

## OMBUDSMAN TAVSİYE KARARLARI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANABİLME SORUNU

Yrd. Doç. Dr. Şükrü Mert Karci\*

### ÖZET

Ombudsman kurumlarının temel bir özelliği, yaptırım gücü olmayan, tavsiye niteliğinde kararlar almalarıdır. Ombudsman, kamu yönetimi üzerinde dolaylı yaptırımlara sahiptir. Dolaylı yaptırımların yanında, sistemin demokratikleşme düzeyi ve hukukun üstünlüğü gibi unsurları da tavsiyelerin kamu yönetimince dikkate alınmasında etkilidir. Bu makalede, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun aldığı tavsiye kararlarına kamu yönetimince uyum sorunu ele alınmıştır. Ülkemizde Ombudsman kurumunun etkin bir biçimde çalışmasının önündeki yasal ve yönetsel engeller, sadece tavsiye kararlarının hayata geçirilmesi unsuru bağlamında irdelenmiştir. Ombudsman kararlarına uyum konusunda yönetsel kültür ve mevzuat engelleriyle karşılaşmaktadır. Kararların iradi biçimde uygulanmaması genel olarak bürokratik kültürden kaynaklanmakla birlikte, mevzuat da Ombudsman kararlarına uyma konusundaki olumlu tutumları engelleyebilmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman Tavsiye Kararları, Bürokrasi, Bürokratik Kültür.

### OMBUDSMAN RECOMMENDATIONS AND APPLICABILITY PROBLEMS IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

### ABSTRACT

Instead of making binding decisions, recommending is a major characteristic of Ombudsman institutions. Ombudsman institutions have indirect power over public administration for these decisions to be considered. In addition to the Ombudsman's indirect power, the implementations of recommendations vary according to the characteristics of the administrative system such as the level of democratization and rule of law. The compliance of public administration to Turkish Ombudsman Institution's recommendations is discussed in this article. The legal and administrative obstacles of an effective Ombudsman in Turkey are examined only according to the implementation of recommendations. The main obstacles of implementations are administrative culture and legislation. The voluntary incompliance generally originates from bureaucratic culture while in some other cases presence of an attitude towards compliance may be precluded by incompatible legislation.

**Keywords:** Ombudsman, Turkish Ombudsman Institution, Ombudsman Recommendations, Bureaucracy, Bureaucratic Culture.

---

\* İzmir Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, mert.karci@izmir.edu.tr

## GİRİŞ

Ülkemiz kamu yönetiminde değişim ve reform, denetim boyutunda da ortaya çıkmış, yeni denetim kurum ve uygulamaları hayata geçirilmiştir. Bu bağlamda önemli bir yenilik, 2010 yılında 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal olarak kurulması olmuştur. Daha önceki yasa denemelerinin olumlu sonuçlanmaması nedeniyle 2010 yılında anayasal olarak düzenlenen ombudsmanlık, “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile sistemimize dahil edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun daha kurulması aşamasında siyasal ve yönetsel boyutta çok sayıda tartışma gündeme gelmiştir. Anayasa değişikliği gerçekleştirilene kadar, çeşitli yasa girişimleri, Anayasa Mahkemesinde açılan davalar ve iptal süreçleri, Ombudsman kurumunun ne denli hassas bir görev yerine getireceğini ortaya koymuştur.

Kurum klasik anlamda yasama, yürütme ve yargı güçlerine tanınan yetkiler bağlamında yapılan denetimlerden farklı bir anlayışa sahiptir. Klasik denetim süreçleriyle birlikte çalışmakta, tavsiye niteliğinde kararlar alarak bunlara uyum konusunda doğrudan bir yaptırıma sahip bulunmamaktadır. Kamu kurum ve görevlilerinin Ombudsman kararlarına uymaları konusunda yasal düzenlemelerin yeterli yaptırımı sağlayamayacağı söylenebilir. Ombudsman kendisine yaptırım yetkileri tanınan bir kurumdan farklı olarak, yapısı ve tanınırlığı ile temsilcisi olan Ombudsmanın kişiliğinde bütünleşen çeşitli sosyal kabul özelliklerine dayanmaktadır. Bu bağlamda Ombudsman kararlarının kamu görevlileri ve kurumlarınca uygulanması, sosyal – siyasal sistemden kaynaklanan başka meşruiyet mekanizmalarını beraberinde getirmektedir.

Demokratik kültürün toplumun bütün kesimlerince benimsendiği ülkelere has bir denetim biçimi olan ombudsmanlığın, gelişmekte olan toplumlarda nasıl bir sonuç doğuracağı ise her zaman bir sorunsal olarak karşımıza çıkmaktadır. Teorik düzeyde ortaya atılan tartışmalar, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyete geçmesi sonrasında siyasal boyutta somut bir biçimde gündeme gelmiştir. Daha sonraları Kamu Başdenetçisi, Kurumun ilk yılına ilişkin faaliyetlerini değerlendirdiği açıklamalarında, kamu kurumlarının Ombudsman kararlarına uymadığını ve bunun bazı yasal ve yönetsel altyapılardan kaynaklandığını dile getirmiş, bürokrasi kültürü ve mevzuat engellerini örnek olarak göstermiştir. Bu gelişmeler, Ombudsman kurumunun hayata geçirilmesinden kısa bir süre sonra teorik tartışmaların somuta indirildiğini göstermesi açısından önemlidir.

Burada karşımıza çıkan temel sorunsal, Türk kamu yönetimi sisteminde tavsiye niteliğinde kararlar veren bir kurumun kararlarına uyulmasını engelleyici ne gibi yasal ve yönetsel sorunlar olduğudur. Ombudsman kararlarına uyulmaması kamu görevlilerinin kendi inisiyatiflerinden kaynaklanabilse de bu durum patolojik bir sorun olarak görülebilir ve çözüm önerileri sunulabilir. Ancak Ombudsman kararlarına uyum sorunu yasal – yönetsel sistemin temel özelliklerinden kaynaklanıyorsa, konunun daha farklı bir boyutta ele alınması gerekmektedir.

## 1. Türkiye’de Bürokrasi ve Kamu Yönetiminin Sorunları

Ombudsman kurumlarının dünya genelinde sisteme dahil edildikleri ülkelerde uyum sorunlarıyla karşılaştıkları görülmektedir. Bu durum Türkiye için de geçerlidir. Tavsiye kararlarının etkinliği hakkında bir değerlendirme yapabilmek için yönetim yapısının özellikleri ve sorunları incelenmelidir. Osmanlıdan günümüze değişmez özellikler gösteren Türk bürokrasinin gelişimi ve bugünkü konumu ise yönetsel sorunlarla ilişkili olarak ayrıca ele alınmalıdır.

### 1.1. Türkiye’de Bürokrasinin Gelişimi ve Özellikleri

Yönetim ve toplumun kültürel değerleri arasında bir ilişki bulunmaktadır. Yönetim yapı ve işleyişi, dayanışmacı-toplulukçu kültüre sahip toplumlar ve yarışmacı-bireyci kültüre sahip toplumlarda farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Kültürün yönetim üzerindeki etkisi incelenirken, toplumdaki yetke (otorite) ilişkileri ve bunlar doğrultusunda şekillenen kültürel değerler ele alınmalıdır. Yurttaşların çoğunluğunda yönetime karşı çıkma eğiliminin olmaması ve devlete boyun eğme gibi güçlü bir geleneğin varlığı, yurttaş gereksinimleri doğrultusunda bir yönetimin ortaya çıkmasını zorlaştırmaktadır (Emre, 2003:477-479).

Ülkemiz toplum yapısı ve kamu yönetimi dikkate alındığında da yetkecilik (otoriterlik) ve yetkeye boyun eğmenin farklı boyutları, günlük yaşantıda ve yöneticilerin davranışlarında ortaya çıkmaktadır. Türk kamu yönetimiyle ilgili gerek bilimsel gerekse gözleme dayalı metinlerde, yetkecilik ve onun devamında merkezîyetçilik, ön sırada ifade edilen kavramlar olmuştur (Emre, 2003:481-482). Heper (1977:146) araştırması sonucunda, Türk kamu yönetiminin “hukuki patrimonyal” bir bürokrasi olduğu sonucuna ulaşmıştır. Başka araştırmalar da “hata kabul etmez” bir bürokrat tipine işaret etmektedir. Toplulukçu-dayanışmacı kültür ortamlarında grup iradesinin üyeler üzerinde baskın olma durumu, yetkecilik ve devletin kutsallığı inancıyla birleşince, yönetimle ilgili en küçük eleştirilere bile tahammül edilememesine neden olmaktadır (Emre, 2003:482-488). Türkiye’de kamu kuruluşlarının yapısal ve süreçsel özelliklerinin kişiliğe etkilerini inceleyen araştırmalara göre; merkezi karar verme; kıdem, eğitim ve siyasi sadakate dayalı işe alma, terfi ve ödüllendirme; performans göre değil ama yasa ve yönetmelikleri temel alan, belirsiz ve hata bulmaya yönelik denetim gibi örgütsel süreçler; bürokratların aile ve eğitim gibi etkenler aracılığıyla önceden şekillenmiş olan yetkeci-insancıl ve edilgen-belirsizlikten kaçınma eğilimlerini pekiştirmektedir. 1950 – 60’lı yıllara ait olan bu çalışmaların sonuçları, reform girişimlerine rağmen 1990’lı yıllarda da geçerliliğini sürdürmüştür (Özen, 1996:50-55).

Weber’in yasal-ussal bürokrasi modeli, Batı toplumlarındaki bürokratik gelişmelere dayanarak ortaya konmuştur. İleri düzeyde sanayileşmiş toplumlara has bir modeldir ve Osmanlı – Türk bürokratik gelişimi açısından yerinde değildir. Osmanlı – Türk bürokrasisi, patrimonyal özellikler taşımaya devam etmiştir (Heper, 1974:163-164). Türk bürokrasisi, hiçbir zaman yasal-ussal bir bürokrasiye dönüşmemiştir. 1980 sonrasında, patrimonyal özellikler taşıyan bu bürokrasiyi, ussal-üretken bir bürokrasiye dönüştürme girişimi yapılmıştır. Ancak yasal-ussallık, ussal-üretkenliğin ön şartı olduğu için; hiç kaybolmayan patrimonyalizmin etkisiyle, ussal-üretkenlik zedelenmiştir (Heper ve Sancar, 1998:159-160).

Yönetim sisteminde insan unsurunun özelliklerinin değiştirilmesi, gerekli vasıf, tutum ve davranışların kazandırılması biçiminde olmaktadır. Bu konuda, doğrudan etkinin yanında çevresel koşullarda değişiklik yapılması biçiminde dolaylı yöntemler uygulanabilmektedir. İnsanları değiştirmek için gerekli yöntemler tam olarak uygulanabilse bile bu konuda kesin bir sonuca ulaşmak mümkün görünmemektedir. Kısıtlı sonuçlar elde edilebilmesi için bile etkin bir politik güç, sistematik ve uzun süreli çabalar gerekmektedir (Payaslıoğlu, 2012:459-464). 1980'den sonra başlayan ve 2000 yılından sonra hızlanan kamu yönetimi reformları kapsamında ülkemizde mevzuata giren “stratejik plan”, “performans programı”, “vizyon”, “misyon”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik”, “katılımcılık”, “etik”, “halkın memnuniyeti”, “hizmet standartları” gibi kavramlar, geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş çabaları olarak değerlendirilebilir (Eryılmaz, 2014:133). Bu kavramların hayata geçirilmesi çabası, özellikle kamu görevlilerinin iş görme biçimlerinde önemli yenilikleri içermektedir. Ombudsman tavsiye kararlarının uygulanmasının önündeki sorunların önemli bir oranı da kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarıyla ilgilidir.

1980 sonrası yaşanan hızlı dönüşüm, özellikle bürokrasi ve çalışma anlayışında önemli değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Değişim, bürokrasinin klasik yapısıyla varlığını sürdürmesi önünde bir engel olmuştur. 1990'lı yıllardan itibaren, uluslararası kuruluşların da etkisiyle, bir üst kurullar bürokrasi ortaya çıkmıştır. 1960'lardan sonra siyasetin etkisine girmeye başlayan sivil bürokrasi, özerk üst kurullarda dokunulmaz hareket alanı bulmaya başlamıştır (Durgun, 2002:96-100). Ancak Türkiye'de kamu yönetimi reform girişimleri, batılılaşma hareketlerine kadar temellendirilebilse de uygulamada devlet ve yurttaşların birbirine bakışında köklü bir dönüşüm yaşanmadığı söylenebilir (Bulut ve Kahraman, 2010:339). Yönetimsel reformlar; siyasal istenç, strateji, model, uygulama ve izleme eksikliklerinden dolayı başarısız olmaktadır. Ülkemizdeki yeniden yapılanma çalışmalarında, hedef belirsizliğinin giderilmesi sorununa çözüm bürokrasiden beklenmektedir. Bürokrat ağırlıklı reform komisyonlarının önerileri de yine bürokratik tercihler doğrultusunda olmakta, bazı durumlarda toplumsal ve siyasal tercihlere uymamaktadır (Tutum, 2012:486). Kamu yararı kavramı daha çok devlet yararı biçiminde algılandığı gelmiştir. Böylelikle devlet ve yurttaş arasında mesafe arttığı gibi güven sorunu da ortaya çıkmaktadır. Güven sorunu, hak ihlallerinin, hukuk devletinin gereklerinden uzaklaşmanın, etkin yönetimin gerçekleştirilememesinin de sebebidir (Bulut ve Kahraman, 2010:339). Özellikle 1980 sonrası gelişmeler değerlendirildiğinde, Türkiye'de batılı anlamda yerleşik bir bürokratik yapının hayata geçirildiği söylenemez. Bürokratik yapı; iktidar, bürokratlar, siyasi partiler, yerel yöneticiler ve yurttaşlar arasında karşılıklı güven eksikliğine dayalı çekişmeler sergilemektedir (Tortop, vd., 2010:455). Var olagelen bürokratik yapının bu özellikleri, Ombudsman tavsiye kararlarının dikkate alınması konusunda endişeleri beraberinde getirmektedir.

Yönetimsel reformun bürokraside kapsamlı dönüşümü sağlayamamasının yanında ülkemizde yönetişim modelinin gerektirdiği katılım konusunda da sıkıntılar bulunmaktadır. Yönetişim modelinin uygulanabilirliği açısından en önemli kriterler, aktif yurttaşlık bilinci ve örgütlü toplum yapısıdır. Bu kriterler modelin odak noktasında yer alan katılım ve sivil toplum kavramlarıyla doğrudan ilgilidir. Türkiye'de uygulamada seçkin yaklaşımın söz konusu olması ve katılımın seçimlerle sınırlı kalmasından dolayı, yönetişim için elzem olan yurttaş modelinin bulunmadığı söylenebilir. Örgütlü toplum yapısının varlığı konusu da sorundur. Tarihsel kökenlere dayanan devlet – toplum karşıtlığının varlığı, Türkiye'de sivil toplumun yetersizliğinin sebebidir. Toplumsal örgütlenmenin yoğun olmaması da yönetişim modelinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Sobacı, 2007:228-232). Yönetişim ilkeleri ve

ombudsmanlık arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Aktif yurttaşlık bilinci ve katılım, Ombudsman etkinliğinin toplumsal temellerini oluşturmaktadır.

## 1.2. Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Sorunları

Ülkemizde reform taleplerine maruz kalan kamu yönetimi sisteminin temel özellikleri, idari rejim, kamu yönetimi – özel sektör yönetimi ayrılığı, yönetimin bütünlüğü, yasal dayanak, merkezden yönetim – yerinden yönetim, statü hukuku, kariyer – liyakat, tarafsızlık ve güvence ilkeleri biçiminde ifade edilebilir. Yasal dayanak ilkesine göre, yönetimin eylem, işlem ve düzenleme yetkisi, yasaya dayanmak zorundadır ve takdir yetkisi de ancak yasal sınırlar kapsamında kullanılabilir. Statü hukuku ilkesine göre, kamu görevlilerinin devletle olan ilişkileri yasa ile belirlenmektedir. Güvence ilkesine göre ise kamu hizmeti, hukuk yönünden güvenceli kişiler tarafından yürütülmektedir (Tutum, 2012:483-484). Bu genel özellikler, geleneksel kamu yönetiminin unsurlarını barındırdıkları için, temelde yönetsel sorunlar olarak görülmemekle birlikte Ombudsman kararlarının uygulanmasının önünde mevzuata dayalı engeller oluşmasına neden olabilmektedir. Ayrıca bu özelliklere bağlı olarak yaşanan yönetsel sorunlar da yine Ombudsman kararlarının hayata geçirilmesini olumsuz etkilemektedir.

Eryılmaz'a göre Türkiye'de bürokrasinin sorunları, örgütsel sorunlar ve işlemsel sorunlar şeklinde iki başlıkta ifade edilebilir. Örgütsel sorunlar arasında merkezîyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk sayılabilir. İşlemsel sorunlar olarak da kuralcılık ve sorumluluktan kaçınma, yönetimde siyasallaşma ve kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, işlemlerin araçlar yoluyla yürütülmesi gösterilebilir (Eryılmaz, 2014). Bu sorunların tamamı doğrudan ya da dolaylı olarak Ombudsman tavsiye kararlarının kamu görevlilerince dikkate alınması oranına etki etmektedir. Bu sorun alanları arasında merkezîyetçilik, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk, kuralcılık ve sorumluluktan kaçınma ise Ombudsman tavsiye kararlarının hayata geçirilmesiyle doğrudan ilişkilidir.

Yetki ve sorumlulukların merkezde ve üst yönetimde toplanmış olması, yönetimi halktan uzaklaştırmakta ve bu şekilde kırtasiyeciliği de arttırmaktadır. Türk kamu yönetiminin bu bağlamda yerinden yönetim, yetki devri ve sivilleşmeye fazla açık olmadığı ve bu yönde değişimin yavaş işlediği söylenebilir (Eryılmaz, 2014:302-303). Geleneksel olarak Türk kamu yönetiminde çalışanların itaati, hiyerarşik yapıda rasyonel tartışma ve düşüncelere değil, makamın yetkisine dayanarak istenmektedir. Bürokraside kendini halktan çok devlete karşı sorumlu görme eğilimi bulunmakta, hizmetin amaca ne oranda yönelmiş olduğu önemsenmemekte, amaçların gerçekleştirilme düzeyi örgütsel boyutta ortaya konamamaktadır (Çevik, vd., 2008:52-54).

Gizlilik, bilinmesinde yasal bir sorun olmayan bilgi ve belgelerin devlet sırrı gerekçesiyle yurttaşlardan saklanmasıdır. Gizlilik, yönetim ve yurttaşın uzaklaşmasına, kamu yönetimine olan güvenin sarsılmasına, yurttaşın yabancılaşmasına ve yönetimin esrarenizleşmesine neden olmaktadır (Bulut ve Kahraman, 2010:345). Türkiye'de şeffaflık kavramının önem kazanması yeni bir gelişmedir. Bürokrasi, geleneksel olarak gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiştir. Gizliliğin genel kural olageldiği ve açıklığın istisna olduğu bu yapıda, yönetime ilişkin düzenlemeler, resmi sır kavramının kamu görevlilerince istedikleri doğrultuda kullanılmasını sağlamıştır. Şeffaf bir yönetime geçiş süreci ise 2003

yılında kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile başlamıştır (Eryılmaz, 2014:305-306).

Kamu görevlilerinin eski uygulamalara sıkı bir biçimde bağlı olmaları, alışıla geldiği biçimde yapmakta oldukları faaliyetleri yeni şartlara göre ele almamaları durumunda ise yönetimde tutuculuktan bahsedilebilir. Yönetimde değişim isteğinin toplumsal taleplerden kaynaklanması ve siyasal süreçlerle başlatılması, yeniliklerin bürokrasi tarafından engellenmesi sonucunu doğurmaktadır. Üst düzey yöneticiler reform uygulamalarının hayata geçirilmesi konusunda isteksiz davranabilmekte, reformlar yapılsa bile eski alışkanlıklara bağlılık sonucunda kamu yönetimi toplumsal ihtiyaçları yeterli oranda karşılayamamaktadır (Eryılmaz, 2014:306).

Önceden belirlenmiş yazılı kurallara uyum, bürokrasilerin var olan amaçlarını gerçekleştirmelerini sağlayan temel bir özellik olmasının yanında hukuksal bir gerekliliktir. Ancak işlemlerin verimlilik esası yerine kurallara uygunluk açısından değerlendirilmesi, denetimden kaçınma amacıyla kamu görevlilerinin kuralcılığa başvurmaları sonucunu doğurmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:18-19). Bürokratik yapılarda, mevzuata uygun olmama durumunu ileri sürülerek, sorumluluktan kaçma davranışı ortaya konabilir. Sorumluluktan kaçmanın dolaylı bir yolu da sorumluluğun yayılmasıdır. Bu durum, yetki kapsamındaki konularda bile üst makamların onayını alma, komisyon oluşturma ve yardımcıların karara katılımını sağlama biçiminde ortaya çıkabilmektedir (Tortop, vd., 2010:409). Türk kamu yönetiminde kuralcılık ve sorumluluktan kaçınma, ayrıntılı düzenlenen yasalar nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Aşırı mevzuatçılık, amaçlardan uzaklaşmaya ve biçimselliğe neden olmaktadır. Böylelikle, inisiyatif kullanma yerine pasif kalma, düzeni sürdürme davranışları kurumsallaşmaktadır (Yılmaz, 2007:219). Bu durum işleyişi yavaşlatmakta, etkin olamayan görevlilere mazeret sunmakta, yetkilerin kötüye kullanılmasına neden olabilmektedir. Kurallar kamu görevlilerince, yurttaşlar karşısında kendilerini aklama aracı olarak kullanılmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:18-19).

Ülkemizde kamu görevlileri, faaliyetleriyle ilgili özel bir yargılama sürecine tabidirler. Güçlü devlet anlayışının etkisiyle, Türkiye’de kamu bürokrasisi görevlerini yerine getirirken yasalarca korunmaktadır. Kamu görevlilerinin faaliyetlerinden dolayı davalar ancak idare aleyhine açılabilirken, ceza kovuşturması açılması ise idari makamların iznine tabidir (Çevik, 2004:68-69). Memurların yargılanmasına bürokrasinin izin verdiği bir sistem bulunmaktadır (Eryılmaz, 2002:158-159). Memurların sahip oldukları güvenceler, statü hukukuna bağlı olarak çalıştıkları içindir. Amaç bir ayrıcalığa tabi olmaları değil, kamu hizmetlerinin sürekli, düzenli ve kamu yararına yönelik olarak sunulmasıdır (Avcı, 2007:275). Ancak kamu görevlileriyle ilgili adli soruşturmalarda var olan izin sistemi, ülkemizde hep tartışılmalıdır. Bu konuda biri lehte ve diğeri aleyhte olmak üzere iki görüş vardır. Memur ayrıcalıklarının kaldırılması görüşünün yanında, memurların doğrudan adli soruşturmaya tabi tutulması durumunun kamu hizmet sunumunda aksamalara, kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine yol açabileceği görüşü ileri sürülmüştür (Uz, 2011:161-162).

İzin sistemi, kamu politikalarının uygulanması ve hizmetlerin sunulması konusunda kamu görevlilerinin hesaba çekilememesi sorununa yol açmakta, hesap verme sorumluluğunun hayata geçirilmesini zedelemektedir. Bu şekilde kendilerini geleneksel olarak sadece hiyerarşik amirlerine karşı sorumlu hisseden kamu görevlilerinin, üstlerinin taleplerine uydukları sürece görevlerini ne şekilde yerine getirdiklerinin bir önemi olmayacaktır (Çevik, 2004:68-69). Geleneksel yaklaşımda verimlilik için gerekli bir unsur olarak nitelenen memur

güvenliği, memuriyetin gerçeklerden uzak ve başkalarını işine karıştırmayan, kapalı bir sistem olması tehlikesini sunmaktadır (Al, 2007:111-115). Kamu görevlilerinin farklı bir yargılama sürecine tabi olmaları, Ombudsman kararları karşısındaki tutumlarını da etkileyebilir. Yargı organı karşısında bile bürokratik bir güvenceye sahip olan görevliler, Ombudsman kararlarına uyma konusunda da yine aynı zırha bürünebilirler.

Ombudsman tavsiye kararları karşısında kamu yönetimi, “kaldırma”, “değiştirme” ve “geri alma” biçiminde yönetim hukuku araçlarını uygulamaktadır. Bu bağlamda etkili bir Ombudsman kurumu, bir idari usul yasasıyla birlikte düşünülebilir (Uler, 2012:505). Ülkemizde genel bir idari usul uygulamasının bulunmaması, Ombudsman kararlarının kamu yönetiminde dikkate alınması ve bağlayıcılığı açısından bir engel olarak görülebilir.

Yönetimsel işlemler, hukuka uygunluk karinesi gereği, aykırılıkları ispat edilene kadar hukuka uygun kabul edilmekte ve geçerliliklerini korumaktadır. Hukuka aykırı yönetimsel işlemlerin uygulanmasını engellemek için ise yargıya başvurmak ve yürütmenin durdurulmasını talep etmek gerekmektedir (Kırışık, 2013:245-246). Yönetimsel prosedürler, bürokrasinin siyasal kontrolü için önemli oldukları kadar, hukuka uygunluk, katılımın sağlanması ve demokratikleşme için de işlevseldir. Türkiye’de yasama ve yargı organlarının uymaları gereken usuller mevzuatta düzenlenmiştir ancak idarenin faaliyetlerine ilişkin genel bir düzenleme bulunmamaktadır. İdari usulle ilgili düzenlemeler dağınık bir biçimde çeşitli yasa ve yönetmeliklerde yer almakta, tekil durumları içermektedir (Demir, 2011:309-315). Genel bir idari usul yasasının yokluğu, idari işlem süreçlerinde uyulması gerekli usul ve kuralların uygulamada idari yargı içtihatlarına dayanması durumunu ortaya çıkarmıştır. Büyük bir idari teşkilat yapısının çok çeşitli eylemlerde bulunması, çok sayıda mevzuatın taranarak içeriğinin genel idari usule uygun olarak düzeltilmesi gerekliliği ve bürokratların yetkilerini sınırlandıracak bir düzenlemeye olumlu yaklaşmamaları sebeplerinden dolayı genel bir düzenleme yapılması zorlaşmaktadır (Demir, 2011:320-321).

Genel idari usul yasası, takdir yetkisinin keyfi kullanımını engelleyecek, idari yargı denetimini de kolaylaştıracaktır. Yönetimin olaylara göre takdir yetkisini kullanarak usul belirlemesi durumları, takdir yetkisinin mevzuatta ve teamüllerde ayrıntılı bir biçimde aranmasını gerekli kılmaktadır. Tek bir usul yasasının varlığı ise bu sorunu çözecektir (Kırışık, 2013: 250-251). Genel idari usul yasasının idari yargıya sağlayacağı kolaylıklar, Ombudsman denetimi için de söz konusudur. Ombudsman tavsiye kararları karşısında idarenin tutumu konusunda düzenlemenin genel bir usul içinde yer alması etkinliği arttıracaktır. Ayrıca Ombudsman denetiminin maruz kaldığı belirsizlikler önlemiş olacaktır.

## **2. Dünya Geneline ve Türkiye’de Ombudsman Kurumlarının Faaliyet Çevresi**

Ombudsman kurumlarının çoğu ülkede faaliyette olması, ülkemizde de uygulanması için yeterli bir neden değildir. Ombudsmanlığın uygulanması, demokrasi anlayışı ve yönetimsel kültürle doğrudan bağlantılıdır. Bu tarz bir kurumun ülkemizdeki demokrasi kültürü ve bürokrasinin işleyiş tarzıyla çok uyumlu olmadığı söylenebilir (Sayan, 2014:344-345). Asıl amaç Kurumun faaliyete geçmesi değil, etkin çalışmasının sağlanması olmalıdır. Bu bağlamda ülkemizde Ombudsman kurumunun faaliyete geçirilme sürecinin halen devam ettiği değerlendirilmesinde bulunulabilir.

1974 yılında yapılan bir çalışmada, dünya genelindeki çok sayıda Ombudsmanın aynı özelliklere sahip olduğuna ek olarak, görev yaptıkları çevrelerin de benzer özellikler gösterdiği tespitinde bulunulmuştur. Ayrıca Ombudsman kurumlarının en az ihtiyaç duydukları yerlerde kuruldukları tespiti de ironik olarak yorumlanmıştır. Uygulandığı ülkelerde kamu yönetimi standartları oldukça yüksektir ve medeni bir yönetsel kültür paylaşılmaktadır. Bu alt yapıya sahip olmayan kültürlerde ise Ombudsmanın başarıya ulaşması zor görünmektedir (Hill, 1974:1085).

Ombudsmanın başarısı, siyasal – yönetsel sistemlerin, halkın şikâyetlerine duyarlı olmasıyla ilişkilidir. Ombudsman faaliyeti, toplumda egemen olan ideolojinin kapsamında değerlendirilmelidir. Gerekli toplumsal değerler ise, bireye ve insan onuruna saygı, temel insan haklarının korunması, kamusal faaliyetlere halk katılımı ve kamuya hizmet ideolojisinin varlığıdır (Pickl, 1986:43). Bu doğrultuda Ombudsman denetimi gelişmiş ülkelerde başarılı bir biçimde uygulanmakta ve genel olarak işlemsel sorunlarla karşılaşmamaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde çok tatmin edici sonuçlara ulaşıldığı söylenemez. Çeşitli zorluklar ve uyumsuzluklarla karşılaşması, etkili çalışmasına engel olmakta ve uygulama sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Otoriter yönetimlerin görüldüğü ülkelerde ise etkili olamadığı doğrudan söylenebilir (Abedin, 2013:273-274).

Ombudsman kurumlarının daha gelişmiş ülkelere uygun olduğu yorumu, gelişmekte olan ülkelerde daha farklı işlevleri olabileceği görüşüyle karşılanmaktadır. Buna göre, “kibirli Üçüncü Dünya bürokrasisi” karşısında yurttaşlara basit, ücretsiz, kolay erişilebilir bir başvuru mekanizması sunulması daha önemlidir ve işlevlerinin sadece yarısının uygulanabilmesi bile bir gelişme sayılabilir. Gelişmekte olan ülkelerin ifade özgürlüğü, baskı gruplarının yetersizliği, yönetsel etkisizlik ve aşırılık, siyasal denetimin etkin olmaması, yürütmenin üstünlüğü, basın sorunları gündeme getirememesi, bürokraside güçlü paternalist eğilimler, yönetimde gizlilik gibi sorunları bulunmaktadır. Ayrıca bu ülkelerde yurttaşların eğitim seviyelerinin yanı sıra yönetime katılım ve ilgi de oldukça düşük düzeydedir. Yurttaşlar hakları konusunda yeterli bilince sahip olmayıp, yönetime karşı çekingen ve çoğu zaman korkak bir tavır içindedirler. Bürokrasi kendini ayrıcalıklı bir konumda hissetmektedir. Sözü edilen nedenlerle Ombudsman, bu ülkelerde denetim amacıyla oluşturulmuş bir kurumdan daha farklı işlev kazanmış, yurttaşlar ve devlet arasında bir aracı ve açıklayıcı rolüne bürünmüştür. Her ne kadar eğitim işlevi gelişmiş ülkelerde de bulunmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde daha fazla önem kazanmıştır. Altyapı sorunlarına rağmen bu ülkelerde Ombudsman kurumları kendilerine verilen görevi yerine getirmek konusunda beklenenden önemli çabalar ortaya koymuştur. Ayrıca bu ülkelerin tamamını da aynı sınıflandırma içerisinde değerlendirmemek gerekmektedir. Demokratikleşme ve kurumsallaşma geçmişleri açısından daha avantajlı durumda olan ülkeler bulunmaktadır (Abedin, 2013:278-281).

Bahsedilen sorunların bazılarının ülkemiz için de söz konusu olduğu ifade edilebilir. Yürütmenin yasama ve yargı üzerindeki etkisi, Ombudsman bağımsızlığıyla ilgili şüpheleri beraberinde getirmektedir. Hak arama kültürünün varlığı ise başka bir sorun alanıdır (Efe ve Demirci, 2013:66-67). Denetim kurumları yetersiz olmamakla birlikte, denetim disiplini oluşturulamadığı için ve siyasal – yönetsel kadroların denetim sonuçlarına duyarsızlıklarından dolayı, etkisiz kalmaktadır. Ombudsmanın etkileme gücü ülkemizde önemli bir sorun alanıdır. Kurumun başarısı için kamu yönetiminin duyarlılığı da önemlidir ancak ülkemizde hukuka uygunluk konusu istenen düzeyde değildir. Anayasaya aykırılık durumları, denetim raporlarının dikkate alınmaması, yargı kararlarının uygulanmaması sorunları görülmektedir.



Yaptırım gücü olan kararların uygulanmaması bile normal karşılanabilmektedir (Sezen, 2001:91-93).

Ülkemizde medya desteği konusu da sorunlu görünmektedir. Resmi medya organının vesayet altında olması ve özel medya kuruluşlarının da sermaye gruplarının elinde toplanması, sağlayabilecekleri kamuoyu denetimi açısından kuşkuyla karşılanmaktadır (Sezen, 2001:91-93). Farklı medya kuruluşlarının değişik siyasal yönelimlerinin söz konusu olabildiği dikkate alınır, Ombudsmanın tüm medya kuruluşlarına aynı mesafede durması gerekmektedir. Ülkemizde yurttaşların yönetime katılımı arttırılmadan, var olan bürokratik anlayış değişmeden, yurttaşlarda medyaya olan güven yeniden oluşturulmadan, Ombudsman kurumunun kendisinden bekleneni yerine getirmesi oldukça zordur (Sayan, 2014:341-347).

Gelişmekte olan ülkelerde görülen genel sorunlar ülkemizde de söz konusu olmakla birlikte, yeni kurumların hayata geçirilmesi sonrası belirli bir adaptasyon süreci geçirmeleri normal karşılanmalıdır. Kapsamlı yönetsel yapılarda Ombudsman kurumlarına bütün sorunların dermanı olarak yaklaşmamak gerekmektedir. Ombudsman faaliyetleri konusunda çok fazla beklenti, en üst düzeyde hayal kırıklığına yol açacaktır (Hill, 1974:1085). Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumunun kendinden beklenenleri çok kısa bir süre içerisinde gerçekleştirmesi umulmamalıdır. Sadece bir denetim organı olarak görülmemeli, vatandaşın şikayetlerini daha rahat sunabileceği ve kamu yönetiminin daha dikkatli işlem ve eylemlerde bulunmasını sağlayacak bir kurum olarak değerlendirilmelidir (Demir, 2014:30).

### **3. Ombudsmanın Temel İşlevi ve Tavsiye Kararları**

Çağdaş devletin karmaşıklaşan yönetsel yapısına klasik denetim kurumlarının cevap verememesi, Ombudsman kurumlarının ortaya çıkmasının başlıca nedenidir. Parlamento denetimi, siyasal süreçler nedeniyle işlevsiz kalmış; yönetsel denetim örgüt içi ilişkiler nedeniyle yurttaşlar için güvence olmaktan çıkmış; yargı denetimi ise yavaş, masraflı ve hukuka uygunluk ile sınırlı olması nedeniyle her durumda etkin olamamıştır. Büyüyen ve karmaşıklaşan bürokratik yapılar, yönetsel takdir yetkisinin arttırılması, idari işlem ve eylemlerde ortaya çıkan haksızlıklar karşısında yurttaşların korunması ihtiyacı, denetim yapılarında yeni arayışlara yol açmıştır (Kahraman, 2011:362). Yurttaşların hak ve sorumlulukları konusunda bilgi edinememesi, yönetim karşısında güçsüz düşmelerine neden olmaktadır. Asıl görevi onlara hizmet etmek olan bürokrasi, bireylerin çaresizlik içine düştükleri bir yapı halini almıştır. Bu soruna çözüm olarak ise Ombudsman kurumları gündeme gelmiştir (Küçüközyiğit, 2006:94).

Geleneksel kamu yönetiminde denetim olgusu, verimliliğe vurgu yapan, hiyerarşi ile ilişkili bir kontrol amacına dayanmaktadır. Verimlilik çağdaş denetimde de temel amaç olmakla birlikte, iki yaklaşımın bu konuda anlayışı birbirinden farklıdır. Weberyen anlayışta verimlilik, nitel kavramlarla ifade edilir, denetim süreç odaklıdır ve mevzuata uygunlukla sınırlıdır. Mevzuat ağırlıklı denetim, çalışanların işleri mevzuata uydurma gayretiyle karşılanabilir. Bu yaklaşım, verimsizliğin gizlendiği, yurttaş taleplerinin dikkate alınmadığı, cezalandırma amacı güden, görevlilerin katkılarını engelleyen, değişime engel olan bir denetimi işaret eder. Çağdaş anlayışta ise temel amaç etkin sonuçlara ulaşmaktır ve verimlilik nicel kavramlarla ifade edilir (Al, 2007:111-117).

Kamu yönetimi, belirli bir meşruiyet üzerinde faaliyet göstermektedir. Meşruiyet kavramı ise genellikle yasallık kavramıyla aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu şekilde yasallık, meşruiyetin tek kaynağı olarak gösterilmektedir. Ancak iki kavram arasında farklılıklar bulunmaktadır. Yasallık, genel olarak yasalara uygunlukla açıklanabilir. Hem yurttaşlar hem de kamu yönetimi için, hukuk devleti anlayışı temelinde, biçimselliği ifade etmektedir. Yönetimin yasallığı, yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olmasıyla sağlanabilir. Bu durum şekli meşruluk kavramını ortaya çıkarmaktadır ancak geniş anlamda meşruluk için yeterli değildir. Geniş anlamda meşruluk, toplumsal kabulle açıklanmakta, yasalara uygunluğun yanında aykırılığı da söz konusu olabilmektedir. Siyasal – yönetsel sistemlerin meşruluğu, temel hukuk kuralları, kurucu düzenlemeler ve uygulamada yurttaşların kabulleri ile desteklenmelidir. Günümüzde yönetim – yurttaş ilişkileri artış göstermiş, yurttaşların yönetimden beklentileri çoğalmış, yönetişim ve yurttaş sorumluluğu gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Daha ileri bir düzeyde yurttaşlar, yönetimin müşterileri olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda yurttaş beklentilerinin yönetim tarafından dikkate alınması gerekliliği, yönetimin yeni meşruiyet kaynağı olarak belirlemiştir (Eren, 2003:57-62). Bu yeni meşruiyet anlayışında kamu yönetiminin denetimi ise, klasik yöntemlerin yetersiz kaldığı alanların ortaya çıktığı farklı bir boyuta taşınmıştır. Yasalarda düzenlenenlerin yanında, önemli ölçüde kamu yönetiminin takdir yetkisini içeren işlem ve eylemlerin denetimi farklı yaklaşımları zorunlu hale getirmiştir.

Kamu yönetiminin hizmet sunarken sahip olduğu yetki, “bağlı yetki” ve “takdir yetkisi” olmak üzere iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Bağlı yetki, süreçlerin kesin olarak ifade edildiği, inisiyatif tanımayan yetkidir. Takdir yetkisi ise yönetime belirli oranda bir serbestlik tanımaktadır. Yönetimin hizmet sunduğu alanların çeşitlenmesi sonucunda, yasal düzenlemeler konunun sadece genel çerçevesini belirlemekte, uygulamaya ilişkin içerikse yönetsel işlemlere bırakılmaktadır. Sorumlu olunan kamu hizmetlerinin ihtiyaca uygun bir biçimde sunulabilmesi için yönetime geniş bir takdir yetkisi tanınmaktadır. Takdir yetkisinin keyfi kullanımı ise kötü yönetim sonucunu doğurur. Takdir yetkisine dayalı olarak seçilen çözüm yollarının yerindeliğinin denetimi ise yargı yerlerince yapılamamaktadır (Şengül, 2005:130-131). Bireylere idari yargıya başvuru hakkının verildiği ülkelerde bile uygulanabilen Ombudsman; yönetimin bünyesine kolaylıkla girebilen; geleneksel yöntemlerle kıyaslandığında daha hızlı, daha kişisel ve az biçimci; karşılıklı ilişki kurabilen; gayri resmî uygulamalarla daha etkin olabilen bir kurumdur (Küçüközyiğit, 2006:94). Ombudsmanın kötü yönetim üzerinde denetimi, hukuka uygunluk açısından olmakla birlikte, yönetimin etkinlik ve verimliliğini de içerebilir (Şengül, 2005:133-136). Yönetsel işlemler, hukuka uygun ancak adil olmayabilirler. Böyle durumlarda en uygun işlemin yapılması yönünde Ombudsman tavsiye kararları çözüm sunmaktadır (Kahraman, 2011:365).

Ombudsman kurumlarının etkin bir biçimde hayata geçirilmesiyle ilgili olarak iki önemli sorun alanı vardır. İlki, gücünü parlamentodan alan kurumun tarafsızlığı ve güvenilirliği, diğeri ise vereceği kararların yaptırımıdır (Sayan, 2014:335). Ombudsman kurumunun bağımsızlığı, düzenlendiği mevzuata, ombudsmanın seçilme ve atanma şekline, göreve yeniden atanma durumuna, dokunulmazlığına, ikinci bir görevde bulunmasına, faaliyetlerinin denetime tabi olmasına, mali olanaklarına, işbirliği yaptığı kurumlara göre değerlendirilebilir (Temizel, 1997:56). Kararlarının uygulanması da farklı etkenlere bağlı olarak dolaylı bir biçimde sağlanabilir.

Ombudsman kararlarının bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Kurumlar genel olarak yetkileri ile birlikte tanımlanırken, Ombudsman öncelikle yetkisizliği ile ifade edilen bir

kurumdur. Neleri yapabileceğinden önce, neleri yapamayacağı belirtilir. Yönetime emir veremez, onun yerine geçerek işlem ve eylem yapamaz. Tek ve mutlak yetkisi incelemedir. Araştırma konusunu aydınlatmak için gereken her türlü incelemeyi yapabilir, ulaştığı sonucu ilgililer, yönetim ve kamuoyuna açıklar. Yukarıda da değinildiği gibi, Ombudsman tavsiyeleri doğrultusunda işlem ya da eylem yapacak olan kamu kuruluşu, yönetim hukuku açısından “kaldırma”, “değiştirme” ve “geri alma” hukuksal araçlarından faydalanır (Uler, 2012:504-505). Kamu kuruluşları üzerindeki etkisi, eleştiri ve ikna etme boyutunda ortaya çıkmakta, asıl gücünü incelemeleri sonucunda parlamento ve kamuoyunu bilgilendirme yetkisinden almaktadır (Efe ve Demirci, 2013:55).

Ombudsman kararlarının etkinliği konusunda ilginç benzetmeler yapılmıştır. Havlayabilen ancak ısırılmayan bir bekçi köpeğine benzetilmesinin yanında (Letowska, 1990:209), yaptırım yetkisi olmayan tavsiye mızrağıyla bürokratik yel değirmenlerine saldıran modern bir Don Kişot olup olmadığı sorusu da değerlendirilmiştir (Hill, 1974: 1081). Ancak Ombudsman kurumlarının kapsamlı araştırma yetkilerinin dışında, eleştiri ve iknadan başka yaptırımının olmaması, çağdaş kamu yönetimi anlayışının gerektirdiği bir durumdur. Yaptırım yetkisine sahip olmama, bu denetim türünün temel bir özelliğidir. Ombudsmanlık, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ve yerindeligi konularında, kamu görevlilerine ilgili durumu değiştirme ya da ortadan kaldırma konusunda düzeltici bir işlev sunmaktadır (Temizel, 1997:53).

Hukuken bağlayıcı olan kararların bile yönetim tarafından uygulanmaması durumu mümkündür. Demokratik devletlerde kamuoyunun yaptırımı, bazı durumlarda yargının takdir ettiği tazminatlardan daha etkili sonuçlar doğurmaktadır. Bağlayıcılığını hukuksal yaptırım yerine siyasal yaptırımdan alan Ombudsman kararlarının, daha etkili olabileceği teorik olarak ifade edilebilir. Ombudsman kararlarının hukuken bağlayıcı olmaması, uygulamada bağlayıcı olmadıkları anlamına gelmemekte, yeri geldiğinde hukuken bağlayıcı olan kararlardan daha ileri düzeyde bir bağlayıcılığı ifade edebilmektedir (Erhürman, 2000:178-179). Ombudsman kararlarının, tekil etkiden öte, genellenebilir çözümlerle dolaylı etkileri vardır. Kamu kuruluşlarına genel uygulamalar önerilmektedir. Bu doğrultuda daha önemlisi, önerilen düzenlemenin sadece ilgili yönetim tarafından değil, tüm kuruluşlarca benimsenmesidir. İlgili konuda bir yasal düzenlemeye yol açmak ise daha ileri düzeyde bir etkidir. Etkinlik asıl olarak bireysel çözümlerde değil, onlardan yola çıkarak önerilen genel uygulamalardadır. Burada önemli olan, kamu görevlilerince Ombudsman faaliyetlerinin caydırıcı etkisinin içselleştirilmesidir. Yurttaşların şikâyetlerini sunabilecekleri ve bunlarla ciddi bir şekilde ilgilenecek bir kurumun varlığı, kamu görevlilerinin şikâyete yol açacak durumlardan kaçınmalarını sağlayacaktır. Kamusal bir raporda kusurlu olarak ifade edilme ve bu şekilde üstlerinin tepkisine maruz kalma endişesi, kusurlu davranmanın öğrenilmesine yol açacaktır (Pickl, 1986:45).

Ombudsman kararlarının neden yaptırımı yoktur? Bu konuda verilebilecek ilk cevap, Ombudsman denetiminin niteliğidir. Tavsiye kararları, diğer denetim yöntemleriyle birlikte çalışabilmesini sağlamaktadır. Hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra yerindelik denetiminin de uygulanabilmesi açısından böyle bir gereklilik bulunmaktadır. Bazen kurallara katı bir biçimde uygun olmakla birlikte genel anlamda meşru olmayan bir uygulamanın düzeltilmesi ancak bu şekilde mümkündür. Yaptırım ve kurala uygunluk arasındaki doğrusal bağlantı, yerindelik ve yaptırım arasında bulunmamaktadır. Yaptırım, illa ki bir kurala uygunluk gerektirmekte, yerindelik ise bu bağlamda ancak tavsiyelerle sunulabilmektedir. Bu konuda daha geniş bir yorum, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle ilişkilendirilebilir.

Ombudsman kurumlarının temel özellikleri bağlamında sadece tavsiye kararları almalarındaki amaç, dar bir bakış açısıyla, diğer denetim mekanizmalarıyla uyumsuzluğu önlemek olarak nitelendirilebilir. Geniş anlamda ise, kuvvetler ayrılığı ilkesinin zedelenmemesi amaçlanmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı güçlerinin etkinlik alanları yasalarla belirlenmiştir. Yönetişel işlem önerisi, yasama önerisi ya da adli yardım gibi konular Ombudsman faaliyeti kapsamına girebilmektedir. Bu bağlamda dünya genelinde Ombudsman kurumları, yasama, yürütme ve yargı kuruluşlarının tamamını ilgilendiren kararlar alabilmektedir. Bağlayıcı kararlar alması durumu ise, kuvvetler arasında dengenin bozulması yönünde endişeleri güçlendirebilir. Ombudsman, kuvvetler ayrılığının yörüngesine, yine kendi içinde her bir kuvvete etki edebilen kütle çekim gücünün dengesiyle oturmuştur. Bu dengenin bozulması, ya etki altına girmesine ya da yetkisini aşmasına neden olabilir. Bu durumda tavsiye kararları Ombudsman kurumlarının temel özelliği haline gelmektedir. Kararlarının hukuksal yaptırımını olan kurumlar bu nedenle Ombudsman olarak adlandırılmamaktadır.

Ombudsman kurumları, uygulandığı ülkelerin yapılarına göre esnek bir biçimde hayata geçirilebilmekte, kararlarının etkinliği her uygulamada farklı şekilde sağlanmaktadır. Ancak bu esneklik, bazı ülkelerde hukuk devleti ilkesini geliştirmekle birlikte bazılarında ise göstermelik birer kurumun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Göstermelik bir yapının ortaya çıkmasının önlenmesi için ombudsmanın halka mal edilmesi çok önemlidir (Eren, 2000:89). Temel mantığı yönetim ve yurttaşı birbirine yakınlaştırmak olan bu kurumun kamu yönetimi üzerindeki etkisi yine halk desteği ile mümkün olabilecektir. Ancak bunun doğrudan ve dolaylı olmak üzere çeşitli yöntem ve araçları bulunmaktadır. Ombudsmanın sahip olduğu araçlar dışında, kararlarının etkinliği açısından, faaliyet gösterdiği çevrenin de bazı özellikleri barındırması gerekmektedir.

Ombudsmanın sonuca ulaşabilmesi, geliştirdiği argümanların kalitesine, kararlarına olan saygıya ve kurumun sahip olduğu ahlaki otoriteye bağlıdır. İkna, eleştiri ve alenileştirme yoluyla işlev göstermektedir (Gregory, 1999:155). Genel ve özel raporlarının geniş kesimlere iletilmesi, medya organlarıyla ilişkilerinin geliştirilmesi yoluyla kamuoyunun harekete geçirilmesi, şikayetçiler için adli yardım talebi (Eren, 2000:90-91), kararların takibinde parlamentonun aktif bir pozisyona taşınması, kamu kuruluşları aleyhine yargıya başvurabilme gibi araçlar, Ombudsman tavsiyelerinin uygulamaya geçirilmesi için kullanılacak güçlerdir.

Alenileştirme temelli ve dolaylı olarak uygulanabilen çeşitli araçlar bulunmakla birlikte, Ombudsman kurumları, yasama denetiminin kapsamında değerlendirildiğinde, etkinliğinin doğrudan parlamento desteğiyle sağlanması daha yerinde görünmektedir. Ombudsmanın en önemli görevi, sorunları parlamentonun önüne getirmektir. Ombudsman, parlamento adına denetim yaptığı için, raporunu sunduktan sonra tavsiyelerinin yaptırımını yine parlamentodan beklemelidir (Pearce, 1999:96). Ancak uygulamada Ombudsman kurumları, gelişme farklılıklarına bağlı olmaksızın, hiçbir ülkede yeterli yasama desteğini alamamaktadır. Ombudsman ve parlamento ilişkisi, rapor sunma sonrasında bitmemeli, rapor yeni bir sürecin başlatıcısı olmalıdır. Ombudsman görüşleri, parlamento içinde de ele alınmalı, parlamento raporların uygulamada da takipçisi olmalıdır. Tavsiyelere uyumun izlenmesi konusunda sorumluluk, yasamanın ya da yasama organı bünyesindeki ilgili komisyonundur (Abedin, 2013:286). Parlamentodaki ilişkili komisyon, Ombudsmanın sahip olduğu güçler arasında etkinliğini sağlamak açısından belki de en önemlisidir. Komisyon, kamu yönetimi üzerinde bir baskı unsurudur, tavsiye kararlarına uymayan kurum ya da

görevliler hakkında bir ileri düzeyde eleştiri içeren raporu daha etkili olacaktır. Böyle bir komisyonun muhatabı olmak, kamu görevlilerinin hatta bakanların Ombudsman kararlarına uymama konusundaki cesaretlerini kıracaktır. Yasama organında bir komisyon ile ilişkili olmak Ombudsmanlar için oldukça işlevsel ve değerlidir ancak dünyada her Ombudsman kurumu böyle bir komisyona bağlı olarak çalışmamaktadır (Gregory, 1999:155-156).

Kararlara uymayan yönetime karşı yargı yoluna gidilmesi ve uygulamanın yargı kararıyla yerine getirilmesi kimi zaman tartışılmakla birlikte, bunun olumsuz etkileri de göz önünde bulundurulmalıdır. Böyle bir durumda Ombudsman, açıklığını, kolay bir başvuru yöntemi olmasını, hızını kaybedebilir ve toplumda saygınlığını yitirebilir (Gregory, 1999:155).

Bürokrasi ve hiyerarşik yapılanma, Ombudsman ile işbirliğinin önünde bir engeldir. Ombudsman faaliyetleri bazı memurlarca bir müdahale, bir meydan okuma olarak algılanabilir. Ancak Ombudsman, sadece hata bulma amacıyla olan bir görevli olarak algılanmamalıdır. Ombudsman, hatalı yönetsel işlem ya da eylemlere muhatap olan yurttaşların haklarını ararken, doğru yapılmış yönetsel işlemlerin de destekçisidir. Ombudsmanlara yapılan başvuruların büyük bir oranı haksız yakınmaları içermektedir. Yönetimin haklı olduğu durumlarda bu haklılığı anlatan bir mekanizma olarak da halkla ilişkiler görevini yerine getirmektedir (Pickl, 1986:42-43). Tavsiye kararları Ombudsman faaliyetlerinin oldukça küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Uygulamada faaliyetlerinin daha büyük bir oranı ise kamu yönetimini onaylama işlevi biçiminde karşımıza çıkmaktadır.

#### 4. Türkiye’de Ombudsman Tavsiye Kararlarının Durumu

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre, Kurum şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir (md.5). Başdenetçinin görevleri arasında; şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak; yıllık raporu hazırlamak; gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak; raporları kamuoyuna duyurmak yer almaktadır (md.7). Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili istediği bilgi ve belgelerin otuz gün içinde verilmesi zorunludur ve istenen bilgi ve belgeleri bu sürede haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusuyla ilgili merci tarafından soruşturma açılacaktır (md.18). İnceleme ve araştırma sonucu ve öneriler, ilgili merci ve başvurana bildirilir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis edilen işlem ya da önerilen çözümün uygulanabilir görülmemesi durumunda bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir (md.20). Kurumun faaliyetlerini ve önerilerini içeren raporu her takvim yılı sonunda hazırlanarak, TBMM’de Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona iletilir. TBMM Genel Kuruluna iletilecek olan raporun son şekli, Komisyonca kendi görüşlerini de içerecek şekilde özetlenerek hazırlanır. Yıllık Rapor, Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle de kamuoyuna duyurulur. Kurum açıklanmasında fayda görülen konuları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (md.22).

Yasada belirtilen inceleme usulleri ve yetkilerin yönetmelikle düzenlenen uygulama ayrıntılarında, Kurumun tavsiye kararlarının uygulanabilirliğine yönelik bazı düzenlemelere yer verilmiştir. “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve

Esaslar Hakkında Yönetmelik”e göre, gerekli süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında açılacak soruşturmaya ilgili olarak, soruşturma işlemi ve soruşturma sonucu hakkında ilgili merci Kurumu bilgilendirecektir (md.23). Yönetmeliğe göre, inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması durumunda tavsiye kararı verilir. Tavsiye kararı; “hatalı davranıldığına kabulü”; “zararın tazmini”; “işlem yapılması veya eylemde bulunulması”; “mevzuat değişikliğinin yapılması”; “işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi”; “uygulamanın düzeltilmesi”; “uzlaşmaya gidilmesi”; “tedbir alınması” önerilerinden bir ya da birkaçını içermektedir. Bu tavsiyeler dışında başka tavsiye kararı da verilebilir. Tavsiye doğrultusunda tesis edilen işlem, alınan önlem veya tavsiye edilen çözümün uygulanabilir görülmemesi durumunda bunun gerekçesi, ilgili merci tarafından otuz gün içinde Kuruma bildirilir (md.32). Ret kararı ise, inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması durumunda verilmektedir (md.33).

Kamu Denetçiliği Kurumunun, tavsiye ya da ret kararı verme aşamasına gelmeden önce, taraflar arasında uzlaşma sağlamaya yönelik girişimleri olduğu görülmektedir. Bazı başvurular uzlaşma yoluyla çözülmüştür (TBMM, 2014:97). Bu çözümler, Kurumun etkin olduğu faaliyetler olarak değerlendirilmelidir. Ancak uzlaşma sağlanamaması ve şikâyetlerin haklı görülmesi durumunda tavsiye kararı verilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu idari faaliyet raporlarında, verilen tavsiye kararlarına idarenin uyumu konusunda bir bilgiye yer verilmemiştir. 2014 Yılı İdari Faaliyet Raporunda ise bu konuda bazı yorumlar yer almıştır. Tavsiyelere uyum konusu, Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu’nda ele alınmıştır. Kuruma, ilk faaliyet yılında toplam 7638 şikâyet başvurusu yapılmıştır. 2014 yılı toplam şikâyet sayısı ise 5639’dur. Kurumun faaliyetleri sonucunda verdiği kararların dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 1. Kamu Denetçiliği Kurumunca 2013-2014 Yıllarında Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı**

Karar Türleri	2013	2013 (%)	2014	2014 (%)	Toplam
Gönderme Kararı	2.155	37	2.323	36,59	4.478
İncelenemezlik Kararı	2.240	35	2.147	33,82	4.387
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,9	80	1,26	409

Karar verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	5,3	806	10,13	1.113
Birleştirme Kararı	522	7,1	643	12,70	1.165
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,9	80	1,26	512
Tavsiye Kararı	64	1	93	1,47	157
Ret Kararı	37	0,6	150	2,36	187
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,2	26	0,41	37
<b>Toplam</b>	<b>6.097</b>	<b>100</b>	<b>6.348</b>	<b>100</b>	<b>12.445</b>

**Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara, 2015, s.56.**

Dünya genelindeki uygulamalara paralel olarak, Kuruma yapılan başvuruların önemli bir oranının tavsiye kararı ile sonuçlanmadığı görülmektedir. Tavsiye ve kısmen tavsiye kararlarının oranı, 2013 yılında %1,2; 2014 yılında 1,89'dur. Kurum incelemelerinin önemli bir çoğunluğu tavsiye aşamasına gelmeden sonuçlanmaktadır. Az oranda görülen bu tavsiye kararlarına karşı kamu yönetiminin tutumu ise aşağıdaki tabloda verilmiştir. Henüz 2014 Yıllık Faaliyet Raporu yayınlanmadığı için, bu konuda sadece ilk faaliyet yılı verileri bulunmaktadır.

**Tablo 2. 2013 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Tavsiye Kararlarının Kamu Yönetimince Uygulanması**

Tavsiye ve Kısmen Tavsiye Kararları Sonucu	Sayı
Geri Bildirim Beklenen	40
İdari İşlem Tesis Edilmeyeceği Yönünde Bildirim Yok	1
Kısmen Uyum Sağlanan	2
Tavsiye Kararı Doğrultusunda İşlem Tesis Edilmeyen	27
Tavsiye Kararı Doğrultusunda İşlem Tesis Edilen	5
<b>Toplam</b>	<b>75</b>

**Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, TBMM, Ankara, 2014, s.179-180.**

Kurumun ilk faaliyet yılında verdiği 64 “tavsiye kararı” ve 11 “kısmen ret kısmen tavsiye kararı” ile ilgili olarak, raporun hazırlandığı dönemde, işlem tesis edilip edilmeyeceği yönünde geri bildirim beklenen 40, işlem tesis edilmeyeceği yönünde bilgi alınmayan 1, önerilere kısmen uyum sağlanan 2 tavsiye kararı söz konusudur. Kurumca verilen 27 tavsiye kararındaki öneriler ise kamu yönetimi tarafından uygulamaya geçirilmemiştir. Dönem sonu itibarıyla 5 tavsiye kararına uygun olarak kamu yönetimince işlem tesis edilmiştir. Ombudsman kararlarına uyma oranının %80 olduğu Avrupa ortalamasından çok farklı olarak ülkemizde bu oran %21 dolaylarındadır. Bazı durumlarda kamu yönetimi, Ombudsman tavsiyelerini uygulamak arzusunda olmakla birlikte, mevzuatın bu duruma aykırı olmasından dolayı işlem tesis edilememesi de söz konusudur (TBMM, 2014:179-180).

İlk faaliyet yılının Kurum ve temsilcisi tarafından değerlendirilmesinde, kamu yönetiminin Ombudsman kararlarına uyma sorunu önemli bir başlığı oluşturmuştur. 2013 Yılı İdare Faaliyet Raporu’na göre, yaptırım gücüne sahip olmayan bir kurum algısının yanlış olduğu kamuoyuna aktarılmalı ve yönetsel hataların giderilmesi konusunda Kurumun hukuk devletindeki önemi gösterilmelidir. Bunu hayata geçirmek için ise Ombudsman kararlarının TBMM’ce takibi, kamuoyu desteği ve Kurumun tanınırlığının artırılması gerekmektedir.



Tavsiye kararlarına uyma oranının uluslararası seviyeye ulaştırılabilmesi için yasal düzenlemeler yapılması ihtiyacı bulunmaktadır (KDK, 2014a:81). 2013 Yıllık Raporu'nda da bu konu önemli bir odak noktasını oluşturmuştur. Raporun sunuş bölümünde Kamu Başdenetçisi M. Nihat Ömeroğlu bu konuya özellikle vurgu yapmıştır. Ömeroğlu'na göre, kamu yönetiminden tavsiye niteliğindeki kararlara uyum beklenmektedir ancak bir yasal düzenleme ya da bir kurumun kurulmasıyla, kültürümüzde yer almayan hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin yönetim sistemimize tam anlamıyla yerleşmesini beklemek mümkün değildir. Doğası gereği tavsiye kararları alabilen Kurumun bu kararlarının uygulanabilmesi için ise TBMM'nin desteğinin önemi tekrarlanmıştır. Ayrıca Kurumun işlerliğinin artırılması için kuruluş kanununda çeşitli düzenlemeler yapılması gerekmektedir (TBMM, 2014:18-19).

Kamu Başdenetçisi M. Nihat Ömeroğlu'nun ilk faaliyet dönemini çeşitli platformlarda değerlendirdiği açıklamalarında da Kurum kararlarına uyum sorununa özellikle vurgu yaptığı görülmektedir. Gazetecilerle yapılan bir toplantıda, ilk faaliyet yılında yeterli ilgiyi görmediklerini ifade etmiştir. Kurumla ilgili farkındalık yaratmak için çok çaba sarf ettiklerini ve bu konuya daha çok ağırlık vereceklerini belirtmiştir. Bununla birlikte, Kurumun verdiği tavsiye kararlarına kamu yönetiminin uyumu beklenen oranda gerçekleşmemiştir. Bu konuda temel nedenler, bürokrasi kültürü ve mevzuat engelidir. Üst düzey yöneticiler, tavsiye kararlarını yeterince denetlememektedir. Tavsiye kararlarının bakanlara, en azından müsteşarlara kadar ulaşması ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Ülkemizde yönetsel yapılanma kültürü, bürokrasi, şeffaf olmama, vatandaşa zamanında hesap verilmeyişi, kararların zamanında alınmayışı gibi sorunlar bulunmaktadır. Bunlara ek olarak genellikle mevzuat engeli ortaya çıkmaktadır. Tavsiye kararlarının uygulanmamasında alışkanlıklar da etkilidir. Ülkemizde mahkeme kararlarının her zaman uygulanması konusunda bile sorunlar yaşanabilmektedir (Haberler.com, 2014). 90 yıllık Cumhuriyet tarihinde, sözü geçen bürokratik sorunların kırılması mümkün olmamıştır (KDK, 2014b). Ömeroğlu'na göre, Avrupa'da ve İskandinav ülkelerinde Ombudsman kararlarının neredeyse tamamına uyulmaktadır. Ombudsman kararlarının dikkate alınması yönünde bir algı bulunmaktadır. Bunun nedeni ise yılların getirdiği birikim, hukukun üstünlüğüne inanç ve demokrasinin çok ileri düzeyde olmasıdır (Anadolu Ajansı, 2014).

Kurumun ilk yıllık raporunda, tavsiye ve ret kararları karşısında idarenin tutumunun değerlendirildiği bir alt başlık bulunmaktadır. Rapora göre, yargı kararlarına uyulması oranının bile düşük olduğu ülkemizde, kararlarının yaptırım gücü bulunmadığı yönünde bir algı olan Kurumun etkili olamayacağı düşünülebilir ancak demokrasi kültürünün temelinde yer alan tarafların eşit haklarla çözüm odaklı bir anlayışta buluşması anlayışı nedeniyle Ombudsman kurumu hukuk devletinin bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Ayrıca, Kurumun kamu yönetimi üzerindeki tek yaptırımını, Karma Komisyonca özetlenen yıllık raporunu TBMM Genel Kuruluna sunmasıdır. Bu bağlamda “milli irade karşısında hesap verme” sorumluluğu, sahip olduğu başlıca güç olarak ifade edilmiştir. Kamu yönetiminin milli irade karşısında sorumluluğu temelinde ortaya çıkan bu dayanak, tavsiye kararlarının uygulanması oranını arttırmak için Kurum kararlarının TBMM tarafından takip edilmesi ve kamuoyu desteğinin verilmesini gerektirmektedir (TBMM, 2014:179).

Raporda, kamu yönetiminde tespit edilen eksikler kapsamında önemli bir alt başlık da insan hakları ihlalleri konusunda ülkemizde var olan cezasızlık kültürüdür. Türkiye'de insan hakları ihlal iddialarının incelenmesi ve kusurlu kamu görevlilerine ceza verilmesi konularının etkin bir şekilde uygulanmadığı, bu alanda taraf olunan uluslararası mekanizmalarca dile getirilmektedir. Geçmişte yaşanan ihlal iddialarının soruşturma süreçleri,

cezasızlık kültürüne işaret etmektedir. Kolluk sektöründe idari soruşturmalarda cezasızlık kültürünün varlığı ise, gereksiz ayrıntıların yanında yaptırıma sahip olmayan disiplin mevzuatı, mesleki dayanışma ve özerk bir kolluk şikâyet mekanizmasının olmamasıyla açıklanmaktadır (TBMM, 2014:183).

Kamu Denetçiliği Kurumunun ilk faaliyet yılında medya ile ilişkilere önem verdiği görülmektedir. Tavsiye kararlarının kamu yönetimince dikkate alınması konusunda toplumsal desteğin önemi raporlarda vurgulanmıştır. Bu amaçla Kurum tarafından iki farklı kamu spotu hazırlanmıştır. Ayrıca tanıtım amacıyla Türkçe, İngilizce, Arapça ve Kürtçe dillerinde afişler hazırlanmış, valiliklere gönderilmiştir. Kurumun şikâyet başvuruları alması sonrasında Kamu Başdenetçisi ve Denetçiler medya temsilcileriyle, kuruma erişim, şikâyet başvuruları, faaliyetler ve tavsiye kararları konularında görüşmelerde bulunmuşlardır (TBMM, 2014:39-40). 2014 yılında Kurum ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde toplam 1.174 haberde yer almıştır. Kurumun kararlarına yönelik olarak ise, ulusal düzeyde 107, bölgesel düzeyde 26, yerel düzeyde 117 olmak üzere toplam 250 haber yayınlanmıştır. Kararlara ilişkin olarak yayınlanan haberlerin toplam haberlere oranı %21'dir (KDK, 2015:71). Kurumun ilk faaliyet yılında, amaç ve çalışma yöntemlerinin kamu kuruluşlarına anlatılması amacıyla üst düzey irtibat birimleri de kurulmuş, şikâyetler konusunda kamu kuruluşlarıyla sözlü ve yazılı temaslar sağlanmıştır (TBMM, 2014:42).

2013 Yıllık Raporu'nda başka bir önemli alan, Kamu Denetçiliği Kurumu mevzuatına ilişkin düzenleme önerileridir. Bu öneriler arasında, verilen tavsiye kararlarının uygulanması oranını arttırmaya yönelik gereklere de yer verilmiştir. Bu konuda bir öneri, denetim kapsamındaki özel hukuk tüzel kişilerinin hangileri olduğu konusunun kanunda tanımlanmasıdır. Özel raporların iletilmesi konusunda da bir düzenleme ihtiyacına dikkat çekilmektedir. Şikâyet başvurusu yapılabilmesi için gerekli olan idari başvuru yollarının tüketilmesi şartında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na atıf yapılmaması, buna ilişkin usul ve esasların doğrudan Kurum Kanunu'nda düzenlenmesi gereği belirtilmiştir. Kamu kuruluşlarından istenen bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda ilgili merci tarafından açılacak soruşturma hakkında bilgi verilmesinin sağlanması, kanuna aykırılık hallerinde Başdenetçi ve Denetçilerin ilgililer hakkında idari ve adli yönden işlem yapılmasını isteyebilmeleri de bu bağlamda düzenlenmesi önerilen konular arasındadır (TBMM, 2014:204-208).

Yıllık Raporda dikkat çekilen başka bir konu da kamu görevlilerinin sorumluluğudur. Buna göre, Kurumun önerisi doğrultusunda yapılan işlem veya eylemden dolayı kamu kurum ve görevlilerinin sorumluluk yüklenmemesi konusu düzenleme altına alınmalıdır. Bu şekilde, kamu görevlilerinin sorumluluk almaktan çekinerek Ombudsman önerisine uygun işlem yapmaktan kaçınmaları önlenmelidir. Kurumun önerisi doğrultusunda yapılan işlem veya eylemden dolayı ilgili merci veya görevlilere adli, mali veya idari sorumluluk yüklenmemesi yönünde bir yasal düzenleme, tavsiye kararlarına etkinlik kazandıracaktır. Ayrıca, Kamu Başdenetçisine adli ve idari yargıda dava açabilme hakkının verilmesinin yanında Anayasa Mahkemesine başvuru hakkının tanınması gerekmektedir (TBMM, 2014:209-210).

2014 Yılı İdari Faaliyet Raporu'nda da Kurumun daha etkin çalışmasını sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılması konusunda bir dizi öneri yer almıştır. Bu önerilerde, 2014 yılı AB Türkiye İlerleme Raporu, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin Avrupa Ombudsmanlık Kurumunun Güçlendirilmesi Raporu ve Ombudsman kurumları hakkında dünya genelindeki değerlendirmelere atıf yapılmaktadır. Gerekli düzenlemelerin yapılmasının

uygun olacağı belirtilen konuların önemli bir çoğunluğu, kamu yönetiminin Ombudsman kararlarına uyumunu sağlamaya yönelik tedbirleri içermektedir. Etkin çalışmaya yönelik diğer önerilerin yanında tavsiye kararlarıyla ilgili olarak, “öneri” yerine “tavsiye” ibaresinin kullanılması, Kurumun tavsiyesi doğrultusunda değerlendirme yapacak makamların Kanun’da belirlenmesi, tavsiye kararları doğrultusunda yapılan işlem veya eylemden dolayı ilgili merci veya görevlilere sorumluluk yüklenememesi, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili dava açma ve açılan davalara katılma yetkisi, gerekli görülen düzenlemeler arasındadır (KDK, 2015:77).

## SONUÇ

Kamu yönetiminde çağdaş denetim ilkelerinin uygulanabilmesi için önemli bir kurum olan Ombudsman, hukuka uygunluğun yanında yerindeliğin de denetlenebilmesi ve böylece geniş anlamda meşruiyetin sağlanması açısından işlevseldir. Tavsiye kararlarının, parlamento denetiminin etkinleştirilmesi ve toplumsal kabulün sağlanması gibi güçlü yönleri vardır. Ombudsman, tekil durumlarda çözüm sunmaktan öte genel uygulamaların kamu görevlilerince içselleştirilmesini sağlama amacıyla, yurttaş merkezli bir anlayışın hayata geçirilmesine destek olabilecek önemli bir kurumdur. Bu değerlendirmeler ışığında Ombudsman kurumlarının asıl işlevinin yine tavsiye kararlarında aranması gerekmektedir. Diğer denetim yöntemleriyle birlikte çalışabilmesi ve düzenleme dışında kalan konularda bile yurttaşları yalnız bırakmaması, tavsiye zırhına sığınarak kamu yönetiminin bütün unsurlarına nüfuz edebilmesine bağlıdır.

Ombudsman tavsiyeleri yol göstererek, yanlışların yine kamu yönetimince düzeltilmesini sağlamaktadır. Yönetim, Ombudsman görüşleri doğrultusunda yine idare hukuku araçlarını kullanarak çözüm sunmaktadır. Yaptırımı olmayan tavsiyeler, denetim biçiminin özünde yer almakla birlikte, uygulamada ortaya çıkabilecek sorunların da merkezindedir. Tavsiye kararlarının kamu yönetimince uygulanmasının kurumsallaştırılması, Ombudsmanın sahip olduğu dolaylı güçlerin yanında, yönetsel – siyasal sistemde bazı temel özelliklerin varlığını ve toplumun belirli bir bilinç düzeyinde bulunmasını gerektirmektedir. Etkin bir Ombudsman faaliyeti, toplumun demokratikleşme düzeyi, hukukun üstünlüğüne olan inanç, yurttaşların aktif katılımı gibi unsurlardan etkilenmektedir. Bu bağlamda gelişmiş ülkelerde daha uygulanabilir olan Ombudsman kararlarının, gelişmekte olan ülkelerde aynı sonuçları doğurmadığı görülmektedir. Tavsiye kararlarının hayata geçirilmesi için Ombudsman kurumlarının sahip olduğu araçlar arasında en önemlisi ise, tavsiye kararlarının uygulanmasının parlamento tarafından doğrudan izlenmesidir. Parlamentolardaki ilgili komisyonlar, kamu yönetimi üzerinde doğrudan baskı kurabilecek oluşumlardır.

Ülkemizde ilk faaliyet yılı sonrasında Kamu Denetçiliği Kurumunun aldığı tavsiye kararlarına karşı kamu yönetiminin tutumu beklenen düzeyde olmamıştır. Tarihsel süreç içinde çok fazla değişmeyen bürokratik yapı ve anlayış yanında yöneticilerin otoriter eğilimleri, yönetsel sistemin mevzuatçılık gibi unsurlarıyla birleşince, ülkemizde Ombudsman kararları karşısında engeller olarak belirlemiştir. Bu durum ilk iki faaliyet yılı sonrasında Kurumun raporlarında özellikle vurguladığı önemli bir sorundur.

Kamu Denetçiliği Kurumunun bu sorunu çözmek için önemli çalışmalar yaptığı görülmektedir. Dünya genelinde gerek akademik gerekse yönetsel çeşitli platformlarda Ombudsmanların etkin çalışması yönünde sunulmuş teorik ve pratik bilgilerin tamamının

dikkate alındığı ve bu doğrultuda uygulamalar yapıldığı, değişiklik önerileri geliştirildiği görülmektedir. TBMM’de Karma Komisyonun daha aktif çalışması gerektiği görüşü Kurumca ifade edilmiştir. Ayrıca gerek etkinliği arttırmak, gerekse tavsiye kararlarına uyumu sağlamak amacıyla mevzuatta düzenleme önerileri sunulmuştur. Kurum toplumda tanınırlığını ve kamu yönetimi üzerinde itibarını arttırmaya yönelik çabalar da sergilemiştir. Daha aktif çalışabilmek amacıyla kamu kuruluşlarıyla yakın ilişkiler kurulması yönünde girişimler yapılmış, medya organlarıyla da yakın iletişim sağlanarak, Kurum amaçları hakkında geniş çaplı bilgilendirme yapılmıştır.

Ombudsman tavsiyelerinin uygulanamaması; merkeziyetçilik, gizlilik, tutuculuk, kuralcılık ve sorumluluktan kaçınma gibi bürokratik sorunlar yanında; hukuka uygun ama işlevsel olmayan durumlarda da ortaya çıkabilmektedir. Bürokratik sorunlar, Ombudsman uygulamalarının gelişmesi ve tanınması sonucunda belirli bir zaman sürecinde giderilebilir. Bunun için uygulamanın süreç içinde gelişmesini ve yerleşmesini beklemek gerekmektedir. Ancak yönetsel sistemin hukuka uygun ama yeri geldiğinde işlevsiz kalabilen süreçleri karşısında çözüm getirmek için mevzuatta düzenleme yapılması zorunluluğu bulunmaktadır.

Ombudsman kararlarının işlevselliğini arttırmak yönünde yapılması gerekenlerin önemli bir çoğunluğu Kurum raporlarında sunulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun yeniden ele alınması, Kurumun belirlediği eksikler doğrultusunda düzenlemelerin yapılması önemlidir. Ayrıca, yasaya uygun ama yerinde olmayan uygulamaların ortaya çıkması durumunda bunların telafi edilebilmesi adına bazı düzenlemeler eklenmelidir. Ombudsman tavsiyesine maruz kalan kurum ya da görevlilerin sorumluluğu konusu önemle ele alınmalıdır. Hukuki sorumluluk nedeniyle Ombudsman kararlarını uygulayamayan görevlilerden bir beklenti içine girmek mümkün değildir. Sadece Kurum mevzuatının ele alınması yeterli olmayacaktır. Kurumun faaliyet alanına giren konuları içerenlerin yanında, denetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının mevzuatlarında da Ombudsmana atıf yapılması önemlidir.

Kamu görevlilerinin ayrıcalıklı konumu da tavsiye kararlarının uygulanması önünde bir engeldir. Ülkemizde kamu görevlilerinin yargılanması sistemi de gözden geçirilmelidir. Sunduğu hizmetten dolayı yargının muhatabı olma konusunda bile hiyerarşik amirine tabi olan bir görevli, tavsiye kararları karşısında da kendini bu konumda hissedecektir. Bu konuda ilgili mevzuatta da Ombudsman tanımlanmalıdır.

Kamu yönetiminin tavsiye kararları karşısındaki tutumuyla ilgili önemli bir başlık, genel bir idari usulün uygulamaya geçirilmesidir. Genel idari usul yasasının, idari yargı kuruluşlarının faaliyetlerini daha etkin hale getirmek biçiminde yapabileceği katkı, Ombudsman denetimi için de söz konusudur. Kusurlu faaliyetler, mevzuatın çok ayrıntılı hükümleri içerisinde bahane bulabilmektedir. Tek bir usul yasasının varlığı Ombudsman tavsiyelerini daha uygulanabilir hale getirecektir. İdari usul yasasında Ombudsmanın konumunun tanımlanması ve tavsiye kararlarına karşı uygulanabilecek usullerin sunulması etkinliği arttıracaktır.

Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan sorunların ülkemiz için de geçerli olduğu söylenebilir. Bu sorunlar Ombudsman tavsiyelerine uyulmasını engellemektedir. Ancak Ombudsman kurumları gelişmekte olan ülkelerde, kararlarının uygulanmasına engel olan sistemin değiştirilmesi yönünde daha önemli bazı işlevler edinmiştir. Bu ülkelerde Ombudsman kurumlarının değişim yönünde önemli çabalar sarf ettiği söylenebilir. Ülkemizde

de Kamu Denetçiliği Kurumu ilk iki faaliyet yılında, toplumda tanınırlığını arttırmak, kararlarını uygulamaya geçirebilmek için gereken girişimlerde bulunmuştur. Ayrıca çok çeşitli ülke gruplarını geliştirmekte olan sınıflandırmasına alırken, bu ülkeler arasındaki farklılıklara da dikkat edilmelidir. Ülkemizi gelişmişlik düzeyi açısından, Ombudsman kurumunun sisteme yeni dahil edildiği diğer pek çok ülkeden ayırmak gerekmektedir. Bir Ombudsman kurumuna sahip olmak çok önemli bir gelişmedir. Ancak Kurumun sisteme adaptasyonu, tanınırlığının artması ve kararlarının etkin olabilmesi için bir kurumsallaşma sürecine ihtiyaç olduğu unutulmamalıdır.



**KAYNAKÇA**

- ABEDİN, Najmul (2013). "A Critical and Argumentative Study of the Development and Performance of the Ombudsman Institution in a Small Multiracial Society: The Republic of Trinidad and Tobago", **Public Organization Review**, Vol.13, Issue 3, ss.261-289.
- AL, Hamza (2007). "Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri", **Bilgi Dergisi**, Cilt:14, Sayı: 1, ss.109-130.
- ANADOLU AJANSI (2014). "Devlet Kendini Vatandaşın Denetimine Açmıştır", <http://www.aa.com.tr/tr/haberler/317817--devlet-kendini-vatandasin-denetimine-acmistir> (24.04.2014).
- AVCI, Mustafa (2007). "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Üzerine Bir İnceleme", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 3-4, ss.273-294.
- BULUT, Yakup ve Mehmet Kahraman (2010). "Kamu Yönetiminin İşleyişinde Vatandaş-Yönetim İlişkileri", **Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Eğitim ve Araştırma**, Editör: Ahmet Hamdi Aydın, İ. Ethem Taş, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Yayın No: 137, Kahramanmaraş, ss.337-350.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, Turgut Göksu, Veysel K. Bilgiç, Muhittin Karakaya, Kazım Seyhan ve Serdar Kenan Gül (2008). **Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi**, Seçkin, 1. Baskı, Ankara.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2004). "Türkiye'de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 59, Sayı: 3, ss.43-78.
- DEMİR, Fatih (2011). "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Demokratikleşmesi Bağlamında İdari Usul Yasa Tasarısının Değerlendirmesi", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 14, ss.307-323.
- DEMİR, Konur Alp (2014). "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 1, ss.25-36.
- DURGUN, Şenol (2002). "Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss.83-102.
- EFE, Haydar ve Murat Demirci (2013). "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 90, Temmuz-Eylül, ss.49-72.
- EMRE, Cahit (2003). **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayıncılık, Ankara.

- EREN, Hayrettin (2000). “Ombudsman Kurumu”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1-2, ss.79-96.
- EREN, Veysel (2003). “Kamu Yönetiminde Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 58, Sayı: 1, ss.55-70.
- ERHÜRMAN, Tufan (2000). “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 49, Sayı: 1-4, ss.155-180.
- ERYILMAZ, Bilal (2002). **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa, 1. Baskı, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2014). **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, 7. Baskı, Kocaeli.
- GREGORY, Roy (1999). “Building an Ombudsman Scheme: Statutory Provisions and Operating Practices”, **The International Ombudsman Anthology**, Editör: Linda C. Reif, Kluwer Law International, The Hague-The Netherlands, ss.129-168.
- Haberler.Com (2014). “Kamu Başdenetçisi Ömeroğlu Açıklaması”, <http://www.haberler.com/kamu-basdenetçisi-omeroglu-aciklamasi-5915647-haberi/> (16 Nisan 2014).
- HEPER, Metin ve M. Selçuk Sancar (1998). “Is Legal-Rational Bureaucracy A Prerequisite For A Rational-Productive Bureaucracy?: The Case of Turkey”, **Administration & Society**, Vol. 30, No. 2, ss.143-165.
- HEPER, Metin (1977). **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul. (Aktaran: Cahit EMRE, **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s.482)
- HEPER, Metin (1974). **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi, Yayın No.23, Ankara.
- HILL, Larry B. (1974). “Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy”, **The American Political Science Review**, Vol.68, No.3, ss.1075-1085.
- KAHRAMAN, Mehmet (2011). “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 16, ss. 355-373.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (2014a). **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara.

- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (2014b). “Basın Temsilcileri Toplantısı Yapıldı”, [http://www.ombudsman.gov.tr/content\\_detail-322-826-basin-temsilcileri-toplantisi-yapildi](http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-826-basin-temsilcileri-toplantisi-yapildi) (16.04.2014).
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (2015). **2014 Yılı Faaliyet Raporu**, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara.
- KIRIŞIK, Fatih (2013). “İdare ile Bireyler Arasındaki İlişkilerde Güç Dengesizliğinin Giderilmesinde Etkili Bir Yöntem: İdari Usul”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 37, ss. 245-252.
- KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip (2006). “Ombudsmanlık Kurumu: Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt: 2, No: 5, ss.90-111.
- LETOWSKA, Eva (1990). “The Polish Ombudsman (The Commissioner for The Protection of Civil Rights)”, **International and Comparative Law Quarterly**, Vol.39, Part:1, ss.206-217. (Aktaran: Hayrettin EREN, “Ombudsman Kurumu”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1-2, 2000, ss.79-96, s.88)
- ÖZEN, Şükrü (1996). **Bürokratik Kültür I: Yönetmelik Değerlerin Toplumsal Temelleri**, TODAİE, 1. Baskı, Ankara.
- PAYASLIOĞLU, Arif T. (2012). “İdari Reformun Sınırlılıkları”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Editör: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara, ss.459-470.
- PEARCE, Dennis (1999). “The Ombudsman: Review and Preview the Importance of Being Different”, **The International Ombudsman Anthology**, Editör: Linda C. Reif, Kluwer Law International, The Hague-The Netherlands, ss.73-99.
- PICKL, Viktor J. (1986). “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:19/4, ss.37-46, (Çeviren: Turgay ERGUN).
- SAYAN, İpek Özkal (2014). “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 69, No. 2, 2014, ss.333 – 349.
- SEZEN, Seriya (2001). “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, ss.71-96.
- SOBACI, Mehmet Zahid (2007). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, ss.219-235.



ŞENGÜL, Ramazan (2005). “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi?”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Editör: Mustafa Lütfi Şen, Özer Köseoğlu, Hale Biricikoğlu, Fatma Yurttaş, Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya, ss.127-141.

TBMM (2014). **Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu**, TBMM, Ankara.

TEMİZEL, Zekeriya (1997). **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman**, IULA -EMME Yayını, İstanbul.

TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer (2010). **Yönetim Bilimi**, Nobel Yayın Dağıtım, 8. Baskı, Ankara.

TUTUM, Cahit (2012). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Editör: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara, ss.471-488.

ULER, Yıldırım (2012). “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Editör: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara, ss.499-506.

UZ, Abdullah (2011). “Kamu Görevlilerinin Ceza Kovuşturmasına Tabi Tutulabilmesi İçin Yetkili İdari Mercii Tarafından Verilebilecek Kararların Hukuki Niteliği ve Denetimi Üzerine”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, ss.157-207.

YILMAZ, Abdullah (2007). “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, **Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi**, Sayı: 17, ss.215-240.

YILMAZ, Abdullah ve Raci Kılavuz (2002). “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, ss.17-31.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete Tarih: 28.03.2013, Sayı: 28601)