-17.
- Moderne, F. (1984), "Controle juridictionnel et nouvelles protections en Espagne", [(eds.) C. Debbsch (1984), *Administrations et administrés en Europe*, Paris: Editions du CNRS] içinde: 193-208.
- Oytan, M. (1975), "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Danıştay Dergisi*, Yıl 5.Sayı 18-19:193-215.
- Özden, K. (2005), *Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, İstanbul: Tasam Yayınları.
- Pickl, J.V.(1986), "Ombudsman ve Yönetimde Reform" (Çev.Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, C.19.S.4:37-46.
- Rivero, J. (1991), *Les libertés publiques*, Paris:PUF Themis Droit, Tome1, 6eme édition.
- Rowat, C.D. (1992) "Pourquoi un ombudsman parlementaire?", *Revue Française d'Administration Publique*, no:64,oct-déc.:566-574.
- Sezen, S. (2001), "Ombudsman:Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, C.34.S.4.:71-96.
- Söderman, J. (1992),"Les missions de l'ombudsman finlandais", *Revue Française d'Administration Publique*, no:64,oct-déc.:585-590.
- Temizel, Z. (1997), *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, İstanbul: IULA Yerel Yönetim Dünyası.
- Uler, Y. (2003), "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", [(eds.) B. Aykaç; Ş. Durgun; H. Yayman (2003), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi] içinde:469-475.
- Yılmaz, R. (2007), "Küreselleşen Dünyada İnsan Haklarının Korunmasında Ombudsmanın Rolü ve Azerbaycandaki Uygulaması" *Globalleşme Sürecinde Kafkasya ve Orta Asya*, II. Uluslararası Kongre, Qafqaz Üniversitesi, 02-05 Mayıs 2007, Bakü-Azerbaycan, 3.Kitap :918-927.
- http://www.tbmm.gov.tr/dilekcekomisyonu/basin_13_03_2003.htm, 16.08.2005.
- <http://www.basbakanlik.gov.tr./docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc>.16.12.2005.
- http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/2yasamayili_sonu_kom_raporu.htm, 01.03.2007a.
- <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/mevzuat.htm>, 01.03.2007b.
- <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm>, 01.03.2007.
- <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/insanhaklari.htm> 01.03.2007c.
- http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=19 28.06.2007.
- http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/iskur.htm 27.06.2007.