

**T.C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI  
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNİN İDARİ DENETİMİ VE  
OMBUDSMANLIK KURUMU**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Hazırlayan  
Menekşe BOZOĞLU**

**Danışman  
Yrd. Doç. Dr. Gülise GÖKÇE**

**KONYA -2008**



## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	vii
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### DENETİM KAVRAMI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

1.1. Denetim Kavramı.....	3
1.2. Denetimin Amacı ve Yararları .....	4
1.3. Denetim Türleri.....	6
1.4. Denetim Yolları.....	6
1.4.1. Yargı Yolu İle Denetim.....	8
1.4.1.1. İdari Yargı Sistemi.....	10
1.4.1.2. Yargı Birliği (Adli İdare) Sistemi.....	11
1.4.1.3. Yargı Yolu İle Denetimin Sınırlılıkları.....	11
1.4.2. Yargı Dışı Yollarla Denetim.....	13
1.4.2.1. Siyasal Denetim.....	13
1.4.2.1.1. Hükümetin Genel Olarak Denetimi.....	14
1.4.2.1.2. Parlamento­ya Başvurma Yolu ile Denetim.....	15
1.4.2.1.3. Par­lamentonun KİT’leri Denetimi.....	16
1.4.2.1.4. Siyasal Denetimin Sınırlılıkları.....	16
1.4.2.2. İdari Denetim.....	17
1.4.2.2.1. İç Denetim.....	17
1.4.2.2.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	18
1.4.2.2.1.1. İdari Teftiş.....	19
1.4.2.2.2. Dış Denetim.....	20
1.4.2.2.2.1. Vesayet Denetimi.....	20
1.4.2.2.2.2. Özel Denetim.....	22
1.4.2.2.3. İdari Denetimin Sınırlılıkları.....	23
1.4.2.3. Kamuoyu Denetimi.....	23
1.4.2.4. Ombudsman Denetimi.....	26

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**OMBUDSMAN DENETİMİ, OMBUDSMANLIK KURUMU**  
**VE DÜNYA ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALARI**

2.1. Ombudsman Kavramı.....	27
2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi.....	30
2.3. Ombudsmanlık Kurumunu Zorunlu Kılan Nedenler.....	33
2.3.1. Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği.....	33
2.3.2. Çağdaş Devletin Karmaşıklaşan Yapısı.....	34
2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri.....	35
2.4.1. Ombudsman'ın Görevleri ve Görev Alanına Giren Kuruluşlar .....	36
2.4.2. Ombudsman'ın Yetkileri ve Çalışma Şekli.....	40
2.4.3. Ombudsman'ın Statüsü, Seçilme Yöntemi, Görev Süresi ve Görevden Alınması.....	43
2.4.4. Ombudsman'a Başvuru Yöntemi.....	48
2.4.5. Ombudsman'ın Temel İşlevleri.....	49
2.4.5.1. Koruma İşlevi.....	50
2.4.5.2. Araştırma, İnceleme ve Denetleme İşlevi .....	50
2.4.5.3. Yönetimin Gelişmesine Katkı Sağlama İşlevi.....	51
2.5. Ombudsmanlık Kurumunun Bazı Dünya Ülkelerinde Uygulama Biçimleri.....	53
2.5.1. İskandinav Ülkelerinde Ombudsman Denetimi Uygulamaları.....	55
2.5.1.1. İsveç.....	55
2.5.1.2. Finlandiya.....	59
2.5.1.3. Danimarka.....	60
2.5.1.4. Norveç .....	62
2.5.2. Anglo-Sakson Ülkelerinde Ombudsman Denetimi Uygulamaları.....	64
2.5.2.1. Yeni Zelanda .....	64
2.5.2.2. İngiltere.....	65
2.5.3. Kara Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Denetimi Uygulamaları.....	68
2.5.3.1. Fransa .....	69
2.5.3.2. Almanya.....	71
2.5.4. Avrupa Ombudsmanı'na Başvuru Sayısı ve Dağılımı.....	73
2.5.5. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsman Denetimi Uygulaması.....	74

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE**  
**UYGULANABİLİRLİĞİ**

3.1. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumuna Duyulan İhtiyaç.....	77
3.2. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Kurulması İle İlgili Çalışmalar.....	81
3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Son Durumu.....	85
3.4. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İle Getirilen Düzenlemeler.....	86
3.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Amacı.....	87
3.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri.....	87
3.4.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevleri.....	91
3.4.4. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru ve Yapılacak İşlemler.....	92
3.5. Ombudsmanlık Kurumuna Yöneltilen Eleştiriler.....	94
3.6. Ombudsmanlık Kurumunun Diğer Denetim Türlerinden Farkı.....	97
3.7. Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi....	98
<b>SONUÇ .....</b>	<b>101</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>103</b>



## KISALTMALAR LİSTESİ

- AB – Avrupa Birliği  
ABD – Amerika Birleşik Devletleri  
AKP- Adalet ve Kalkınma Partisi  
a.g.e. – Adı geçen eser  
CHP – Cumhuriyet Halk Partisi  
DDK – Devlet Denetleme Kurumu  
KAYA – Kamu Yönetimi Araştırma Projesi  
KDK – Kamu Denetçiliği Kurumu  
KHK – Kanun Hükmünde Kararname  
M.Ö. – Milattan önce  
M.S. – Milattan sonra  
TOBB – Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği  
TBMM – Türkiye Büyük Millet Meclisi  
TÜSİAD – Türk Sanayici ve İşadamları Derneği





## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1.</b> İlk Yüklenilmiş Görev Tarihlerine Göre Ombudsman Kuruluşları.....	54
<b>Tablo 2.</b> Avrupa Ombudsmanı'na Yapılan Şikayetlerin Coğrafi Dağılımı.....	73



## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Denetim Yolları.....	7
-------------------------------	---



## GİRİŞ

Yurttaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve güvence altına alınması, günümüz demokratik toplumlarının temel özelliklerindedir. Temel hak ve özgürlüklerin, yurttaşlara karşı korunması kadar, siyasal iktidarı kullananlara karşı korunması da son derece önemlidir.

Son yıllarda devlet anlayışında yaşanan değişimle birlikte kamu yönetiminin büyümesi ve genişlemesi, idareyi daha kompleks bir hale getirmiş ve ona yeni görevler yüklemiştir. Yeni görevlerle birlikte yeni örgütlenme biçimleri ve yeni görev tanımları ortaya çıkmıştır. Büyüyen kamunun daha fazla kamu hizmeti verir hale gelmesiyle birlikte onun denetlenmesi ihtiyacı da artmıştır. Artan bu denetim ihtiyacının mevcut denetim sistemleri tarafından giderilmemesi ise yeni arayışlara yol açmıştır.

Yargısal denetimin sınırlı oluşu, yavaş işlemesi nedeni ile etkisizliği ve yetersizliği, çağdaş idarenin gelişme ve değişmesine cevap verememesi, bunun yanında idarenin kendi içinde yapılan denetimin tek yönlü ve objektif olmaktan uzak oluşu, İsveç'te doğan ve gelişen bir tür denetim sistemi olan ombudsmanlık kurumunu geçerli bir duruma getirmiştir.

Ombudsman terimi, çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın şikayetlerini götürdüğü özel bir büro ya da bir memuru anlatmaktadır. Ombudsmanlık kurumu ilk olarak XIX.yüzyıl başlarında İsveç'te ortaya çıkmıştır. XX.yüzyılın ortalarına gelindiğinde sadece İsveç ve Finlandiya'da bulunan ombudsmanlık kurumu, XX.yüzyılın ikinci yarısında hızla yayılmaya başlamıştır. Günümüzde ise yüzü aşkın ülkede ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır.

İskandinav ülkelerinde doğan ve Dünya'nın her tarafında uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu; çeşitli ülkelerde, o ülkelerin kendine özgü siyasal, toplumsal, kültürel ve yönetsel koşullarına göre değişik biçimlerde uygulama alanı bulmaktadır. Ombudsman'ın statüsü, seçilme yöntemi, görevden alınması, görev süresi ülkelere göre farklılık göstermektedir.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik pek çok çalışma yapılmış ve bu konu çeşitli çevrelerce uzun süre tartışılmıştır. Ombudsmanlık kurumunun gereksizliğine inananlar görüşlerini ülkemizde bulunan denetim kurumlarının yeterli olduğu, yeni bir kurum kurulması yerine mevcut kurumlarda iyileştirmeye gitmenin daha doğru olacağı ve ombudsmanlık kurumunu başarılı bir şekilde uygulayan ülkelerin bizim yönetim sistemimizden farklı bir yönetim sistemine sahip oldukları tezine

dayandırmışlardır. Ombudsmanlık kurumunun varlığını savunanlar ise, Avrupa ülkelerinde dahi geniş bir uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumunun, ülkemizde özellikle de AB'ye adaylık sürecinde kurulmasının zorunlu olduğu tezini ileri sürmüşlerdir.

Dünya ülkelerinde ombudsmanlık kurumunun varlığına ihtiyaç duyuran sebepler Türkiye için de geçerli olduğundan kurumun ülkemizde de kurulmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Halkın yönetime karşı korunmasında önemli görevler üstlenmiş olan ombudsmanlık kurumu, uzun çabalar sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile "Kamu Denetçiliği Kurumu" adı altında uygulamaya sokulmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından Yasanın bazı maddeleri için yürütmenin durdurulması kararı alınmıştır. Yasa şu anda Anayasa Mahkemesinden gelecek cevabı beklemektedir.

Hazırlamış olduğumuz bu çalışma, ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimini, hukuki niteliğini, tanımlanmasını, örgütlenmesini ve işleyişini irdeleyerek, dünyada uygulanan ombudsmanlık kurumu örneklerini incelemeyi ve bu kapsamda Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına ilişkin genel değerlendirmelere ulaşmayı amaçlamaktadır.

Yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin gittikçe artması ve özellikler taşıması nedeniyle, merkezi yönetimler için oluşturulan ombudsmanların yanında yerel yönetim ombudsmanı/ombudsmanlarının oluşturulması konusu ombudsmanlık kurumunun benimsendiği tüm ülkelerde tartışılmıştır. Biz çalışmamızda merkezi yönetimler için oluşturulan ombudsmanları ele alacağımızdan yerel yönetim ombudsmanları çalışmamızın kapsamı dışında tutulacaktır.

Ombudsmanlık kurumu, ombudsman sistemi, ombudsman kurumu gibi çeşitli isimlerle anılmakla birlikte bu çalışmada, "ombudsmanlık kurumu" ifadesi kullanılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle denetim kavramına açıklık getirilerek, ardından Türk kamu yönetiminin denetiminde kullanılan denetim yolları ve bunların sınırlılıklarından söz edilecektir. İkinci bölümde alternatif bir denetim yolu olarak Ombudsmanlık kurumuna açıklık getirilerek sistemin dünya ülkelerindeki uygulamalarından örnekler verilecektir. Üçüncü ve son bölümde ise Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çerçevesinde ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de uygulanabilirliği tartışılacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### DENETİM KAVRAMI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ

Denetimin kökleri çok eski tarihlere dayanmaktadır. İnsanların toplum halinde yaşamaya başlaması ile denetim vazgeçilmez bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bugünkü anlamda siyasal ve sosyo-ekonomik boyutları olan kamusal denetimin kökeni ise, demokrasinin doğuşu ile eş zamanlıdır. Zira demokratik gelişmenin kökeni, mutlak iktidarın sınırlandırılmasına dayanır.<sup>1</sup>

#### 1.1. Denetim Kavramı

Denetim kavramı ile ilgili pek çok tanım mevcuttur. İngilizce’de audit, Fransızca’da controle sözcüğü ile ifade edilen denetim kavramı, Türk Dil Kurumuna göre; “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, teftiş etmek, kontrol etmek” şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>2</sup> Genel bir bakışla denetim; belli amaç ve görevlerin öngörülen sürede, tam ve eksiksiz biçimde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini gözleme işidir.<sup>3</sup>

Yönetim bilimi açısından ise denetim, bir davranış modeline uygunluğun araştırılarak gerekli düzeltmelerin yapılması amacıyla yönelik işleri kapsamaktadır.<sup>4</sup> Bu bağlamda denetim, kamusal eylem ve işlemlerde sistemi keyfiliğe karşı koruyan en temel ve vazgeçilmez araçlardandır. Denetim, “sonuçlarla standartlar arasındaki farkın ortaya çıkarılması ve yorumlanması çalışmaları”<sup>5</sup> olarak da tanımlanabilir.

Genel olarak kamu denetimi, bir kurum veya kuruluşun ya da belli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf ve taraftarlara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir.<sup>6</sup>

Denetim kavramı; unsurları, türleri, yöntemleri, işlevleri, yapılış usulü ve yapılma aşamaları gibi denetime özgü nitelikler ve özelliklerin bütün yönleriyle ve ayrıntılı olarak

---

<sup>1</sup> Ümit Düğen, **Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, s.2

<sup>2</sup> Türk Dil Kurumu, **Okul Sözlüğü**, TDK Yayınları, Ankara, 1994, s.216

<sup>3</sup> Fevzi Uluğ, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:37, Sayı:2, Haziran 2004, s.98

<sup>4</sup> Tekin Akıllıoğlu, “Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:23, Sayı:1, 1990, s.3

<sup>5</sup> Fahri Özbaki, “Çağdaş Yönetimde Teftiş Sorunları”, **Denetim Dergisi**, Yıl:6, Sayı:65, Mayıs 1991, s.2

<sup>6</sup> Başak Ataman Akgül, **Türk Denetim Kurumları**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2000, s.2

ortaya konması suretiyle açıklanabilir.<sup>7</sup> Denetim, her şeyin benimsenen plan, verilen buyruklar ve konulan ilkelere uygun bir biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği ile ilgilidir.<sup>8</sup>

Kamu yönetimi, kamu düzeninin sürekliliğini sağlamaya ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir.<sup>9</sup> Kamu yönetimi için denetim, onun niteliği ve toplumun günlük yaşantısı üzerindeki etkisi dolayısıyla bir zorunluluktur.<sup>10</sup>

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda denetim kavramı, "kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak" olarak tanımlanmaktadır.<sup>11</sup>

## 1.2. Denetimin Amacı ve Yararları

Kamu yönetiminin genişlemesiyle birlikte, yapı ve işleyiş itibariyle karmaşık bir nitelik kazanması onun faaliyetlerinin sürekli olarak denetlenmesini gerekli kılmaktadır. Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve daha etkin kılınabilmesi, ortaya çıkan sorunlara çözüm bulunabilmesi için, çeşitli yöntemler kullanılarak denetlenmesi gerekmektedir.<sup>12</sup>

Denetim, yönetimin olmazsa olmaz temel bileşenlerinden birisidir. Bu özelliğiyle yönetsel eylem ve işlemlerin doğal sonucu ve uzantısı durumundadır.<sup>13</sup> Denetim, idarenin kamu hizmet ve faaliyetlerini görürken hukuk düzenine uygun ve ona bağlı kalarak işlemlerini temin etmeyi amaçlar.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 1999, s.17

<sup>8</sup> Turgay Ergün ve Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, Olgaç Matbaası, Ankara, 1988, s.325

<sup>9</sup> Mustafa Demirel, **Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi**, Doktora Tezi, Konya, 2003, s.33

<sup>10</sup> Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara, 1970, s.207

<sup>11</sup> Erdal Kuluçlu, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, s.3

<sup>12</sup> Hüsamettin İnaç, Feyzullah Ünal, "**Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi**", <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/18/41.pdf>

<sup>13</sup> Uluğ, a.g.e., s. 97

<sup>14</sup> Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku Genel Esasları İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, 3.Baskı, Kalite Matbaası, Ankara, 1978, s.341



Demokrasinin üç temel özelliği; temsil, katılım ve denetimdir. Yönetimde açıklık, kamu ekonomisinin ve yönetiminin yönetilenler tarafından denetlenmesine olanak sağlar.<sup>15</sup> Denetleme, yönetme unsurlarının tamamlayıcı bir elemanı olarak, istenilen bir şeyi, bir amacı, istenilen biçime uygun olarak, gerçekleştirmeye yardım etmektir. Bu ise yapılması doğru olmayan ve yapılmasında sakınca bulunan işlerin yapılmasının önüne geçilmesini sağlamaktadır.<sup>16</sup>

Kamu yönetiminin denetlenmesi kapsamında yapılan denetimin amacı, kurumun veya örgütün varlığını sürdürmesi ve yaşamasıdır. Kurumun veya örgütün varlık nedeninin amaçları olduğu göz önüne alındığında, örgütün bu amaçlarını gerçekleştiremez bir duruma düşmesi onun varlığının sona ermesi anlamına da gelecektir. Buradan denetimin ikinci en temel amacına, önleme ve sınırlama işlevine ulaşılmış oluruz. Denetim bu yolla örgütün veya kurumun kaynaklarının amaç dışı kullanımının önüne geçmeyi amaçlamaktadır.<sup>17</sup>

Denetimin en temel amacı, örgütün daha önce belirlemiş olduğu hedefleri gerçekleştirme oranlarını saptayarak, örgütün etkinlik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır. Denetim sayesinde herhangi bir örgütte yapılan eylem ve işlemlerin amaca uygunluğu, yerindeliği ve etkinliği öğrenilmektedir. Yine bu yolla örgütün sunduğu mal ve hizmetlerin kalitesi de değerlendirilerek bir sonraki faaliyete yön verilmektedir.<sup>18</sup> Bu bakımdan denetim, var olanla olması gerekeni karşılaştırmak ve bunun sonucunda standartlara uygunluğu ortaya koyabilmektir.<sup>19</sup>

Denetim ile kurumsal yapının pozitif değerleri ortaya konularak diğer yönetsel birimlere örnek gösterip yarışma ortamı yaratılır. Yönetilenlerin şikayet yolu açık tutularak yönetsel sürece halkın katılımı sağlanmış olur. Ayrıca denetim, yönetimde sorumluluğun ortaya çıkarılmasına yardım eder. Örgütün aksayan ve kötü işleyen yanları ve buna neden olan kişilerin tespit edilmesini sağlar. Kısacası yönetsel faaliyetlerin olumsuz girdisi ancak etkili bir denetim ile önlenir. Zira örgütsel yapıda zamanla kronikleşen olumsuzluklar köklü bir değişim ve yeniden yapılandırmayı gerektirebilir.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Coşkun Can Aktan, “Türkiye’de Devlet Ahlakının Yeniden Tesis Edilmesine Yönelik Öneriler”, **Türkiye Günlüğü**, Yaz, 1998, s.75

<sup>16</sup> İnaç ve Ünal, a.g.e.

<sup>17</sup> Atay, a.g.e., s.33-34

<sup>18</sup> A.g.e., s.31

<sup>19</sup> Düğen, a.g.e., s.1

<sup>20</sup> Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998, s.57-58

Denetim, içsel veya dışsal olarak yönetimin eylem ve işlemlerini denetlemeyi konu alan bir işlev veya yetkidir.<sup>21</sup> Denetim, kamusal eylem ve işlemlerde sistemi keyfiliğe karşı koruyan en temel araçlardan biridir. Bu bakımdan ele alındığında denetim olmaksızın örgütsel hizmetlerin niteliğinin arttırılamayacağı söylenebilir.<sup>22</sup>

Etkin bir denetim sisteminin varlığından bahsedebilmek için örgütsel hedeflere ulaştıracak hareket biçimlerini kapsayan bir planın varlığı, örgüt çalışmalarının izlenip rapor edilmesi, elde edilen sonuçlarla stratejik noktalarda belirlenmiş standartların karşılaştırılması ve tespit edilen eksiklikleri giderici tedbirlerin alınması gerekmektedir.<sup>23</sup> Etkin ve bağımsız denetim, yönetimin kalitesini arttıracığı gibi yönetimin demokratik niteliğiyle de ilişkilidir. Denetim, pek çok ülkeye demokratikleşme yolundaki şeffaflık ve saydamlık arayışında yardımcı olmaktadır.<sup>24</sup>

### 1.3. Denetim Türleri

İdare üzerinde yapılan denetim hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki türdür. Yargı yerleri kural olarak hukuka uygunluğu denetlerken, diğerleri hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yapmaktadır.<sup>25</sup> Yerindelik, idarenin yer ve zaman durumunun gereklerine göre davranmasıdır. Bu denetimle yönetimin eylem ve işlemlerinin yer, zaman ve koşul bakımından isabetli olması sağlanır.<sup>26</sup>

Yönetimin davranışlarının yalnızca hukuka uygun olması yetmez, bunların yerinde olması, başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde, kamuya yararlı olarak yürütülmesi de gerekir.<sup>27</sup>

### 1.4. Denetim Yolları

Hukuk devleti olmanın en temel sonuçlarından birisi idarenin denetimidir. İdarenin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için çeşitli denetim yollarına başvurulur. Kamu yönetiminin denetlenmesinde kabul edilmiş belirli yöntemler

---

<sup>21</sup> Atay, a.g.e., s.22

<sup>22</sup> Uluğ, a.g.e., s.98

<sup>23</sup> Nuri Tortop, G.Eyüp İsbir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s.161

<sup>24</sup> Düğen, a.g.e., s.2

<sup>25</sup> Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Ed.:Burhan Erdem, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 1988, s.733

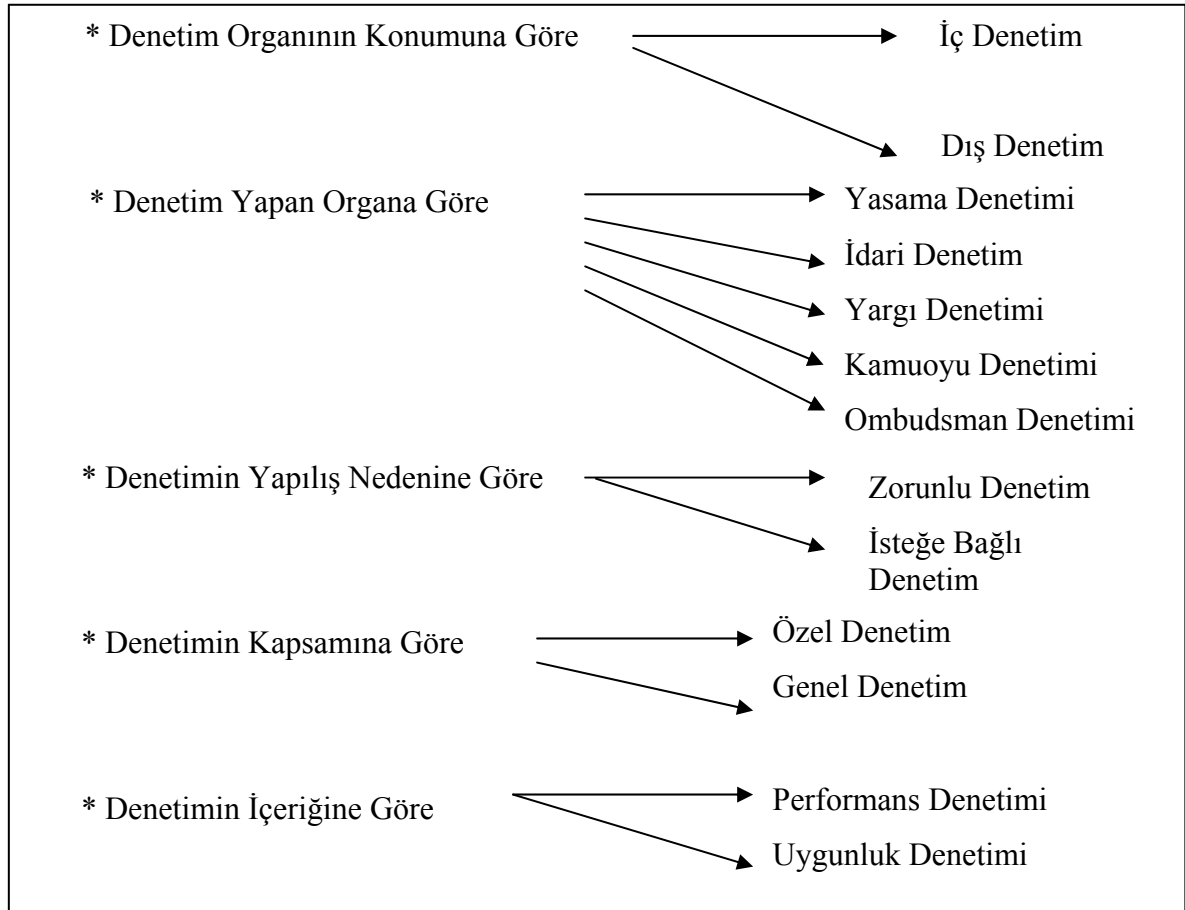
<sup>26</sup> Hüseyin Amcaoğlu, **Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002, s.13

<sup>27</sup> Cihangir Köksal, **Kamu Yönetiminde Denetim Mekanizmaları ve Ombudsman Kurumu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999, s.6

bulunmakla birlikte bu yöntemler ülkelerin siyasi ve idari yapılarına göre değişiklik gösterebilmektedir.

Günümüzde idare, çok değişik şekillerde birden çok organ tarafından denetlenmektedir. Kamu idaresi üzerindeki denetim idari kuruluşlar tarafından yapılabildiği gibi, idarenin dışında yer alan kuruluşlar tarafından da yapılabilir.<sup>28</sup> İdari kuruluşlar tarafından yapılan denetime idari denetim, yasama organınca yapılan denetime siyasal denetim, yargı organlarınca yapılan denetime yargı denetimi ve kamuoyunu oluşturanlar tarafından yapılan denetime kamuoyu denetimi adı verilmektedir. Ayrıca idarenin uluslararası denetimi de söz konusu olabilir.

### Şekil 1: Denetim Yolları



**Kaynak:** Serdar Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001, s.25

<sup>28</sup> Gözübüyük, a.g.e., s. 245

Serdar Mutta, “İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi” isimli çalışmasında denetim yollarını; denetim organının konumuna göre (iç ve dış denetim), denetim yapan organa göre (yasama, idari, yargı, kamuoyu ve ombudsman denetimi), denetimin yapılış nedenine göre (zorunlu ve isteğe bağlı), denetimin kapsamına göre (özel ve genel) ve denetimin içeriğine göre (uygunluk ve performans denetimi) sınıflandırmanın mümkün olduğunu ifade etmiştir.<sup>29</sup>

Kötü yönetimlerde kamuda görev yapan liyakatsiz yöneticilere geniş yetkiler verildiğinde, görevlerini kötüye kullanma ihtimali artmaktadır. Görevlilerin yetkilerini kötüye kullanmalarının önlenmesinde hem yargı denetimi hem de yargı dışı denetim olan ombudsman denetimi kaçınılmaz hale gelmiştir.<sup>30</sup>

#### 1.4.1. Yargı Yolu İle Denetim

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması anayasal bir kuraldır. 1982 Anayasası'nın 125. maddesine göre; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır (Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları hariç). Yine aynı maddeye göre “idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararlı ödemekle yükümlüdür.” Literatürde bu kurala “hazine teorisi” adı verilmektedir.

İdarenin yerine getirmek zorunda olduğu devlet görevlerinin artması onun takdir yetkisini yatay olarak genişletirken, öte yandan hukuka bağlılık ilkesi bu yetkiyi dikey olarak daraltmaktadır.<sup>31</sup> İdari eylem ve işlemlerin, yargı organları tarafından denetlenmesi ise, hukuka bağlı devletin temel güvencesidir. Ayrıca hukuk devletinde idarenin hukuk kurallarına bağlı olması, eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık tutulması onu polis devletinden ayıran başlıca özelliğdir.<sup>32</sup> Hukuka bağlı bir devlette, kişisel hak ve hürriyetlerin kişiler arasında birbirine karşı korunmasının yanında, idarenin kanunsuz ve keyfi hareketlerine karşı da korunması gerekmekte, bu nedenle idarenin faaliyetlerini yargı denetimine tabi tutmak zorunlu olmaktadır.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Serdar Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001, s.25

<sup>30</sup> Galip Demir, “Ombudsmanlık ‘Yolsuzluklara’ Çare Olabilir Mi?”, **Zaman Gazetesi**, 17.09.2003, <http://nedir.antoloji.com/ombudsman/>

<sup>31</sup> Metin Kıratlı, “Danıştay’ın İdarenin Takdir Yetkisini Denetlemesi”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:6, 1967, Ankara, s.31

<sup>32</sup> Osman Erdoğan, **Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.28

<sup>33</sup> Gürsel Özkan, **İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırlanması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1994, s.37

İdarenin idare edilenlerle uyuşmazlıklarının çözümünde, objektif ölçütlerle uyuşmazlığı inceleyip karara bağlayan tarafsız bir merciye ihtiyaç duyulduğu açıktır.<sup>34</sup> Yargı denetimi yaptırma bağı olduğu için yönetimin hukuk kurallarına bağlı kalması ve dolayısıyla yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması sağlanmış olur. Bu yolla hak ve menfaatleri ihlal edilen kimse yetkili yargı yerine başvurarak yönetsel işlemin iptalini ya da karşılaştığı haksızlığın giderilmesini isteyebilir.<sup>35</sup> Bu yönüyle yargısal denetim diğer denetim yollarına kıyasla daha büyük bir teminat sağlamaktadır. Ayrıca idare edilenler ile idare arasında çıkan anlaşmazlıkların tarafsız yargı organı önüne götürülmesi, vatandaşa güven sağlaması açısından da önemli ve gereklidir. İdari yetkinin korunması ile vatandaşların hukukunun korunması, bunlar arasında uzlaşmanın sağlanması, idari yargının görevidir.<sup>36</sup>

İdare üzerinde uygulanan ve idarenin dışında yer alan en etkili denetim yolu, idareyi hukuk sınırları içinde tutan yargısal denetimdir. Siyasal denetim sadece hükümet üzerindedir. Kamuoyu ferdi meselelere objektif ölçülerle yaklaşmadığı için kamuoyu denetimi de yetersiz kalmaktadır.

Yargısal denetim, denetim türleri arasında ayrı bir önem taşır. Yargı denetiminin kimi yanları yalnızca kendine özgüdür. Bunların başka denetim türlerinde kullanılması söz konusu değildir. Bilindiği gibi yargı denetimi yapanlar, mahkeme ve yargıç konumundadır. Bu konum ayrıcalıklı ve başkalarına kapalıdır. Temel özelliği “bağımsızlık”tır. Uygulanan yöntem, yargıya özgü olmakla birlikte, bu yöntemin ilgilileri ve tarafları koruyucu özelliklerinin yönetsel yönetime geçmesi ve orada da kullanılması istenen bir sonuçtur. Yargı yönteminin yönetimce de izlenmesi koruyucu ve güvenceli oluşu nedeniyle istenirse de ağır işleyişi, ekonomik ve etkili olmayışı gibi nedenlerle eleştirilir. Bunun yönetime uyarlanması gerektiği savunulur.<sup>37</sup>

Sonuçları bakımından ele alınırsa, yargı denetimi bir bakıma “en etkili” yoldur. Zira tartışmayı keser, düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına “kesinlik” ve “istikrar” getirir.<sup>38</sup> Ayrıca yargı denetimi sırasında bağımsız mahkemeler tarafından yapılan tarafsız ve adil bir yargılama ile verilen kararlar denetlenen işlemin hukuka uygunluğunun da onayı sayılmaktadır.

---

<sup>34</sup> A.Vahap Darendeli, **İdari Yargı Etkinliği Açısından İdari Uyuşmazlıklarda Adli Yargı Denetiminin Sınırlandırılması**, Doktora Tezi, Konya, 2003, s.9

<sup>35</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.14

<sup>36</sup> Özkan, a.g.e., s.37

<sup>37</sup> Demirel, a.g.e., s.93

<sup>38</sup> Akıllıoğlu, a.g.e., s.4

Diğer denetim türleri yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması, zarara uğrayanların zararlarının giderilmesi bakımından yetersiz kalmaktadır. Siyasi denetim, hükümetin denetlenmesine imkan vermekte ama yönetilenlerin kişisel başvuruları Dilekçe Komisyonu dışında değerlendirilmemektedir. İdari denetim yollarında idarenin taraflı davranarak kendisini tutması endişeleri doğmaktadır. Oysa ki, idarenin denetlenmesinden idarenin değil, yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin teminat altına alınması anlaşılmalıdır. Bunu sağlamak için de bir diğer denetim yolu olan yargı denetimi devreye girmektedir.<sup>39</sup>

Yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinde dünya da belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi, “adli idare” veya “yargı birliği” sistemi adı verilen yönetimin yönetsel yargı organları tarafından denetlenmesi, ikincisi ise “idari yargı” adı verilen yönetimin sivil yargı organları tarafından denetlenmesidir.<sup>40</sup>

#### **1.4.1.1. İdari Yargı Sistemi**

Bireylerle idare arasındaki uyuşmazlıklardan kaynaklanan davalara Kara Avrupa’sı ülkelerinde ve ülkemizde, Adli Yargıdan farklı şekilde örgütlenen idari yargı organı bakmaktadır.

İdari yargı sistemi, yönetim örgütünün birçok özellik ve incelikleri olduğu ve ancak bu incelik ve özelliklerin, bu alanda uzmanlaşmış yönetsel yargı organlarınca değerlendirilebileceği görüşüne dayanmaktadır. Bu sistemde yürütme organının eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi genel yargı organlarınca yapılır.

Yönetsel yargı sistemi Kıta Avrupa’sı ülkelerinde özellikle Fransa, Belçika, Almanya ve Türkiye’de uygulanmaktadır. Türkiye’de İl ve İlçe İdare Kurulları, Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu gibi organlar yönetsel yargı kapsamına giren görevler yapmaktadır.

İdari yargı sisteminin kapsamı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde sadece idarenin az veya çok sorumluluğu ile yetinilirken, bazı ülkelerde ise hakim kanunlara aykırı işlemi bozma yetkisine de sahiptir. “Hükümet Tasarrufu” sayılan bazı işlemler ise yargı denetiminden ayrı tutulmuştur.<sup>41</sup>

Türkiye’de idari yargı alanında ilk adım 1868 yılında atılmıştır. Bugünkü Danıştay’ın karşılığı olarak Fransız örneğine göre “Şurayı Devlet” isimli organ kurulmuştur. Fransa’da

---

<sup>39</sup> Zakir Avşar, **Ombudsman–Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Hak–İş Konfederasyonu, Ankara, 1999, s.27-28

<sup>40</sup> Cemil Kaya, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1997, s.100

<sup>41</sup> Mutta, a.g.e., s.53

halkın idareye karşı şikayetlerini inceleyen ve zamanla görevini Danıştay'a devreden "Kral Şurası" benzeri bir yapı ülkemizde, Osmanlı döneminde "Şurayı Devlet" adı ile bilinmekteydi. Şurayı Devlet idari yargının temelini oluşturmaktaydı. Bu yapı Cumhuriyet döneminde de korunmuş ve 1925'te Şurayı Devlet Kanunu ile Danıştay kurulmuştur. 1982'de çıkarılan Danıştay Kanunu ve ardından çıkarılan yasalarla İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri ve İdari Yargılama Usul Kanunu ile idari yargı bugünkü şeklini almıştır.<sup>42</sup>

#### **1.4.1.2. Yargı Birliği (Adli İdare) Sistemi**

İlk olarak İngiltere'de ortaya çıkıp gelişen adli idare sisteminde, idarenin eylem ve işlemleri de özel hukuk kurallarına tabi tutulmakta olup bu sistem daha çok Anglo-Sakson ülkelerinde "yargı birliği" sistemi adı ile uygulanmaktadır.<sup>43</sup>

Özellikle İngiltere ve Amerika'da uygulandığı için Anglo-Amerikan sistemi de denilen yargı birliği sisteminde, yönetimin vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabi olması ve uyuşmazlıklarının normal mahkemelerde çözümlenmesi öngörülmektedir.<sup>44</sup>

Yargı birliği sisteminde yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Sistemde idare ile birey eşit tutulur ve aynı hukuk kuralları uygulanır. Yürütme organının eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi özel yargı kuruluşlarına yani idari mahkemelere bırakılmaktadır.

İdarenin adli yargı organlarınca denetlenmesi her ne kadar yargı birliğini meydana getirirse de, günümüzde gittikçe artan ve genişleyen kamu hizmetlerinin ve teşkilatının denetimini gereği gibi sağlayamaz. Bunun için hukuk bilgisinin yanında idare tecrübesine de ihtiyaç vardır.<sup>45</sup> Sistemin bu nedenden kaynaklanan yetersizliği, bazı ülkelerde adliye mahkemelerinin yanında ve bunların dışında idareyi elliye yakın ayrı faaliyet alanında denetleyen ve sayıları iki bine yakın ihtisas mahkemeleri kurmaya yöneltmiştir.<sup>46</sup>

#### **1.4.1.3. Yargı Yolu İle Denetimin Sınırlılıkları**

Yargısal denetim bazı olumlu yönlerine rağmen bir takım olumsuzlukları da içermektedir. Öncelikle yargısal denetimde yargı yerleri ancak yönetsel bir eylem ya da işlemin tek bir kişi ya da örgüt üzerindeki etkisini inceleyebileceğinden, ortada bir "dava

---

<sup>42</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.16

<sup>43</sup> Sadrettin Gültekin, **Kamu Yönetimi**, Akademi Yayınevi, Rize, 2002, s.389

<sup>44</sup> Demirel, a.g.e., s.93

<sup>45</sup> Mutta, a.g.e., s.51

<sup>46</sup> Erdoğan, a.g.e., s.29

ya da anlaşmazlık” bulunması gerekir.<sup>47</sup> Ayrıca yargısal denetimde izlenecek biçimsel koşulları bilmeyen kişilerin haklarını kaybetme riski bulunmaktadır.

Anayasada, idarenin işlemlerine karşı vatandaşlara, yargı yolunu kapatan çok önemli istisnalar getirilmiştir. Örneğin: Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şura kararları, yargı denetimi dışında tutulmuştur. (Madde 125/2) Ayrıca Anayasa, gerek kendi içinde gerekse özel kanunlar yoluyla, hukukun en önemli prensiplerinden biri olan “Yargı Birliği” ve “Tabii Hakim” ilkesini çiğneyerek “Özel Mahkemeler” ihdas etmiş, bu suretle de Adli Yargı yolu ile hak arama hürriyetine, eşine az rastlanır istisnalar ve kısıtlamalar getirmiştir. Sıkıyönetim Mahkemeleri, Devlet Güvenlik Mahkemeleri ve sivil şahısların Askerî Mahkemelerde Yargılanması, Yargı Yolundaki istisna ve kısıtlamaların önemli örneklerindedir.<sup>48</sup>

Anayasanın 125. maddesinde belirtilmiş olsa da sadece yargısal denetim organlarının tesisi, idarenin hukuka tam riayetini sağlamak için gerekli ama yeterli değildir. Zira yönetimin bir kısım işlemleri yargı denetimi dışındadır.<sup>49</sup> Hemen her ülkede bazı idari işlemlerin yargı denetimi dışında bırakıldığını biliyoruz. İdarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi konusunda yargı yerlerince getirilen kısıtlamaya “yargı kısıntısı”, yasama organından kaynaklanıyorsa buna “yasama kısıntısı” adı verilmektedir.<sup>50</sup> Anayasa'nın 125. maddesinin 4.fikrasında, “Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez” hükmüne yer verilmiştir.<sup>51</sup>

İdarenin yargı yolu ile denetiminin bir diğer sakıncası, yargı denetiminin diğer denetim yollarına göre, yavaş işlemesi ve sonucun geç alınmasıdır.

Yargı denetiminin başka bir sakıncası ise, idarenin yargı yolu ile denetiminin kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık, idarenin işleyişini, kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmesidir.<sup>52</sup> Bu sakıncaların etkisini azaltmak için, kişisel yararlar kamu yararı arasında bir dengenin kurulmasını sağlamak zorunlu görünmektedir.

---

<sup>47</sup> Herbert A. Simon ve Diğerleri, **Kamu Yönetimi**, Çev.: Cemal Mihçioğlu, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975, s:479

<sup>48</sup> Muharrem Balcı, **Eğitim Ve Öğretimde Haklar Ve Yükümlülükler**, Danışman Yayınları, 1. Baskı, 1998, s.45-46

<sup>49</sup> Erdoğan, a.g.e., s.30-31

<sup>50</sup> Mutta, a.g.e., s.53

<sup>51</sup> Mehmet Ünlüçay, “İdarenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlüğü”, [http://danistay.gov.tr/1-idarenin\\_yargisal-denetimi\\_ve\\_hukukun\\_ustunlugu.htm](http://danistay.gov.tr/1-<u>idarenin_yargisal-denetimi_ve_hukukun_ustunlugu.htm</u>)

<sup>52</sup> Gözübüyük, a.g.e., s.242



### 1.4.2. Yargı Dışı Yollarla Denetim

İdari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun tek denetim yolu yargı denetimi değildir. Yönetimin yargı yoluyla denetiminin yanında yargı dışı denetim yolları da mevcuttur.

Yargı dışı denetim yolları, yargısal denetime oranla daha geniş kapsamlıdır. Şöyle ki; yargı denetiminde, idarenin yaptığı işlem ve eylemlerin sadece hukuka uygunluğu denetlenirken, idari denetim, kamuoyu denetimi ya da siyasal denetim gibi diğer yargı dışı denetim yollarında idarenin yaptığı işlem ve eylemlerin aynı zamanda yerindeliği de denetlenmektedir.<sup>53</sup>

Yargı dışı denetim; idarenin hukuka ve ihtiyaçlara uygun biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılan denetimdir. İdare bu denetimi kendi müfettişleri ile yapabileceği gibi, kendi dışındaki başka kuruluşlar vasıtasıyla da gerçekleştirebilir. Sayıştay'ın mali denetimi, TBMM'nin soru, gensoru gibi yollarla yaptığı denetim ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Kamu İktisadi Kuruluşlarını denetlemesi, idarenin yargı dışı denetimine örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu da idarenin hukuka uygunluğunun denetlendiği bir kuruldur. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları bu kurulun görev alanı dışındadır.<sup>54</sup>

Yargı denetiminin yapılabilmesi için yargı merciine başvurunun olması yani bir idari davanın açılmış olması gerekir ve bu da sıkı kayıtlara bağlanmıştır. Ancak yargı denetimi dışındaki diğer denetim yolları daha basit ve gevşek kurallara ve kayıtlara bağlanmıştır.<sup>55</sup>

Yargı dışı denetim; (i) siyasal denetim, (ii) idari denetim, (iii) kamuoyu denetimi ve (iv) ombudsman denetimi olarak dört grupta incelenebilir.

#### 1.4.2.1. Siyasal Denetim

Siyasal denetim denildiği zaman daha çok parlamento tarafından yapılan denetim akla gelmektedir. Siyasal iktidarın kararlarını uygulama aracı olan idareyi denetleme görevi, halk temsilcilerinden oluşan, parlamentoya aittir.<sup>56</sup> Hukuk devletinin en önemli özelliklerinden birisi yürütme gücünün denetim altında olmasıdır.

---

<sup>53</sup> Darendeli, a.g.e., s.10-11

<sup>54</sup> Gültekin, a.g.e., s.388

<sup>55</sup> Darendeli, a.g.e., s.11

<sup>56</sup> Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Cilt:1, Ankara,1998, s.10

Parlamente denetim, çağdaş parlamente demokrasilerde olduğu gibi T.B.M.M.'nin en önemli işlevleri arasındadır. Gerçekten de parlamento çalışmalarının büyük bir bölümü denetim konularıyla ilgili olmaktadır.<sup>57</sup>

Yasama organı tarafından yapılan siyasi denetimin yolu ve yöntemi, Anayasa ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 87.maddesi parlamentonun yetki ve görevleri arasında hükümet ve hükümet üyelerinin denetlenmesini de saymıştır.

Yasama organı kamu gücünün temsilcisi olarak, kendi içinde görevlendirdiği hükümetin yasalarla belirlemiş olduğu kurallara uygun çalışıp çalışmadığını, görevini kötüye kullanıp kullanmadığını denetler.<sup>58</sup>

#### **1.4.2.1.1. Hükümetin Genel Olarak Denetimi**

Parlamente rejimde yasama organına karşı sorumlu olan hükümet, anayasada belirlenmiş olan yöntem ve araçlarla parlamento tarafından denetlenir ve gerektiğinde güvensizlik oyu ile iş başından uzaklaştırılabilir.<sup>59</sup> Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar ve yasama organı, idareyi dolaylı olarak, hükümet veya bakan aracılığı ile denetler.

Demokratik bir rejimde halk adına egemenlik yetkisini kullanan organlar, devlet yönetiminin işleyişi ile ilgili sorunlarda “denetleyici” rol üstlenirler.<sup>60</sup> İdarenin başı olan bakanlar, kendi yetkileri içindeki işlerden ve emirleri altındakilerin işlem ve eylemlerinden dolayı Meclise karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk siyasi sorumluluktur. Siyasi denetim bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğinin araştırılmasına yöneliktir.<sup>61</sup> Bakanların ceza sorumluluğu da vardır. Meclis bakanları, ceza sorumluluğundan dolayı Yüce Divan'a gönderebilir.<sup>62</sup>

Parlamente'nin hükümeti denetleme araçları, her ülkenin siyasi rejimine göre değişiklikler göstermektedir.<sup>63</sup> 1982 Anayasası'nın 98. 99. ve 100. maddelerine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hükümete uygulamış olduğu siyasi denetim yolları; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudan ibarettir.

---

<sup>57</sup> Şeref İba, **Parlamente Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997, s.2

<sup>58</sup> Şermin Atak, **Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Alternatif Yöntemler**, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1994, s.34

<sup>59</sup> Erdoğan, a.g.e., s.17

<sup>60</sup> Akıncı, a.g.e., s.60

<sup>61</sup> Avşar, a.g.e., s.23

<sup>62</sup> Gözübüyük ve Tan, a.g.e., s.11-12

<sup>63</sup> Erdoğan, a.g.e., s.17

- **Soru**, Meclis üyelerinin belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla yazılı veya sözlü olarak Başbakan veya bakanlardan bilgi istemeleridir.
- **Genel görüşme**, toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Meclis Genel Kurulu'nca görüşülmesidir. Açılması için hükümet, siyasi parti grupları ya da en az 10 milletvekili tarafından önerge verilmesi gerekmektedir.<sup>64</sup>
- **Meclis araştırması**, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan araştırmadır. Bilgi almaya yöneliktir.
- **Meclis soruşturması**, görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan Başbakan ve bakanlar hakkında, Meclis üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile açılan ve cezai sorumlulukların araştırılmasını sağlayan bir denetim yoludur.
- **Gensoru** ise, Bakanlar Kurulu'nun ya da bir bakanın düşürülmesi amacıyla yapılan genel bir görüşmedir. Siyasal sorumluluğa yol açar. Bir siyasi parti grubu adına veya en az 20 milletvekilinin imzası ile verilir.<sup>65</sup>

Bu siyasi denetim yollarından ilk üç denetim aracı, bilgi edinme amacına yöneliktir. Duruma göre diğer denetim yollarının işletilmesi her zaman mümkündür. Meclis soruşturması cezai, gensoru ise siyasi sorumluluk doğmasını sağlamaya yöneliktir.<sup>66</sup>

#### **1.4.2.1.2. Parlamento'ya Başvurma Yolu ile Denetim**

Parlamentonun denetimi, kendiliğinden yani parlamento organı tarafından veya üyelerinin teşebbüsleri ile yapılabileceği gibi, vatandaşların 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde öngörülen dilekçe hakkına dayanarak yaptıkları başvuru üzerine harekete geçmesi ile de sağlanabilir. Türk vatandaşlarının, kendileriyle kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında Meclis'e yazı ile başvurma hakkı nedeniyle verilen kararlar hükümeti ve idareyi hukuken bağlamamakta ancak uygulamada komisyonca verilen kararlara genelde uyulmaktadır.<sup>67</sup>

Dilekçe hakkı, 1982 Anayasası'nın 74.maddesinde "vatandaşlar, kendileriyle veya kurum ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvuru hakkına sahiptir" şeklinde düzenlenmektedir. Aynı düzenleme 1961 Anayasası'nın 62. maddesinde de bulunmaktaydı.

<sup>64</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.28

<sup>65</sup> A.g.e., s.29

<sup>66</sup> Demirel, a.g.e., s.86

<sup>67</sup> Özkan, a.g.e., s.32

Dilekçelerin, dilekçe sahibinin adını, soyadını, imzasını ve adresini içermesi, belli bir konuda olması, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olmaması gerekir. Bu şartlara uymayan dilekçeler incelenemez.<sup>68</sup>

Meclis'e verilen bu dilekçeler bu iş için kurulan Dilekçe Komisyonu'nda görüşülür. Dilekçeler konusunda Meclis'in vermiş olduğu kararlar her ne kadar bağlayıcı olmasa da uygulamada Meclis'in alınan kararlara uyulmaması durumunda diğer denetim yollarını harekete geçirmesinden ötürü genellikle uyulduğu görülmektedir.

Prof. Başgil, 'Büyük Millet Meclisi'ne müracaat hukuki bakımdan vatandaş için geniş ve kuvvetli bir teminat arz etmekle beraber, halk psikolojisi bakımından bir emniyet sübabı ve yüksek makamın içtimai politikası içerisinde bir ibre vazifesi görmektedir' diyerek kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki diyalogun iyileştirilmesinde ve devletin saygınlığının konumlamasında bu kanalın önemine dikkat çeker.<sup>69</sup>

#### **1.4.2.1.3. Parlatentonun KİT'leri Denetimi**

Parlatentonun, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bilanço ve sonuç hesaplarının uygunluğu ve yönetim kurullarının ibrası şeklinde yaptığı denetim de siyasi denetim kapsamındadır.<sup>70</sup>

Ülkemizde TBMM'nin Kamu iktisadi Teşebbüsleri hakkında denetim hakkı bulunmaktadır. KİT'ler hakkındaki 440 sayılı Kanuna paralel olarak 468 sayılı Kanunla Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM tarafından denetlenmesi hususu düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 165.maddesine göre oluşturulan 35 kişiden oluşturulan KİT Komisyonu halen bu denetimi yürütmektedir.<sup>71</sup>

#### **1.4.2.1.4. Siyasal Denetimin Sınırlılıkları**

Günümüzde yasama organının elindeki denetim mekanizmalarını etkin bir şekilde işletebildiği ve bürokrasi üzerinde yeterli bir denetim kurduğunu ileri sürmek güçtür. Zira son yıllarda artan kamusal faaliyetler parlatentoların da iş hacimlerini genişletmiş ve buna bağlı olarak verimlerini de düşürmüştür. Hükümetler artık kolaylıkla faaliyetlerini yasama denetiminin dışına çıkarabilmektedir.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, s.241

<sup>69</sup> Avşar, a.g.e., s.24-25

<sup>70</sup> Özkan, a.g.e., s.33

<sup>71</sup> Avşar, a.g.e., s.25-26

<sup>72</sup> Düğen, a.g.e., s.8

Meclis'te çoğunluğa sahip olan iktidar partisi kendisini her şikayete karşı bir şekilde koruyacağı gözden kaçmamalıdır. Ayrıca yönetimin çalışmaları yönetimin içinde kalmaktadır.<sup>73</sup>

Parlamentonun idareyi denetlemesi dolaylı bir denetimdir. İdarenin işleyiş tarzı üzerinde yoğunlaşır.<sup>74</sup> Siyasal denetimin bu yönleri diğer denetim yollarının onu tamamlama niteliğinin önemini artırmaktadır.<sup>75</sup>

#### **1.4.2.2. İdari Denetim**

İdari denetim, yönetsel yapı içerisinde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi iç yapılarında oluşturulmuş olan özel birimlerce ve kendi yapıları dışındaki denetim birimleri tarafından denetlenmesidir.<sup>76</sup>

İdarenin görevlerinin çoğalması ve karmaşıklaşması bu görevleri düzenleyen kaynakların da çoğalmasını beraberinde getirmiştir. Bu yoğunlukta idarenin hukuka uygun davranabilmesi de güçleşirken, kişisel hakların ihlal edilebilmesi ihtimali de artmıştır.

İdari denetim, idari kurum, vasıta ve usullerle yapılan denetimdir.<sup>77</sup> Bu denetim çeşitli biçimlerde yürütülebilmektedir. İdarenin faaliyetleri, yasama ve yargı organlarınca denetlendiği gibi idarenin kendi içerisinde oluşturduğu denetim organları tarafından da denetlenir. Bu denetimlerin bir kısmı faal idarenin yapısı içerisinde diğer bir kısmı ise özel teminat müesseseleri eliyle gerçekleşmektedir.<sup>78</sup>

Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine “iç denetim”, başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesine “dış denetim” denir.<sup>79</sup> İç denetimin en belirgin örnekleri “hiyerarşi denetimi” ile “idari teftiş”tir. Dış denetimin örnekleri ise “vesayet denetimi” ve devletin özel denetim kuruluşlarınca yürüttüğü denetimdir.<sup>80</sup>

##### **1.4.2.2.1. İç Denetim**

İdari denetim türlerinden biri olan iç denetim, idarenin kendi kendine yaptığı denetimdir. Yani idare kendisini yine kendi eliyle denetlemektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun iç denetimi düzenleyen 63. maddesine göre ise iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek

---

<sup>73</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.31

<sup>74</sup> Mutta, a.g.e., s.41

<sup>75</sup> Düğen, a.g.e., s.9

<sup>76</sup> Erdoğan, a.g.e., s.23

<sup>77</sup> Eroğlu, a.g.e., s.342

<sup>78</sup> Avşar, a.g.e., s.26

<sup>79</sup> Erdoğan, a.g.e., s.23

<sup>80</sup> Demirel, a.g.e., s.87

için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.<sup>81</sup>

İdarenin kendi kendini denetlediği “iç denetim” türünün iki şekli vardır. Bunlardan ilki “hiyerarşik denetim”, diğeri ise “idari teftiş”tir.

#### **1.4.2.2.1.1. Hiyerarşik Denetim**

Her bir kamu kurumu, yetki ve görevler bakımından ast-üst biçiminde örgütlenmiştir. Ast-üst biçiminde örgütlenme hiyerarşik bir yapıyı ortaya çıkarır. Hiyerarşik yapı içerisinde yer alan üstlerin astlarını denetlemesine “hiyerarşik denetim” adı verilmektedir.<sup>82</sup> Bu denetim, ast-üst ilişkisinin doğal bir gereğidir. Üstün astını denetlemesi yönetimin doğasında vardır.<sup>83</sup>

Üst, astların eylem ve işlemlerini her zaman denetleyebilir. Bunun için yasal bir düzenleme gerekmez. Hiyerarşik üst, hiyerarşik denetim yetkisini resen kullanabileceği gibi, ilgililerin müracaatı üzerine de kullanabilir.<sup>84</sup>

Üst, asta yön verebilir, yapacağı işleri önceden belirtebilir, ya da işlem yapılmadan önce onayının alınmasını isteyebilir. Üst, astın yapmış olduğu, işlemleri sonradan kendiliğinden veya ilgililerin isteği üzerine de denetleyebilir. Üst, astın işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem yerindelik açısından denetler. Gerektiğinde, astın yaptığı işlemlerin uygulanmasını durdurabilir, değiştirilmesini isteyebilir.<sup>85</sup>

Hiyerarşik denetimde her astı, tüm üstleri denetleyebilir. Yani şefleri sadece şube müdürleri değil, şube müdürlerinden başlayarak tüm üstleri denetleyebilir. Üst, astın kişisel durumu ile ilgili hiyerarşik yetkilere sahip olduğu gibi, onun yaptığı işlemler üzerinde de yetkiye sahiptir. Üstlerin, astları üzerinde, atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama ve hizmet yerini değiştirme gibi hiyerarşik yetkileri bulunmaktadır.

Hiyerarşik denetim sonunda üst, astın işlemlerini ya uygun bulur ve ya uygulanmasını geciktirebilir, ya da iptal edebilir. Astın görevine giren konularda, üst ast yerine herhangi bir işlemde bulunamaz. Başka bir deyişle, üst astın yerine geçerek kendisi karar alamaz. Bununla birlikte, üst asta emir vererek, ne yönde karar alması gerektiğini

---

<sup>81</sup> [http://euspk.ege.edu.tr/yasal\\_duzenlemeler/5018\\_sayili\\_kanun.doc](http://euspk.ege.edu.tr/yasal_duzenlemeler/5018_sayili_kanun.doc) (11.12.2006)

<sup>82</sup> Köksal, a.g.e., s.7

<sup>83</sup> Fatih Özkul, **Ombudsman Sistemi ve Türkiye**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998, s.9

<sup>84</sup> Mutta, a.g.e., s.30

<sup>85</sup> Demirel, a.g.e.,s.87

bildirebilir. Ast, üstün emri doğrultusunda karar alır; üstün verdiği emrinde hukuka uygun olması, suç teşkil etmemesi gerekir.<sup>86</sup>

Hiyerarşik kontrol merkeze bağlı idare memurları üzerinde cereyan eder. Yerinden yönetim idaresi ve bunların personeli üzerinde merkezin hiyerarşik kudreti yoktur. Hâkimler üzerinde ve mahkemeler arasında da hiyerarşi ve hiyerarşik kontrol bahis konusu olamaz. Ayrıca askerlerde sivil idarelerin ve hiyerarşinin dışında kalırlar.<sup>87</sup>

Ülkemizde hiyerarşik şikayet mekanizması, merkezi otoritenin güçlü olması nedeniyle, çok etkili ve süratli bir yoldur. Fakat denetimin idarenin kendi ajanlarıncı yürütülmesi, idarenin hem denetleyen hem de denetlenen durumunda olması nedeniyle vatandaşın çıkarları değil idarenin çıkarları ön plandadır.<sup>88</sup> Bu denetim türü tek başına idare edilenlerin hak ve özgürlüklerini idare karşısında gereği gibi koruyabilen bir denetim mekanizması değildir.<sup>89</sup>

#### **1.4.2.2.1.2. İdari Teftiş**

İdari teftiş, planlama, teşkilatlandırma, koordinasyon, hiyerarşik denetim, sevk ve idare gibi yönetsel sürecin unsurları ile ilgili karar, eylem ve işlemlerin, yürütme yetkisine sahip otorite adına yetkili organlar tarafından denetlenmesidir.<sup>90</sup> Kamu bürokrasisinin etkin bir biçimde denetlenebilmesi amacıyla en üst yöneticiye bağlı, onun emriyle harekete geçecek ve onun adına o kuruluşu denetleyecek bir denetim organı oluşturulmaktadır.<sup>91</sup>

Başka bir anlatımla teftiş, iç denetimin idari yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimler tarafından yapılmasıdır.<sup>92</sup> Ülkemizde 2003 tarih ve 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun” ile tüm bakanlık teşkilatlarında zorunlu olarak teftiş kurulu başkanlıklarının kurulacağı ve ihtiyaca göre de bağlı kuruluşların merkez teşkilatında da kurulabileceği belirtilmiştir. Hiyerarşik denetimden farklı olarak idari teftiş, idarenin denetiminin yanında mali denetim ve personel işlerinin denetimini de içine almaktadır.<sup>93</sup>

Teftiş yoluyla denetim müfettişler eliyle gerçekleştirilir. Müfettişler kurumun üst yöneticisini kurumun işleyişi hakkında aydınlatır ve denetim görevinin yerine getirilmesine

<sup>86</sup> Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, s. 238

<sup>87</sup> Eroğlu, a.g.e., s.346

<sup>88</sup> Demirel, a.g.e., s.89

<sup>89</sup> Mutta, a.g.e., s.31

<sup>90</sup> A.g.e., s.32

<sup>91</sup> Ahmet Başözen, “Kamu Bürokrasisi Ve Denetim Yolları”, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamubrokrasisi.htm>

<sup>92</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.20

<sup>93</sup> Mutta, a.g.e., s.33

yardımcı olur. Yürütme yetkileri yoktur. Amaç kurumun işleyişinde verimliliği ve düzeni sağlamaktır.<sup>94</sup>

İdari teftiş, doğrudan doğruya üst yönetici adına uzmanlaşmış kadrolardan oluşan denetim kurulları tarafından yapıldığı için hiyerarşinin farklı bir türü olarak da düşünülebilir. Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerde, en üst amir olan bakan ya da genel müdürlerin denetim yetkileri tüm örgütü kapsamaktadır. Bunlar geniş teşkilat üzerindeki denetimlerini sağlıklı bir şekilde yerine getiremeyecekleri için en üst amire bağlı bir denetim organı oluşturulur.<sup>95</sup>

#### **1.4.2.2.2. Dış Denetim**

Dış denetim, idarenin kendisi dışındaki başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesidir. İdarenin dış denetimi, vesayet makamları tarafından yapılan bir denetim olup idare Sayıştay, Danıştay, Yüksek Denetleme Kurumu ve Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenir.

##### **1.4.2.2.2.1. Vesayet Denetimi**

Ülkemizde yönetim, “yerinden yönetim” ve “merkezden yönetim” ilkelerine göre teşkilatlanmıştır. Yerinden yönetim sisteminin doğal bir sonucu olarak hem yerel düzeyde hem de hizmet düzeyinde merkezi yönetimin yanında başka kamu tüzel kişileri de ortaya çıkmıştır.

Yerinden yönetimin niteliği ve bu sistemin bir sonucu olan özerklik ile her yerinden yönetim idaresinin bağımsızca icrai kararlar alabilme yetkisi, merkezle yerinden yönetim idareleri arasında hiyerarşik bir bağ kurulmasına ve hiyerarşinin bu alana uygulanmasına engel olmaktadır.

İdari merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, yönetimde etkinliği ve verimliliği en iyi şekilde gerçekleştirmek, devletin yüklendiği çeşitli ekonomik ve toplumsal görevlerin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla yerel yönetim birimlerine ve kamu hizmeti yapan kuruluşlara yasalarla tüzel kişilik kazandırılarak çalışma alanlarında bağımsız bir şekilde kendi organları eliyle karar alma ve uygulama olanağı tanınmıştır.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.21

<sup>95</sup> Mutta, a.g.e., s.31-32

<sup>96</sup> Esat Mahmut Yılmaz, “Ulus Devlet Bağlamında İdari Vesayet Denetimi”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı:15, s.35



Vesayet denetimi devlet bütünlüğünü sağlamak amacıyla kabul edilmiştir. Amaç mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi içinde yürütülmesi, toplum yararının korunması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır.<sup>97</sup> Nitekim 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde “merkezi idare mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde vesayet denetimi, açıkça hüküm altına alınmıştır.<sup>98</sup>

Yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimini uygulayacak olan idari vesayet makamları çeşitlidir. Genel olarak, idari vesayet denetimi, genel idare, ya da genel idare içinde yer alan kuruluşlarca yapılır. Yerel nitelikleri kamu kurumları üzerinde vesayet denetimi ise çoğu kez kendilerini kuran kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir.

Yasalarda vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş, ya da İçişleri Bakanı gibi belli bir kamu görevlisi gösterilmektedir. Bu son durumda, vesayet yetkisinin bakan tarafından kullanılması gerekir. Bakan kendi yerine, vesayet yetkisini kullanmak üzere bir başkasını görevlendiremez. Kısaca belirtmek gerekirse, vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri söz konusu olamaz.<sup>99</sup> Örneğin; Yükseköğretim Kanununa göre, Milli Eğitim Bakanı, gerekli gördüğü hallerde Yüksek Öğretim Kuruluna katılabilir ve başkanlık edebilir. Bu gibi durumlarda vesayet yetkisinin bakan tarafından kullanılması gerekir. Bakan kendi yerine, Kurula başkanlık etmek üzere, bir başkasını, örneğin müsteşarını görevlendiremez.<sup>100</sup>

İdari vesayet makamlarının ve bu makamların yetkilerinin yasa koyucu tarafından açıkça belirtilmesi gerekir. Zira, idari vesayet, bir kuruluşa yasa ile tanınan özerkliğin ayrı bir durumudur. Kısaca, vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir, bu yönü ile hiyerarşi yetkisinden ayrılır. Bilindiği gibi hiyerarşi yetkisinin kullanılabilmesi için yasal bir dayanağa gerek yoktur. Hiyerarşik denetim, idarenin iç denetimi olmasına rağmen, vesayet denetimi bir dış denetimdir. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerinin dışındaki başka bir idari kuruluş (merkezi yönetim) tarafından kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi ve kararlarını bozabilme yetkisi demek olan vesayet denetimi,

---

<sup>97</sup> Mutta, a.g.e., s.36

<sup>98</sup> Özkan, a.g.e., s.26

<sup>99</sup> Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku**, s.735

<sup>100</sup> Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, s.239

devletin birliğini ve genel menfaatlerin sağlanmasını öngördüğü kadar, yerinden yönetim idarelerinin korunmasını da öngörmektedir.<sup>101</sup> Ayrıca vesayet makamı yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçip karar alamaz.

Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi onların organları, görevlileri, işlemleri üzerinde yapılabilir. Organları ve görevlileri üzerindeki denetim daha çok atama, atamama, geri alma, şeklinde gerçekleşirken, işlemleri üzerindeki denetim ise onama, onamama, bozma vb. şekillerde gerçekleşmektedir. Örneğin, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında kovuşturma ve soruşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak kesin bir yargı hükmüne kadar görevden uzaklaştırabilmektedir. Ülkemizde vesayet denetiminin vesayet makamlarına verdiği bu yetkinin zaman zaman kullanılması, tartışmalara neden olmaktadır. Bu yetkinin siyasi amaçlarla kullanıldığı şüphesi bulunmaktadır.<sup>102</sup>

#### **1.4.2.2.2. Özel Denetim**

Dış denetimin bir başka biçimi de Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu gibi, denetleme göreviyle kurulmuş özel denetim kurumlarınca yapılan denetimdir. Özel denetimin amacı yönetimin hukuksallığını denetlemektir.

Özel denetim, hiyerarşik denetimden ve vesayet denetiminden ayrıdır. Özellikle kamu yönetiminin mali yönden denetimi Sayıştay, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi de Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır. Her iki denetim kurumunun, yönetim üzerindeki denetimi, özel kural ve yöntemlere bağlanmıştır.<sup>103</sup>

1982 Anayasası'nın 108. maddesinden kaynağını alan Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla denetim yapmaktadır. Kurul bu denetim görevini Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kuruluş ve kurumlarında, kamu kurum ve kuruluşlarınca sermayesinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, işçi-işveren meslek örgütlerinde ve kamuya yararlı derneklerde, her türlü inceleme, araştırma ve denetim yaparak yürütmektedir.

1982 Anayasası'nın 160. maddesinde hüküm altına alınan Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve

---

<sup>101</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.22

<sup>102</sup> Demirel, a.g.e., s.26

<sup>103</sup> A.g.e., s.91

sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayarak kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla idari denetim görevini yerine getirir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 28. maddesiyle Sayıştay'a verilen görevler esas itibariyle kanuna aykırı durumlarından dolayı sorumluların denetimi sırasında ortaya çıkan hesap ve işlemlerini yargılamak olarak belirtilmekte ancak Sayıştay'ca yerine getirilen vize ve sözleşmelerin tescili tamamen idari nitelikli görev olduğundan bu görevleri yerine getirirken idari denetim yapmaktadır.<sup>104</sup>

72 sayılı KHK'de görevleri belirlenen Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da ülkemizde kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, özel kanunlarında Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşları iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmak ve Başbakan'ın görevlendirmesi üzerine incelemelerde bulunmak görevlerini yürütmektedir.<sup>105</sup>

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 72 sayılı KHK kapsamına giren kurum ve kuruluşları ekonomik, mali, yönetsel, hukuksal ve teknik yönden sürekli gözetim ve denetim altında bulundurduğu gibi, Başbakan'ın görevlendirmesi üzerine incelemelerde bulunur.<sup>106</sup> Yüksek Denetleme Kurulu'nun icrai sonuç doğurucu karar alma ve sorumlular hakkında soruşturma açma yetkisi bulunmamaktadır.<sup>107</sup>

#### **1.4.2.2.3. İdari Denetimin Sınırlılıkları**

Yönetim hem denetleyen hem de denetlenen konumunda olduğundan bu denetim türünde gerçek bir denetimden söz edilememektedir. Üst, yapılan eylem ve işlemde kendisinin sorumluluğu olduğu düşüncesinden hareketle astı denetlerken ona göre tavır takınabilmektedir. Ayrıca bu denetim vatandaşın hak ve özgürlüğünü korumaktan ziyade kurumun iç düzeninin bozulmasını ve yasaya aykırılıkları önlemeye yöneliktir.<sup>108</sup>

#### **1.4.2.3. Kamuoyu Denetimi**

Örgütler gibi idare de açık bir sistem olduğu için yaşamını sürdürebilmek için bireylerle sürekli bir alışveriş ve etkileşim içinde bulunmak zorundadır. Günümüzde demokratik siyasal sistemler ve siyasal iktidarlar, yapacağı işlemler ve alacağı kararlardan

---

<sup>104</sup> Özkan, a.g.e., s.31

<sup>105</sup> Coşkun Can Aktan, "Türkiye'de Siyasal Yozlaşmaların Denetimine İlişkin Hukuki Kurumlar Ve Normlar", **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ed.: Coşkun Can Aktan, Hak-İş Yayınları, Ankara, 2001, s.6

<sup>106</sup> Muzaffer Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1992, s.241

<sup>107</sup> Mutta, a.g.e., s.40

<sup>108</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.25-26

önce, idare edilenlerin ya da onları temsil eden örgütlerin görüşünü almak ve gerekirse onları kararlara ortak etme eğilimindedir.<sup>109</sup>

Kamuoyu, “kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun veya grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımları”dır. Bir başka anlatımla kamuoyu, “belli bir zamanda belli bir tartışmalı sorun karşısında bu sorunla ilgilenen kişi ve gruplarda hakim olan fikir ve düşünceler” şeklinde tanımlanabilir.<sup>110</sup>

Kamuoyu denetimi idarenin faaliyetlerinin halk tarafından izlenerek haksız eylem ve işlemlere tepki gösterilmesini ifade etmektedir. İdareyi zorlayıcı yönü olmayan kamuoyu denetimi iletişim imkanlarının geliştiği günümüzde gittikçe etkili hale gelmektedir.<sup>111</sup>

Sıradan yurttaşların görüş ve isteklerinin alınması, egemenlik yetkisinin kaynağına inilmesi demektir. Kamuoyu denetimi, yönetsel işlemlerin hukuka uygunluğunu sağlamada önemli bir işleve sahiptir. Bu nedenle de siyasal iktidara egemenliğin halkta olduğunu hatırlatır. İdari işlemler ve kararlar büyük ölçüde tek yanlılık ve gizlilik esasına tabidir. Kararlardan etkilenen bireylerin bir araya gelerek tepki göstermeleri, yanlış buldukları bir uygulamanın düzeltilmesi için görüş bildirmeleri ve bu yönde baskı yapmaları yönetimin etkili bir biçimde denetlenmesini sağlar.<sup>112</sup>

Kamu yönetimi toplumsal amaçlara ulaşmak için insan gücü ve kaynakların yönlendirilmesi ile ilgilenir ve bunun için çeşitli eylemlerde bulunur. Bu eylemlerden kimisi halk tarafından olumlu karşılanırken, kimisine karşı olumsuz bir tutum takınılmaktadır. Toplumsal amaçlara ulaşmak için girişilen eylemlere halkın tepkisi olumlu olduğunda yönetim bundan güç alıp eylemini sürdürecektir, olumsuz olduğunda ise eylemlerinde bazı değişiklikler yapma gereğini duyacaktır. Bu nedenle kamuoyu denetimi dendiğinde halkın yönetimin eylemlerine karşı takındığı tutumun, yönetimi etkilemesini ve bu anlamda ortaya çıkan bir denetim anlaşılmalıdır.<sup>113</sup>

Bu denetim yönteminde, bireylerin tek tek veya toplu olarak yazılı, sözlü veya gösteri yaparak veya kamu mallarından veya bireysel imkanlarından yararlanarak fikir ve düşüncelerini, idarenin yanlış buldukları eylem ve işleminin geri alınmasını, sonuçlarının tazminini, eylem ve işlemin kendi istekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesini istemeleri, bunun için de kamu makamlarını uyarma, kınama, protesto, aydınlatma, etkileme vb. yöntemleri kullanmaları sık karşılaşılan durumlardır. Kamuoyunun rahatsızlık

---

<sup>109</sup> Mutta, a.g.e., s.54

<sup>110</sup> A.g.e., s.56

<sup>111</sup> Aşar, a.g.e., s.28

<sup>112</sup> Akıncı, a.g.e., s.69

<sup>113</sup> Demirel, a.g.e., s.95

duyduğu konularda uyarı için umumi yerlerde broşür, duyuru, bildiri dağıtılması, bunların posta kutusuna bırakılması, umumi yerlerde bağış, yardım toplanması, posterlerin, sembollerin asılması, yurttaşlık hakları gösterileri ve boykotlar, grevler gerçekleştirilmesi de bu çerçevede ele alınmaktadır. Yine, kamuoyu denetiminde bireysel hareketlerin de yönetim üzerinde etkisi olmakla birlikte daha çok sivil toplum örgütlerinin, geniş kitlelerin etkisi olmaktadır.<sup>114</sup>

Basın, kamuoyunu temsil eden vasıta olarak idare edenle idare edilenler arasında bir nevi aracıdır. Basın, bir taraftan idareye halkın dileklerini, şikayetlerini duyururken, diğer taraftan idarenin aldığı karar ve tedbirleri kamuoyuna ulaştırır.

Basın yolu ile öğrendiği herhangi bir dilek veya şikayeti değerlendirmeyen, denetim mekanizmasını ona göre hareket ettirmeyen bir idari makam, keyfi hareket ve davranışları sebebi ile kamuoyunun itimadını kaybeder. Bağlı bulunduğu hizmet teşkilatının başında yer alan bakanın prestiji sarsılır ve hatta sorumluluğu bahis konusu olabilir.

Basın, halkın idareyi denetlemesinde önemli bir rol oynar. Ancak bu görevini, basın hürriyetinin tanındığı ve teminat altına alındığı rejimlerde başarı ile yapabilir. Kamuoyunu uyarması bakımından zamanımızda radyo, televizyon ve sinema da önemli rol oynamaktadır.

Kamuoyunun teşekkülünde ileri demokrasilerde, türlü halk zümrelerinin meydana getirdikleri meslek ve menfaat grupları da büyük rol oynarlar. Esnaf sanayici, tüccar, memur, gazeteci gibi türlü kurum ve grupların kamu işlerine yaptıkları tesirden ötürü siyasi ilim doktrininde bunlara baskı grupları denilmektedir.<sup>115</sup>

Ülkemizde yönetimin merkeziyetçi ve kapalı bir yapıya sahip olması ile atanmışların seçilmişlerden daha etkili olduğu bir siyasi yapının bulunması, kamu yönetiminin kamuoyu tarafından denetlenmesini engellemektedir.<sup>116</sup> Kamuoyu gücünün ve etkisinin dikkate alındığı demokratik sistemlerde, kamuoyu denetimi nedeniyle idarenin yasalara aykırı davranışları azalır ve böylece hem diğer denetleme yollarına duyulan gereksinim azalır, hem de onların yükleri hafifler.<sup>117</sup>

Kamuoyu her zaman yönetimin eylemlerine ilişkin olarak oluşmaz. Onun belli bir sorunun çözümüne ilgisiz kalması karşısında da kamuoyu oluşabilir.<sup>118</sup> Kamuoyu denetiminin etkinliği özerk ve özgür örgütlerin varlığına bağlıdır. Özellikle kamuoyu

---

<sup>114</sup> Avşar, a.g.e., s.28-29

<sup>115</sup> Eroğlu, a.g.e., s.358

<sup>116</sup> Demirel, a.g.e., s.96

<sup>117</sup> Mutta, a.g.e., s.57-58

<sup>118</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.32

uyanık ve bilinçli olmalıdır. Ayrıca basın yayın araçlarının bağımsızlığı da önemlidir. Bilgi edinme hakkı, kamuoyu denetimini somut bir göstergesidir.<sup>119</sup>

#### 1.4.2.4. Ombudsman Denetimi

Ombudsman denetimi çalışmamızın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak inceleneceğinden burada kısaca bahsedilecektir.

Genellikle yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde idarenin hukuka uygunluğunu sağlamada, diğer denetim yollarının yanında, Ombudsman denilen ve dilimize “kamu denetçisi” olarak çevrilebilen bir kuruma da yer verilmektedir.<sup>120</sup> Bugün ombudsmanlık kurumu dünyada yüzden fazla ülkede bulunmaktadır.

Yasama organı tarafından atanan kamu denetçilerinin idarenin faaliyetlerini denetlemeleri olarak tanımlayabileceğimiz ombudsman yönteminde, kamu denetçileri yapmış oldukları incelemelerde hukuka aykırı buldukları eylem ve işlemleri bir raporla Meclis’e bildirmekte ve Meclis bu rapor doğrultusunda gerekli önlemleri almak için harekete geçmektedir. Yargısal denetimin sınırlılığı, geç işlemesi nedeniyle etkisiz ve yetersiz kalması, çağdaş idarenin gelişimine ve değişimine cevap verememesi, idarenin kendi içerisinde yaptığı denetiminde taraflı davranması, objektiflikten uzak kalması gibi nedenlerle ombudsman denetimi bir çok ülke tarafından kullanılmaktadır.<sup>121</sup>

Ombudsman kendiliğinden veya bir şikayet üzerine ele aldığı bir konuyu, tüm boyutlarıyla araştırmakta, ortaya çıkan araştırma sonucunu da kamuoyuna açıklayarak halkın, yönetim üzerinde en yaygın ve etkili demokratik denetimini sağlamaktadır.

Ombudsman, denetim görevini yerine getirirken çok geniş yetkiler kullanmaktadır. Ombudsmanların her türlü dosyaya ulaşabilme yetkileri bulunmaktadır. Bu geniş soruşturma yetkisi Ombudsman’ı yönetim mekanizmasının kalbine götürerek gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarmasına ve sıradan bir yurttaşın, hatta parlamento üyesinin bile sahip olmadığı, yönetsel işlemlerin gerçek öğelerini öğrenmesine olanak vermektedir.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Erdoğan, a.g.e., s.25

<sup>120</sup> A.g.e., s.26

<sup>121</sup> Avşar, a.g.e., s.30-31

<sup>122</sup> Demirel, a.g.e., s.97

## İKİNCİ BÖLÜM

### OMBUDSMAN DENETİMİ, OMBUDSMANLIK KURUMU VE DÜNYA ÜLKELERİNDEKİ UYGULAMALARI

Bu bölümde diğer denetim yollarından kendine özgü yapısı, uygulama teknikleri ve alınan sonuçlar bakımından ayrılan ombudsman denetimi konusu irdelenecektir. Öncelikle Ombudsman kavramına açıklık getirilerek, kavramın tarihi gelişimi ve özelliklerinden bahsedilecek, ardından dünya ülkelerinde bu denetim sisteminin uygulama biçimleri incelenecektir.

#### 2.1. Ombudsman Kavramı

Ombudsman kavramı ulusal sınırları aşarak bölgesel ve uluslararası bağlamda da yayılmaktadır. Günümüzde ombudsmanlık kurumları ulusal, bölgesel ve yerel kademelerde mevcut olup yaygınlaşmaya devam etmektedir.

Ombudsmanlık kurumu farklı ülkelerde farklı yasal ve anayasal düzenlemelerle gündeme gelmiştir. Bu nedenle “Ombudsman” kavramının birbirine yakın tanımları bulunmakla beraber evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı yoktur.

“Ombud” kelimesi İsveççe eski bir sözcük olup “elçi”, “vekil”, “temsilci” anlamına gelmekte ve kral ile halk arasında elçi, haberleşmeyi sağlayan kimseyi ifade etmektedir.<sup>123</sup> Kurum olarak ise “Ombudsman” terimi, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir.<sup>124</sup>

Ombudsman, vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde, karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, şikayetlerini dinleyen, bu konuda ilgili kuruluşlara tavsiyelerde bulunan ve idare ile vatandaş arasında arabulucu rolü üstlenen, genelde parlamento tarafından seçilen, bağımsız ve yüksek düzeyli bir görevliye verilen addır.<sup>125</sup>

Ombudsman, bireylerin kamu kurumları karşısında haklarını savunmak için atanan bir devlet memurudur. Ombudsman bir kamu hakemi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında bir arabulucudur. Bazı düşünürler Ombudsman’ı, “gözü kulağı halkın üzerinde olan insan” olarak tanımlamaktadırlar.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Kemal Özden, **Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Doktora Tezi, İstanbul, 2005, s.8

<sup>124</sup> Cengiz Akın, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 427, Haziran 2000, s.93

<sup>125</sup> Düğen, a.g.e., s.18

<sup>126</sup> Özden, a.g.e., s.9

En geniş tanımıyla Ombudsman, bireylerin temel insan haklarını özellikle iyi idare edilme hakkını korumak, geliştirmek ve idareyi iyileştirmek amacıyla, parlamentolarca yerel, bölgesel veya ülkesel düzeyde atanan ve kamu idarelerinin herhangi bir eylem veya işleminden zarar gören veya haksızlığa uğrayan bireylerin yapacakları şikayetleri kabul edip bunları soruşturarak idareye tavsiyede bulunan ve kendisini atayan parlamentoya rapor veren ancak yargılama, işlemi değiştirme veya başka herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir kurum veya kişidir.<sup>127</sup>

Gammelfof Hansen'e göre Ombudsman, "duyguları incinmiş olan kişilerin adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir büro"dur.<sup>128</sup>

Uluslararası Baro ise Ombudsman'ı; "Anayasaya göre veya yasama organının veya parlamentonun aldığı bir karar uyarınca oluşturulan, yasama organına karşı sorumlu olan, hükümet birimleri, memurları ve çalışanları hakkındaki şikayetleri alan, şikayetler üzerine ya da kendi isteği doğrultusunda harekete geçen ve araştırma yapan, aksaklıkları gidermek için izlenecek yollar hakkında tavsiyede bulunma ve rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız, üst düzey devlet memuru" olarak tanımlamaktadır.<sup>129</sup>

Ombudsman prensip itibarıyla parlamentolar tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği kişilerin çoğunlukla hiç bir kurala bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi olan; idarenin yapmış olduğu haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak, hakkaniyet tedbirleri salık vermek ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur.<sup>130</sup>

Ombudsman, çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memur olarak da ifade edilebilir.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> Ramazan Şahin, "Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 444, 2004, s.3

<sup>128</sup> Hansen Hans Gammelfof, "Ombudsman Kavramı", Çev.: Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 4, Aralık 1986, s.195

<sup>129</sup> Mahir Işıklı, "**Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu**", <http://www.juraiuni-sb.de/turkish> (13.10.2006)

<sup>130</sup> Avşar, a.g.e., s.53-54

<sup>131</sup> Victor J.Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çev.:Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:4, Aralık 1986, s.37



Halk açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği ve bürokratik kuruluşlarca, hizmetlerinden yararlanan kişilere iyi, çabuk ve saygılı bir biçimde davranıldığı güvencesini veren geçerli bir araçtır. Bürokrasiler açısından ise yapılan işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması sırasında saptanmamış yanlışlıkların sonunda yakalanmasını ve düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlıştan arınma denetimidir.<sup>132</sup> Bu denetim aynı zamanda iyi sonuç vereceği niyetiyle ele alınmış işlem üzerindeki niyetlenilmemiş olumsuz etkileri saptamaya da hizmet eder.

Ombudsman mahkeme, hakim ya da müfettiş değildir. Hukukçu olması da zorunlu değildir. Ayrıca Ombudsman yargı denetimine de alternatif değildir. Ancak Ombudsman'ın kamu yönetimini işleyişini çok iyi bilen ve toplumun güven duyacağı bir kişi olması gerekir. Ombudsman, diğer denetim yollarını tamamlayan, daha hızlı çalışması ve çabuk sonuç alması beklenen yeni bir denetim yoludur.<sup>133</sup>

Ombudsman kelimesi arabulucudan başka, “vatandaş savunucusu” ve “şikayet mercii” olarak da kullanılmaktadır. Fransızca’da bu kelime umbothsmathr (umboth= komisyoncu, mathr= insan) olarak kullanılmaktadır. Uygulamada ise ombudsman yerine le Mediatéur kelimesi kullanılmaktadır.<sup>134</sup>

Ombudsman kavramı ABD’de, hem kamu hem de özel sektörde yönetimin hatalarına karşı işlenen suçları araştırmak için uygulanan bir yöntemdir. Kavramı yüksek seviyeli, tarafsız bir müfettiş olarak tanımlayanlar da bulunmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunu adapte ederek bünyesine alan pek çok ülke kurumu değişik isimlerle adlandırmışlardır.

- İngiltere, Srilanka’da **Yönetim için Parlamento Komiseri**,
- İspanya, Arjantin, Peru ve Kolombiya’da **Halkın Avukatı**,
- Fransa, Gabon, Mauritania, Senegal’de **Ara Bulucu**,
- Polonya’da **Vatandaş Hakları Savunucusu** ifadeleri kullanılmaktadır.

Ülkemizde ise ombudsman kavramının karşılığı olarak, yüksek yönetim denetçisi, kamu denetçisi, arabulucu, parlamento komiseri, kamu hakemi, medeni haklar savunucusu, yurttaş sözcüsü gibi kavramlar kullanılmaktadır.<sup>135</sup>

Günümüzde devlet seviyesinde, yerel yönetimler seviyesinde görev yapan Ombudsmanlar’ın yanında ihtisas Ombudsmanlar’ı (askeri, tüketici, çocuk, sinema, basın

<sup>132</sup> Süleyman Arslan, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, TODAİE Yayını, Ankara, 1986, s.37

<sup>133</sup> Akın, a.g.e., s.94

<sup>134</sup> Özden, a.g.e., s.9

<sup>135</sup> Erdoğan, a.g.e., s.35

ombudsmanları gibi), ticari ombudsmanlar (banka, sigorta, taşımacılık) ve buldukları yerlere göre (aile, üniversite) ombudsmanlar bulunmaktadır.<sup>136</sup>

## 2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi

Ombudsmanlık kurumu, bu isimle -bugünkü işlevinde olmasa da- ilk kez 1713 yılında İsveç'te kuruldu ve anayasal bir kurum niteliğine bürünmesi ise 1809 yılında olmuştur.

Ombudsmanlık kurumu; Demirbaş Şarl olarak tanınan, İsveç Kralı XII. Şarl'ın Paltova Meydan Savaşı'nda Ruslara yenilerek Osmanlı Ülkesinde yaşamak zorunda olduğu 1709-1714 yılları arasındaki konukluk/sürgün yıllarında, kendi yokluğunda Stockholm'deki yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uymasını gözetecek, uzaktaki kralın gözü kulağı olacak bir bireyi Högste Ombudsman sıfatıyla görevli olarak atamasıyla doğmuştur. Bu büroya daha sonra "Kralın Adalet Bakanlığı Bürosu (Adalet Şansölyesi)" adı verilmiştir.<sup>137</sup>

İsveç Ombudsmanı'nın, başlangıçta "Högste Ombudsmanen" olan adı 1719'da "Justitiekansler-JK" adı ile değiştirilmiş, 1766 yılından başlayarak da Ombudsman atama yetkisi Kral'dan temsil organı Riksdag'a geçmiştir. 1809'da İsveç Anayasası'nda meclis adına hareket eden "Justitieombudsmannen-JO" kurumuna yer verilmiştir. Böylece ombudsman uygulaması 1809 yılında yürürlüğe giren İsveç Anayasası'nda anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Kurum zamanla İsveç hukuk sisteminin temel kurumlarından birisi haline gelmiştir.<sup>138</sup>

Bir görüşe göre Kral Osmanlı topraklarında kaldığı süre içerisinde oradaki Ahilik ve Kadılık teşkilatından etkilenmiş ve bunun üzerine kendi ülkesinde böyle bir sistem kurmuştur. Osmanlı hukuk düzeninde Başkadı insanların haklarını adaletsizliğe ve kamu görevlilerinin güçlerini kötüye kullanmalarına karşı korumaktaydı. Kral Şarl'ın Osmanlı topraklarında kaldığı dönemde "Kadı al Kudat" yani "Hakimler Hakimi" adı verilen sistemin Osmanlı Devleti'nde yürürlükte olduğu da dikkate alındığında kralın ülkesine ombudsman atarken bu kurumdan etkilendiğini söylemek pek de yanlış olmayacaktır.<sup>139</sup>

Kimi kaynaklar ise Ombudsman'ın temellerini daha da eskilere dayandırarak kurumun 17. yüzyıl Amerikan Kolonilerindeki Cencors kurumlarına, Roma'daki Halk Tribünlerine, Çin'deki Han Hanedanlığı (M.Ö. 206-M.S. 220) sırasında var olan Control

<sup>136</sup> Demirel, a.g.e., s.110-111

<sup>137</sup> Düğen, a.g.e., s.19

<sup>138</sup> Necdet Atabek, **Okur Temsilciliği**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1660, Eskişehir, 2005, s. 61

<sup>139</sup> Küçüközyiğit, a.g.e.

Yuan kurumuna kadar geri götürülebileceğini iddia etmektedir.<sup>140</sup> Hatta ombudsmanlık kurumunun kökenlerini İslam Hukuku sisteminde var olan bazı kurumlara dayandıranlar da olmuştur. Bu kişilere göre Halife Hz. Ömer zamanında görev yapan Muhtesip Kurumu, ombudsman benzeri bir kurumdur. Bu kurum yaşamın bir çok alanında, özellikle kentlerdeki alışveriş mekanlarındaki genel ahlakın koruyucusu durumundaydı. Yine Abbasiler döneminde kurulan ve Haksızlıklar Divanı anlamına gelen Divan'ül Mezalimin görevi de halk tarafından hükümet memurlarının özellikle vergi tahsildarları ile valiler aleyhine getirilen şikayet ve sızlanmalarını incelemek, soruşturmak ve muhtesipleri aşan davalara bakmaktı.<sup>141</sup>

Kökenleri 18. yüzyıla kadar götürülebilen ombudsmanlık kurumunun gelişimi ve dünya ülkelerinde giderek yaygınlaşması ise 20. yüzyılın ortalarından itibaren olmuştur. Bu bağlamda, II. Dünya Savaşı'nın bir dönüm noktası, olduğu söylenebilir. Zira savaş sonrasında demokratikleşme ve insan haklarının özellikle Avrupa devletlerinde ön plana çıkarıldığını görmekteyiz.

1809'da İsveç'te "Yargısal Ombudsman"ın ve 1919'da Finlandiya'da Ombudsman Bürosu'nun kurulması dışında 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar hiçbir ülkede ombudsmanlık kurumu yoktu. Kurum 1950'li ve 60'lı yıllarda dünya ülkelerinde hızla yayılmaya başlamıştır. İlk ombudsman dalgası ise İskandinav ülkelerinde görülmüştür. 1952'de Norveç, 1955'te Danimarka sistemlerinde bu kuruma yer vermişlerdir. 1962 Yeni Zelanda'da ombudsmanlık kurumunun kurulmuş olması, bu kurumun yaygınlaşmasında ve İngilizce konuşan ülkelere kurulmasında önemli bir etmen olmuştur.<sup>142</sup>

Ombudsmanlık kurumu günümüzde dünyanın, altı kıtasında yüzden fazla ülkede yaygınlaşmış durumdadır. Bugün yeni ya da eski, küçük ya da büyük üniter ya da federal zengin ya da fakir, başkanlık sistemine ya da parlamenter sisteme sahip, yargı birliği olan ya da olmayan birçok ülkede ombudsmanlık kurumu yer almaktadır.

Avrupa Birliği de ombudsmanlık kurumunun ulusal sistem içerisinde insan haklarının korunması ve hukuk devletinin geliştirilmesi açısından önemli bir kurum olduğunu ve kamu yönetiminin her seviyesinde önemli bir rolü bulunduğunu kabul etmiştir. AB Temel Hakları'nın 41.maddesinde de "iyi yönetim hakkı" temel bir hak olarak

---

<sup>140</sup> Düğen, a.g.e., s.19

<sup>141</sup> Atabek, a.g.e., s.59

<sup>142</sup> Seriyeye Sezen, "Ombudsman; Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:34, Sayı:4, Ankara, 2001, s.73

kabul edilmiş ve bu hakkın gerçekleştirilmesinde ombudsman temel şartlardan birisi olarak benimsenmiştir.<sup>143</sup>

7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nda ortaklık yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak, vatandaşlar ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi amaçlayan Avrupa Ombudsmanı kurulmuştur.<sup>144</sup>

Ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamaları Avrupa Konseyi'ni de harekete geçirmiş ve 23 Eylül 1995'de Bakanlar Komitesi üye ülkelerde ombudsmanlık kurumu oluşturulmasına ilişkin bir tavsiye kararı almıştır. Söz konusu kararda, ulusal, bölgesel veya mahalli düzeyde ya da kamu yönetiminin özel alanlarda bir Ombudsman atama imkanlarını araştırma veya atamasını gerçekleştirme yönetimin işleyişinde insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı teşvik edecek şekilde Ombudsman'a soruşturma ve öneri getirme yetkisinin verilmesi veya mevcut yetkililerinin diğer araçlarla güçlendirilmesi tavsiye edilmektedir.<sup>145</sup>

Bugün pek çok Avrupa ülkesinde de ombudsmanlık kurumu vardır. Almanya'da 1956'da, Fransa'da 1973'te, Portekiz'de 1976'da, Avusturya'da 1977'de, İspanya'da 1978'de, İrlanda'da 1980'de ve Hollanda ve Belçika'da 1995 yılında ombudsmanlık kurumu kabul edilmiştir. Kurum tüm bu ülkelerde, bürokratik işleyişin hantallığı ile başa çıkmada, demokratik işleyişin gelişmesinde ve insan haklarına verilen değer artmasında önemli işlevler üstlenmiştir.

Ombudsmanlık kurumu, yönetici sınıfı ve halk arasında iletişimi sağlayan bir kurumdur. Bu sistemin gerekliliğini kavrayan ülkeler; temeli 1809 yılında İsveç'te atılan ombudsmanlık kurumu kavramına kendi sistemlerine hızla adaptasyonunu sağlamışlardır. Bazı ülkeler bu kurumu sadece ulusal bazda örgütlemeyi yeterli görmüş; bazıları ise yerel baza hatta işkolları ve sektörler bazına yayarak yönetim etkinliğini artırmayı hedeflemişlerdir. Değişen zamanın değişen koşulları ombudsmanlık kurumunu değiştirmeye zorlamış; önceleri ulusal ve genel konulara eğilen kurum yerel ve spesifik araştırmalara doğru bir geçiş yaşamıştır. Bu trend hala devam etmekte olup gelişmiş ülkelerde her iş sektörü kendi ombudsmanlık kurumunu örgütlemeye başlamıştır.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Şahin, a.g.e., s.2

<sup>144</sup> Özden, a.g.e., s.22

<sup>145</sup> Demirel, a.g.e., s.121

<sup>146</sup> İsmail Güneş, **Yerel Yönetimlerde Ombudsman**, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/ombudsman5.htm> (24.04.2007)

Ombudsmanlık kurumu en önemli ilerlemesini ise 1988 yılında Polonya’da “Yurttaş hakları koruyucusu” adı altında kabulü ile sağlamıştır. Politik partilerden bağımsız, önemli denetim yetkileri ile donatılmış parlamento rapor vermekle yükümlü bir Ombudsman’ın atanması, Polonya’da batı tipi demokrasi modeline doğru gerçekleştirilmiş önemli bir adım olarak algılanmıştır.

20. yüzyılın ikinci yarısında gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmekte olan ülkelerde de, hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülen ombudsmanlık kurumu büyük bir hızla yayılmıştır.<sup>147</sup>

### **2.3. Ombudsmanlık Kurumunu Zorunlu Kılan Nedenler**

Günümüzde dünyanın çoğu ülkesinin idari örgütlenmelerinde yerini bulan ombudsmanlık kurumunun kurulmasındaki temel amaç, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli biçimde sürdürülmesini sağlamak, halkın yönetimden duyduğu memnuniyeti arttırmak, yönetimde halkın katılımını artırıcı yönde rol oynamaktadır.

Ombudsmanlık kurumunu zorunlu kılan nedenler arasında klasik denetim yollarının yetersizliği ve çağdaş devletin karmaşıklaşan yapısı başta gelmektedir.

#### **2.3.1. Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği**

İdare çeşitli şekillerde denetlenmektedir. Ancak bu denetim şekillerinden her birinin çeşitli sakınca ve noksanlıkları bulunmaktadır. Çağdaş idarenin gücü, geleneksel denetim yollarının ve vasıtalarının başa çıkamayacağı bir hızla gelişmekte ve büyümektedir. İdarenin denetlenmesinde klasik yollarla yapılan denetlemelerin yetersizliği yeni arayışlara yol açmıştır. Ombudsmanlık kurumu da bir anlamda idarenin denetlenmesinde idare edilenler açısından ortaya çıkan yetersizlikten kaynaklanmıştır. Daha önce de ifade edildiği gibi Ombudsman eli ile idareyi denetlemeye yönelmenin nedenleri, idarenin kendi organ ve vasıtalarıyla yaptığı denetim ile yargısal denetimin yetersizliğidir.

Parlamento denetimi, parti içi disiplini ve yasama-yürütme bütünleşmesi sebebiyle fonksiyonsuz kalmaktadır. Kolay harekete geçirilemeyen ve kolay netice alınamayan ve genel meseleler dışındaki konularla ilgilenmesi de pek mümkün olmayan bu denetim yolu sade vatandaşın idare hakkındaki şikayetleriyle ilgili olarak yeterli bir fonksiyon ifa edememektedir.

---

<sup>147</sup> Soner Yakar, “Ombudsmanlık Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ombudsmanlık Önerisi”, <http://www.sonbaski.com/ombudsmanlik.htm>

İdarenin iç denetimi ise, hiyerarşik yapı ve dayanışma duyguları gibi sebeplerle vatandaş için bir güvence olmaktan uzaklaşmaktadır. Esasen idari denetimin asli fonksiyonu, birinci planda idarenin etkinliğini ve verimliliğini sağlamaya yöneliktir. Böylece kamuya ve onun çıkarlarına yabancılaşan bu denetim yolu konumundan sapsmış, giderek sadece kendi kurallarını yürüten ve bu kuralların yürümesini yegane varlık nedeni sayan bir noktaya gelmiştir.

Yargı denetimi ise ağır işlemesi, formalitelerinin çokluğu ve yargı giderlerinin pahalı olması, ayrıca yetkisinin sadece hukuka uygunlukla sınırlı kalması gibi sebeplerle her zaman uygun bir başvuru yolu olamamaktadır.<sup>148</sup> Ayrıca yargı denetimi yavaş işlemektedir. Çok defa çok geç sonuç alınmaktadır. Uyuşmazlığa konu olan durum değerini kaybetmekte dava sonuçlandığında beklenen yarar sağlanamamaktadır. İşlerin sürüncemede kalması yargı denetimine karşı ilgisizliği ortaya koyduğu gibi yargı organına karşı güveni de sarsmaktadır. Yargı denetimi sınırlı bir denetimdir. Ancak uyuşmazlık halinde söz konusu olur ve idareye karşı idare edilenin dava açması ve uyuşmazlığı yaratması ile ortaya çıkar.<sup>149</sup>

İdarenin işlem ve eylemleri üzerindeki yargı denetimi, kural olarak hukuka uygunluk açısından yapılır. İdarenin eylem ve işlemlerinin yerindeliği yargı yerlerince denetlenemez. Yerindelik denetimi, yargısal denetimin dışında kalan diğer denetim yolları ile yapılabilir.<sup>150</sup>

Ombudsmanlar, günümüzün gittikçe genişleyen ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan, modern devletlerinde ortaya çıkan sorunları çözmek için oldukça önemli bir işlev görmektedirler. Özellikle üst düzey yöneticilerine verilen takdir yetkilerindeki artışın neden olduğu yönetsel kararlarda meydana gelen haksızlıkların düzeltilmesi ve yönetim bozukluklarına karşı yurttaşın korunması ihtiyacı, kurumun önemini daha da arttırmaktadır.<sup>151</sup>

### **2.3.2. Çağdaş Devletin Karmaşıklaşan Yapısı**

Çağımız devletinin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında, fertler haklarının, sorumluluklarının kapsam ve sınırı konusunda yeterli bilgiye sahip olmaktan gün geçtikçe uzaklaşmaktadır. Bu durum fertleri, idare karşısında günden güne

---

<sup>148</sup> Işıkkay, a.g.y.

<sup>149</sup> Eroğlu, a.g.e.,s.362

<sup>150</sup> Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, s.242

<sup>151</sup>Galip Küçüközyiğit, **“Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman,** <http://www.turkhukusitesi.com/makale> (05.02.2007)

güçsüzleştirmekte ve korunmaya muhtaç duruma itmektedir. İnsanlar bürokratik yükler altında ezilmektedir. Siyaset adamları ve hukukçular bu gidişten kurtulmayı temin edecek yeni denetim yolları aramaya koyulmuşlardır.

İşte bu arayış içerisinde, idarenin yargısal denetiminin tarafsız idari yargı yerlerince yapıla geldiği ülkelerde bile, idarenin bünyesine daha kolaylıkla girip nüfus edebilen, daha süratli, daha kişisel, daha az biçimci, karşılıklı ilişki kurmada önemli bir boşluğu doldurabilen, daha iyi bilgi sahibi olabilen, keyfilikle mücadelede daha etkili olan, tutarlı bir kuruma duyulan ihtiyaç gözlerin İsveç'e çevrilmesine sebep olmuştur.<sup>152</sup>

Son senelerde bütün ülkelerde, moda gibi, dalga dalga yayılan, ombudsmanlık kurumu, Avrupa Konseyi İstişare Asamblesi'nin 1975'te 457 sayılı Tavsiye kararında insan haklarını korumada iyi bir metot olarak kabul edilip üye devletlere tavsiye edilmiştir. Bugün dünyanın birçok ülkesi İsveç Ombudsmanı'nı kendi iç bünyelerinin özelliklerini de dikkate alarak benimsemektedirler.<sup>153</sup>

#### **2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri**

Bir kurum olarak ombudsmanlık, her şeyden önce bir Anayasa'ya veya kanuna dayanmaktadır. İdareyi yasama organı adına denetlemektedir. Kamu denetçisi olarak ombudsman taraf tutmayan bağımsız bir kamu görevlisidir.

Ombudsman bir yargıç değildir, hatta hukukçu olması da zorunlu değildir. Politikacı ya da parlamento üyesi olarak da kabul edilemez. Esas mesleğinin yargıçlık, memuriyet ya da akademisyen olması bir şey değiştirmez.

Parlamente, arabulucu ve başka pek çok isimle anılan ombudsman bağımsız, tarafsız bir kişidir ve kimseden emir almaz, kendisine kolayca başvurulabilen ve şikayetler nedeniyle halkın hizmetinde olan bir kişidir. Etkili bir inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmakla birlikte kendi düşünce ve görüşünü zorla kabul ettiremez. Karşılıklı görüş birliğinin sağlanmasını esas alır.<sup>154</sup>

Klasik anlamda Ombudsman'ın özellikleri şöyle sıralanmaktadır<sup>155</sup>:

- Kanunla kurulur,
- Fonksiyonel anlamda özelliğe sahiptir,
- İdarenin dışında yer alır,

---

<sup>152</sup> Eroğlu, a.g.e., s.362

<sup>153</sup> Işıkay, a.g.e.

<sup>154</sup> Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Der: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yaman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s.485

<sup>155</sup> Eroğlu, a.g.e., s.361

- Yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışır,
- Uzman ve tecrübe sahibidir,
- Tarafsızdır,
- Uzman kişiden yardım veya tavsiye isteyen kişilerin merkezileştirildiği yönetime karşı olmayan bir müessesedir,
- Halk tarafından kolayca bulunabilir ve başvurulabilir bir müessesedir.

09 Mayıs 2004 tarihinde Nevşehir’de yapılan “Hukuk devletinde Ombudsman’ın Rolü” isimli seminerde AB Ombudsman’ı Nikiforos Diamannouros, ombudsmanlık kurumunun hukukun üstünlüğü, iyi yönetimin yaygınlaştırılması, vatandaş ile idare arasında aracılık etme ve insan haklarını koruma gibi dört boyutu olduğunu belirtmiştir.<sup>156</sup>

Ombudsmanlık kurumu, ortaya çıkışından beri gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülmeye başlamıştır. Kurumun popülaritesinin artması nedeniyle neredeyse yargı dışında oluşturulan “her şikayet mercii” ombudsman olarak anılmaya başlamıştır. Ancak, bir denetim kurumunun “Ombudsmanlık Modeli” içerisinde sayılabilmesi için, birey hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik şikayetlerin giderilmesinde başvurulan diğer bütün sistemlerden onu farklı kılan ve ona belirgin bir üstünlük kazandıran özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu özellikler görevinin tanımından, yetkilerinden ve statüsünden kaynaklanmaktadır.<sup>157</sup>

Devlet bürokrasisi ile vatandaşlar arasında aracı bir kamu görevlisi olarak çalışan Ombudsman, genellikle yöneticiler ile vatandaşlar arasında uyumun sürekliliği için bağımsız, tarafsız çalışır ve herkes tarafından kolayca ulaşılabilen bir konumdadır. Aldığı kararlar, elde ettiği neticeler sadece tavsiye niteliğinde kararlardır, yaptırım gücü yoktur.

Vatandaşlar Ombudsman’a bazı ülkelerde doğrudan başvurabilirken diğer bazı ülkelerde de parlamenterler aracılığı ile müracaat edebilmektedirler. Ombudsmanlar ayrıca kendi duydukları veya basın yoluyla öğrendikleri bazı sorunlara yönelik olarak kendiliğinden de harekete geçebilirler.

#### **2.4.1. Ombudsman’ın Görevleri ve Görev Alanına Giren Kuruluşlar**

Ombudsman’ın görev ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu konuda en cömert ve geniş davranan ülkeler İskandinav ülkeleridir. Genel olarak Ombudsman, parlamento tarafından atanıp onun adına inceleme, araştırma ve soruşturma yapmasına

<sup>156</sup> [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm\\_basin\\_aciklamalari\\_sd.aciklama?p1=4947](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_basin_aciklamalari_sd.aciklama?p1=4947) (24.04.2007)

<sup>157</sup> Işıkkay, a.g.e.



rağmen İskandinav ülkelerinden Danimarka’da bakanlıkları da denetleme ve bireyler için yasa ve düzenin koruyucusu olma, İsveç ve Finlandiya’da ise yargılama ve mahkemeleri denetleme yetkilerine de sahiptir. İsveç’te bu anlamda bir “Yargısal Ombudsman” bile kurulmuştur.<sup>158</sup>

Ombudsman, haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren şikayetleri ve yakınmaları yakından izlemekle görevlidir. Bu anlamda Ombudsman, hizmetin devamlı, düzenli ve usulüne uygun şekilde işleminde idareye yardımcı olmaktadır.

Ombudsman’ın görevi, kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektir. Ombudsman, kamu yönetimine karşı bireylerin şikayetlerini ele almakta; soruşturma yaparak durumu saptamakta; idarenin olaydaki tutumunu ve uygulamasını değerlendirmekte; idarenin aksayan, işlemeyen ve eksik yanlarını, kusurlarını ortaya çıkarmakta ve eleştirmekte; bir çözüm getirme çabasına girişmektedir.<sup>159</sup>

Ombudsman, kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkilerde birey hak ve özgürlüklerini savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak ve kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmakla görevlidir.<sup>160</sup>

Ombudsmanlık kurumları, yetkilerine bağlı olarak farklı olabilirler. Bazı kurumlar yönetimin kusurlarına ve insan haklarına daha fazla ağırlık verebilir, bazıları ise yolsuzlukla mücadele, çevreyi koruma gibi görevler üstlenebilirler. Arnavutluk, Azerbaycan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Rusya Federasyonu ve Ukrayna’da Ombudsman’ın sorumlulukları özellikle insan haklarını kapsayacak şekilde tanımlanmıştır.<sup>161</sup>

Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen ombudsmanlar kendilerine aracısız olarak ulaşan şikayetler üzerine ya da kendi inisiyatifleri ile harekete geçmekte ve yönetim tarafından uygulanan kanunların kötüye kullanılmasında ya da temel hakların korunması dahil, gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler.

Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yönetsel işlemlerin ombudsmanlar tarafından denetimi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğrayan bireylerin şikayeti üzerine yapılan denetimden çok daha kapsamlı bir denetim olmaktadır. Ombudsmanlar hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görüldükleri ülkelerde sadece kötü yönetim olarak

---

<sup>158</sup> Şahin, a.g.e., s.4

<sup>159</sup> Demirel, a.g.e., s.131

<sup>160</sup> Atabek, a.g.e., s.65

<sup>161</sup> Mubariz Gurbanli, KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi, [http://www.tbmm.gov.tr/ul\\_kom/keipa/komisyonlar/lc/GA25\\_LC25\\_REP82\\_05\\_tr.htm](http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/keipa/komisyonlar/lc/GA25_LC25_REP82_05_tr.htm)

adlandırılabilir olacak olaylarla kendilerini sınırlandırmazlar. Yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için sistematik araştırmalara girişir ve böylece mevcut yönetimi iyileştirmek amacıyla önerilerde de bulunurlar.<sup>162</sup> Bu açıdan Ombudsman kamu yönetiminde bir emniyet supabı gibi görev yapmakta, kamunun gerçekleştirdiği iş ve işlemleri birey açısından kontrol etmektedir denilebilir.<sup>163</sup>

Ombudsmanlar tüm çabalarına karşın bazı işlemleri hakkaniyetli bir hale getiremediklerinde ise, bu kez parlamentoya o konunun düzeltilmesiyle ilgili yasa önerileri sunma yolunu denerler.

Ombudsman'ın görevi sadece yönetimin denetlenmesi ile sınırlı değildir. Ombudsman aynı zamanda vatandaşların yönetimle girdikleri ilişkilerinde onların haklarının savunmasını da üstlenmektedir.<sup>164</sup>

Ombudsmanlara verilen roller, aslında, bir yandan birbirini tamamlarken bir yandan da birbirleriyle çatışmaktadırlar. Örneğin, ombudsmanlar şikayetlerin giderilmesinde sık sık uzlaştırma yöntemleri kullanmaktadırlar. Bu gibi durumlarda Ombudsman hem şikayetçi hem de yöneticinin kabul edeceği bir sonuca varırsa, konu üzerinde daha fazla durmaya gerek görmeyebilir. Böylece şikayetçi tatmin olacak, ancak, şikayete neden olan yönetimin uygulaması hakkında kapsamlı bir araştırma yapılmamış olacaktır.<sup>165</sup>

Ombudsman'ın kamu otoriteleri ile birey arasındaki ilişkilerde müdahale ettiği alan, kurumun uygulandığı ülkelerde farklılıklar göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, Ombudsman'ın görev alanına giren konular ve kuruluşlar ise yasal düzenlemelere bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Ombudsman'ın görev alanı içinde devlet, yerel yönetimler, kamu yönetim kurumları ile kamu görevi yapan kuruluşların tümünün mü yoksa bazılarının mı bulunduğu yasal düzenlemelerle belirlenmiştir. Ombudsman'ın uygulandığı ülkeye göre bu görevlerin tümü birden veya bir kısmı Ombudsman'ın görev alanında yer alır. Kimi ülkelerde yargı kuruluşları da ombudsman'ın görev alanı içerisinde tutulurken, kimi ülkelerde ise yargı, ordu vb. kurumlar Ombudsman'ın görev alanı dışında tutulmuşlardır.

Ombudsman'ın görevi İsveç'te insan hak ve özgürlüklerinin korunması olarak belirlenirken, İngiltere'de vatandaşın kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve idarenin eylem ve işlemlerinde hakkaniyetin temini olarak açıklanmaktadır. Bugün bir çok ülkede ombudsmanlar bu

---

<sup>162</sup> Işıkkay, a.g.e.

<sup>163</sup> Demirel, a.g.e., s.131

<sup>164</sup> Atabek, a.g.e., s.64

<sup>165</sup> Işıkkay, a.g.e.

görevleri birlikte ya da sadece bir ya da iki alanda sorumlu olarak yürütmektedirler. Örneğin, Danimarka Ombudsmanı hem vatandaşın kötü yönetime karşı korunması hem de yönetim ile vatandaş arasında iyi ilişkilerin geliştirilmesi görevlerini üstlenirken; İngiltere’de Parlamento Komiseri yurttaşların kötü yönetime karşı korunması görevini de üstlenmektedir.<sup>166</sup>

Ombudsman’ın denetim alanı, gerek örgütlenme düzeyi açısından gerekse yetkilendirildiği hizmet alanı veya kuruluşlar açısından ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Kimi ülkelerde Ombudsman ulusal düzeyde görev yaparken kimi ülkelerde ise bölgesel ya da yerel düzeyler için ayrı ombudsmanlar görevlendirilebilmektedir. Konuya Ombudsman’ın denetim alanına giren kuruluşlar açısından bakıldığında, yine tek bir modelden söz etmek olanaklı değildir. Örneğin denetim alanının en geniş tutulduğu örneklerden biri olan İsveç’te Ombudsman’ın denetim alanına, tüm merkezi ya da yerel düzeydeki kamu kuruluşları ve buralarda çalışan personel, kamu yetkisi kullanan kişiler girmektedir. Finlandiya’da merkezi ve yerel yönetim örgütleri, bakanlar, askeri birlikler ve yargı organı Ombudsman tarafından denetlenebilmektedir. Kimi ülkelerde yargı organları (ör. Hollanda) ya da askeri örgütler (ör. Fransa) Ombudsman’ın denetim alanı dışında tutulurken, İsveç’te olduğu gibi silahlı kuvvetler için ayrı bir ombudsman görevlendirilmesine gidilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, genel amaçlı ombudsmanların yanı sıra özel amaçlı, belli bir konuyla yetkili ombudsmanlar kurulabilmektedir.<sup>167</sup>

Danimarka Ombudsmanı Ooesting, “Kamu idaresi olmaya kalkıştığı gibi, yani halka aittir ve demokratik toplumlarda ön şart olduğu gibi yaptıklarından sorumludur. Ben, geri itilim mekanizması gibi çalışıyorum ve hükümetin halkla ilişkilerinde kalite standartlarının korunmasında önemli rol oynuyorum” diyerek hem vatandaşın kötü yönetime karşı korunması, hem de hükümet ve vatandaş arasında iyi ilişkilerin geliştirilmesi noktasına dikkat çekmektedir.<sup>168</sup>

İlke olarak ombudsmanlar özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklar ile yaşamayla ilgili alanlarda inceleme yapmazlar. Ancak bazı Afrika ülkelerinde, çevreye ilişkin konularda özel kişilerin eylem ve işlemleri de kapsam alanına sokulmuştur.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> Demirel, a.g.e., s.132

<sup>167</sup> Sezen, a.g.e., s.76

<sup>168</sup> Avşar, a.g.e., s.54

<sup>169</sup> Demirel, a.g.e., s.135 – 136

#### 2.4.2. Ombudsman'ın Yetkileri ve Çalışma Şekli

Ombudsman'ın yetkileri ülkeden ülkeye daralıp genişlemekle birlikte genel olarak; yönetimi denetlemek, belli konularda sistematik araştırmalar yapmak, vatandaşların şikayetleriyle ilgili olarak inceleme ve soruşturma yapmak, bu faaliyetlere dayalı olarak hatalı işlem yapan kamu görevlilerini hatalarını veya yanlışlarını düzeltmeye davet etmek, kural ihlali yapan kamu görevlileri hakkında ceza ve disiplin soruşturması açmak veya açılmasını istemek, gerektiğinde hatalı işlem veya eylemi nedeniyle kamu görevlilerini kamuoyu veya parlamento nezdinde eleştirmek, kamu yönetiminin iyi işlemesini temin bakımından yönetsel önerilerde bulunmak, yasa teklifleri hazırlamak olarak sıralanabilir.<sup>170</sup>

Basının, radyo ve televizyonun güçlü ve etkili olduğu ülkelerde kamuoyuna yapılan açıklamalar Ombudsman'a görevini sürdürürken yardımcı olmaktadır.<sup>171</sup> Yönetimin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi ve hak ve özgürlük ihlallerine, kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşturulması ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur.<sup>172</sup> Bütün yönetim organları tabii olarak, başta siyasi irade, bu noktada ombudsmanlar'ın kamuoyunda duyurduğu önerilerine uyma eğilimindedirler.<sup>173</sup>

Ombudsmanlar yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre, disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, Anayasa'ya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadır.<sup>174</sup> Bu geniş soruşturma yetkisi Ombudsman'ı yönetim mekanizmasının kalbine götürerek gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarmasına ve sıradan bir yurttaşın, hatta parlamento üyesinin bile sahip olamadığı, yönetsel işlemlerin gerçek öğelerini öğrenmesine olanak vermektedir.

Sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkileri ile çelişkili görünse de ombudsmanların, kamusal eleştiri ve ikna dışında, zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Karar verme, yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkilerinin olmaması ombudsmanların genel niteliğidir.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> Akın, a.g.e., s.94

<sup>171</sup> Eroğlu, a.g.e., s.362 – 363

<sup>172</sup> Işıkkay, a.g.y.

<sup>173</sup> Avşar, a.g.e., s.62 - 63

<sup>174</sup> Işıkkay, a.g.y.

<sup>175</sup> Atabek, a.g.e., s.66

Rowat, ombudsmanların genel yetki alanını şöyle özetlemektedir<sup>176</sup>:

- Ombudsman Anayasa ve yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan bağımsız bir görevlidir,
- Ombudsman haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikayetleri ve yakınmaları izler,
- Bu kurumun soruşturma açmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. Fakat tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltmek yetkisi yoktur,
- İdareye “mutlaka karşı” değildir.

Bazı ülkelerin Ombudsman yapılanmalarında ulusal ombudsmanları yerel yönetimlerin şikayetleri için de yetkilendirildiği görülmektedir.<sup>177</sup>

Ombudsman’ın gerek idari rejimi kabul etmiş, gerekse etmemiş ülkelerdeki uygulamalarında araştırma ve soruşturma yetkileri ise şu şekildedir:

- Ombudsman’a yasaya uygunluk denetimi yanında yerindelik denetimi yetkisi de tanınmaktadır. Örneğin; tutukluya hapisanede, hastaya hastanede iyi davranılıp, davranılmadığını denetleyebilmek gibi,
- Ombudsman’ın kamuoyundan ve basından aldığı haberler neticesinde herhangi bir şikayet olmadan re’sen harekete geçmek suretiyle soruşturma, kovuşturma başlatma yetkisi vardır.
- Basında idareye getirilen eleştiriler olduğu zaman bunun doğruluğunu araştırabilmektedir.
- Ombudsman askeri kışlaları denetleyebilmektedir. Bu özelliği ile üstten korkma nedeniyle iletilemeyen şikayetleri yerinde dinleme imkanını sağlamaktadır.
- Soruşturma aşamasında her türlü bilgi ve belgeleri isteme, sorguya çekme yetkisine sahiptir. Ombudsmanlara, yasalarla, dosyaların tamamına girme hakkının verilmesi yönetsel işlemlerde açıklık ilkesinin yerleşmesine de öncülük etmektedir. Her türlü bilginin verilmesi zorunluluğu yönetime “aleyhteki kararlarını da gerekçeli olarak hazırlama yükümlülüğü” getirmektedir ki, bu ombudsmanların yönetim alanında halka dönüklük açısından gerçekleştirdikleri en önemli katkılardan biridir.

<sup>176</sup> D. Rowat, “The Ombudsman Plan”, Londra, University Press of America, 1985, Nakleden: Sefer Yılmaz, **İngiliz Ombudsman’ı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2001, s.9

<sup>177</sup> <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/ombudmanlik2.htm> (24.04.2007)

- İdari birimlerin (merkezi idari birimler, mahalli idareler, kamu kuruluşları ve kamu hizmeti yapan öteki kuruluşlar) kamu yararına hareket edip, etmediğini denetleyebilmektedir.

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

Ombudsman, kendisine gelen şikayetlerin araştırılmaya değer olup olmadığına karar verme yetkisine de sahiptir. Aynı biçimde bir şikayette sözü edilen her noktayı ele almak zorunda değildir. Ayrıca araştırmasını sorunun başka yönlerini kapsayacak biçimde genişletebilir, ya da istediği zaman bir araştırmayı durdurabilir.<sup>178</sup>

Ombudsman, denetimlerini baskın şekilde haber vermeden yapma yetkisine de sahiptir. Denetimden çok kısa bir süre önce denetimini haber verebileceği gibi, hiç haber vermeyebilir.

Ombudsman'a yapılan şikayetler sosyal sorunlarla ve sosyal güvenlik konularıyla ilgili olarak idarenin işleyişindeki bozukluklar ve karşılaşılan haksızlıklarla ilgilidir. Bunların yanı sıra Ombudsman'a mali, askeri, imar ve çevre konularıyla ilgili şikayetlerde de bulunulabilmektedir. Her ülkede bu şikayetler farklı ölçütlere göre değerlendirilmektedir. Genel kural ise öncelikle şikayetle ilgili olarak yönetimin bir kusurunun bulunup bulunmadığına bakılmasıdır. Bu konuda yasalar, anayasa ve uluslararası anlaşmalar referans alınır.

Ombudsman hem yürütme organına karşı hem de kendisini seçen parlamento ya da diğer organlara karşı bağımsız bir statüye sahiptir. Bu bağımsızlığının kaynağı onu ortaya çıkaran anayasal ya da yasal metinlerden, seçilme biçimlerinden, dokunulmazlığından, onunla birlikte başka bir görevin aynı bireyde birleşemez oluşundan, atama şeklinden, faaliyetleri üzerinde dış bir denetimin olmayışından, mali olanaklarından, işbirliği ettiği birey ve kurumlardan gelmektedir.<sup>179</sup>

Yukarıda sayılan geniş yetkilerin yanında ombudsmanlara yetkilerinin kullanılmasında bazı sınırlamalar da getirilmiş bulunmaktadır. Bazı ülkelerde

---

<sup>178</sup> Demirel, a.g.e., s.138

<sup>179</sup> Atabek, a.g.e., s.66

ombudsmanlara, olaylara bireylerin şikayetleri olmadan da müdahale yetkisi tanınırken, bazı ülkeler bu yetkilerin sadece şikayet üzerine kullanılması olanağını tanımaktadırlar. Bazı ülkelerde Ombudsman'a başvurmadan önce şikayetçinin belli süreçten geçmesi (örneğin, Ombudsman'a başvurduğu aynı delil ve ifadelerle yönetime başvurmuş olması) koşul olarak getirilmektedir. Böylece kurumun gerçekten geliştiği ülkelerde Ombudsman, diğer bütün başvuru yolları bittikten sonra başvurulacak kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine bazı ülkelerde başvuru için şikayet edilen olayın üzerinden çok uzun bir sürenin geçmemesi koşulu getirilirken, bazı ülkeler şikayet için bir süre koşulu aramamaktadırlar.<sup>180</sup>

İngiltere'de ise Parlamento Komiseri'nin yetkileri oldukça sınırlı tutulmuştur. Asıl görevi, idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek ve bu konu hakkında bir rapor hazırlamaktır. Parlamento Komiserinin, idari kararlar almaya, idari kararları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanma olanağı yoktur.

Parlamento Komiseri'nin harekete geçebilmesi için bir şikayetin mevcut olması ve bu şikayetin bir parlamenter tarafından benimsenerek, Parlamento Komiserine aktarılması gereklidir. Parlamento Komiseri kendiliğinden harekete geçemeyeceği gibi herhangi bir parlamenterin üstlenmediği ve kendisine aktarmadığı bir şikayet olmadan harekete geçemez.

Parlamento Komiseri'nin yetkisi de konu bakımından sınırlandırılmıştır. Yerinden, yönetim idareleri, hükümetin yabancı devletlerle ilişkileri, adli yargı ile ilgili sorunlar, ticari faaliyetlerle ve memurlarla ilgili sorunlar, Parlamento Komiseri'nin yetkisi dışında tutulmuştur.<sup>181</sup>

#### **2.4.3. Ombudsman'ın Statüsü, Seçilme Yöntemi, Görev Süresi ve Görevden Alınması**

Ombudsman'ın seçilme biçimi, yetki ve statüsü genel olarak Anayasa ve yasalarda belirlenmiştir. Dünyada ombudsmanlar genel olarak parlamento tarafından seçilmekle birlikte nadiren hükümetler tarafından atanmaları da görülmektedir. Parlamento tarafından atanmaları onlara bir taraftan bağımsızlık kazandırırken diğer taraftan da onların demokratik yasallığını güçlendirmektedir. Bununla birlikte parlamento tarafından belirli

---

<sup>180</sup> Demirel, a.g.e., s.139

<sup>181</sup> Eroğlu, a.g.e., s.365

süre için seçilen Ombudsman gerektiğinde yine parlamento tarafından görevden alınabilmektedir.<sup>182</sup>

İsveç'te Ombudsman her dört yılda bir parlamento tarafından seçilir iken; İngiltere'de hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından; İrlanda'da parlamentonun kararından sonra cumhurbaşkanı tarafından; Fransa'da ise cumhurbaşkanının imzasını da içeren bakanlar kurulu kararı ile atanmaktadır.

Ombudsman'ın yasal statüsü, İskandinav ülkelerinde ve İspanya, Macaristan Portekiz'de olduğu gibi ya anayasaya ya da Hollanda ve Fransa'da olduğu gibi bir yasaya dayanmaktadır.

Ombudsman'ın göreve gelmesinde yaygın uygulama, Ombudsman'ın yasama organınca yani parlamento tarafından belli bir süre için atanmasıdır. Kimi ülkelerin, Ombudsman'ın daha geniş bir uzlaşmaya dayalı olarak atanmasını sağlamak amacıyla salt çoğunluk yerine üçte iki (ABD'nin kimi eyaletlerinde) ya da beşte üç (İspanya'da) çoğunluk aradıkları görülmektedir. Yaygın uygulama, atama yetkisinin parlamentolarca kullanılması olmakla birlikte, bu yetkinin yürütme organınca kullanıldığı modeller de söz konusudur. Örneğin, İngiltere'de "yönetim için parlamento komiseri", başbakanın (muhalafet lideri ve meclis soruşturma komisyonu başkanına danışmasının ardından) önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır.

Monarşi ile yönetilen diğer bir ülke olan Hollanda'da ise ombudsman doğrudan parlamento tarafından atanmaktadır. Fransa'da ise parlamento atama sürecinin dışında tutulmuş olup Mediatéur bakanlar kurulu kararnamesiyle atanmaktadır. Fransa'da da ülkemizde olduğu gibi bakanlar kurulu kararının süreci başbakan ve devlet başkanının imzasıyla tamamlandığından, yürütmenin her iki kanadı da atamada söz sahibidir.

Ombudsmanların görevden alınmalarında da yine ülkelere göre farklı uygulamalar söz konusudur. Örneğin Finlandiya'da ombudsman süresi bitmeden görevden alınamamakta; İsveç ve Norveç'te parlamento kararı ile görevden alınabilmektedir. Fransa'da ise, ülkenin yüksek yargı organlarının temsilcilerinden oluşan komitenin kararı gerekmektedir. Danıştay ikinci başkanı, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan bu komite görevden alma kararını oybirliği ile almak zorundadır. İngiltere'de ise parlamento komiserini Kraliçe ya kendi isteği ile ya da Avam ve Lordlar Kamarasının isteği üzerine görevden alabilmektedir.

---

<sup>182</sup> Atabek,a.g.e., s.64



Ombudsman'ın görev süresi genelde 4 ila 6 yıl arasında değişmektedir. Ancak kimi ülkelerde bu süre parlamentonun görev süresine endekslenmiştir. Örneğin, Danimarka'da her genel seçim sonunda parlamentonun Ombudsman atamasını yenilemesi zorunludur. Kimi ülkelerde de örneğin, İngiltere'de görev süresine ilişkin bir sınırlama getirilmemiştir; parlamento komiseri olağan koşullarda zorunlu emeklilik yaşına kadar görevde kalabilmektedir. Birçok ülkede Ombudsman'ın yeniden atanması olanaklı iken, kimilerinde sınırlamalar konulmuştur. Örneğin, Kanada'nın Manitoba eyaletinde görev süresi en çok iki, Fransa'da ise yalnızca tek dönemle sınırlandırılmıştır.<sup>183</sup>

Arabulucuyu atama yetkisini kayıtsız şartsız hükümete bırakan Fransa'da görev süresi altı yıl olup süresi sona eren Mediatéur tekrar seçilemez. Arabulucunun dokunulmazlığı vardır. Arabulucu, görevinin yerine getirilmesi sırasında yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz, mahkum edilemez. Bu tür bir dokunulmazlık arabulucunun görevini yaparken hiçbir endişe ve korkuya kapılmaması, tam bir bağımsızlıkla çalışmasını sağlamak için tanınmıştır. Arabulucunun yetkisi, İngiliz Parlamento Komiserine oranla çok geniştir. Bu bakımdan İsveç Ombudsmanı'na benzer.<sup>184</sup>

İsveç Ombudsmanı, İngiltere'de Parlamento Komiseri adını almaktadır. Ancak İngiliz Ombudsmanı gerek tayin, gerekse yetkiler bakımından, İsveç Ombudsmanı'ndan farklılıklar arz etmektedir.

İngiliz Ombudsmanı veya Parlamento Komiserini tayin yetkisi, parlamentoya değil, kraliçenin parlamentoya gönderdiği bir mektupla gerçekleşmekte, tayin kraliyet işlemi ile oluşmaktadır. Parlamento Komiserinin görev süresi sınırlı olmayıp kaydı hayat şartı ile veya emekli oluncaya kadar devam etmektedir. İngiltere'de Parlamento Komiseri'nin tarafsızlığını ve bağımsızlığını sağlamanın yolu hizmetin devamlı oluşunda görülmüştür.<sup>185</sup>

Ülkede Ombudsman'ın faaliyetleri hiçbir şekilde denetime tabi tutulmamakta, görevini gereğince yapıp yapmaması, denetim dışı bırakılmaktadır. Bununla birlikte ombudsmanlar başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkarlığı veya iletişimsizlik söz konusu olduğunda parlamento tarafından görevden alınabilmektedir. Ombudsmanlara, genellikle söylediği ve yayınladığı görüşleri ya da işlevleri yerine getirmesi sırasında yaptığı işlemler nedeniyle, izlenemeyeceği, sorgulanamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı belirtilerek parlamento dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlık sağlanmaktadır.

---

<sup>183</sup> Atabek, a.g.e., s.71

<sup>184</sup> Eroğlu, a.g.e., s.366

<sup>185</sup> A.g.e., 365

Parlamento tarafından uygun görülen bütçesinin sınırları içerisinde her türlü harcamayı hiçbir makamdan talimat almaksızın serbestçe yapabilmektedir.<sup>186</sup>

Ombudsman'ın belirleyici niteliği statüsüdür. Ombudsman bağımsız bir statüye sahiptir. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendisini seçen parlamento ya da diğer organlara karşı da sağlanmaktadır. Bağımsızlık, haklı olarak ombudsmanların çok bağlı oldukları, olmazsa olmaz bir nitelikleridir. Ombudsmanların devletin diğer organlarına karşı yasal/anayasal bağımsızlığı onlara bir yandan politik ve diğer sonuçlardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğü sağlarken, diğer yandan da Ombudsman'ın hiçbir baskıyla karşılaşmaksızın serbestçe çalışabilmesi yanında herhangi bir beklentiye girerek kendi kendini sınırlandırmamasını sağlamaktadır.

Bağımsızlığın yasalarda açıkça belirtilmesi yanında ombudsmanlara bağımsızlıklarını sağlayan diğer bir önemli unsur da atanma biçimleridir. Ombudsman'ı atayan kurum itibarını Ombudsman'a yansıtmakta, dolayısıyla atanma ve görevden alınma biçimleri Ombudsman'ın statüsünün belirleyicisi olmaktadır. Ombudsmanların parlamento tarafından atanması bağımsızlık yanında Ombudsman'ın otoritesinin de kaynağı olmaktadır.<sup>187</sup>

Ombudsman'ın atanması bazı ülkelerin yönetsel gelenekleri gereği parlamento dışında hükümet yada başka bir organ tarafından yapılıyorsa görevden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılmakta bu da onu yönetimin/iktidarın etkilerinden koruyarak bağımsızlık sağlamaktadır.

Daha önce de bahsedildiği gibi, Ombudsmanların görev süreleri ve yeniden seçilme ya da seçilmeme olanağı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Örneğin, İsveç ve Finlandiya'da Ombudsman 4 yıllık bir dönem için yasama organı tarafından seçilir ve çoğunlukla ikinci ve üçüncü bir dönem için tekrar seçilebilir. Fransız Ombudsmanı ise altı yıl için Bakanlar Kurulu kararnamesiyle atanmaktadır ve tekrar atanmamaktadır.<sup>188</sup>

İsveç sisteminde Ombudsman çok geniş bir yetkiye sahiptir. İdare, ordu ve yargı olmak üzere üç ayrı mekanizma üzerinde yayılmıştır. İsveç'te Ombudsman'ın yetkileri içine merkezi idare olduğu gibi mahalli idarelerde girmektedir. Keza İsveç Ombudsmanı idarenin kanuna uygunluk (kanunilik) denetimini, yapabildiği gibi ihtiyaca uygunluk denetimini de yapabilmektedir.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Demirel, a.g.e., s.140

<sup>187</sup> Işıkkay, a.g.e.

<sup>188</sup> Demirel, a.g.e., s.141

<sup>189</sup> Eroğlu, a.g.e., s.364

Bir parlamenter aracılığı ile Ombudsman'a gelen kötü yönetime ilişkin şikayet dilekçeleri önce ilgili inceleme birimince, incelenebilir soruşturulabilir olup olmadığı konularında incelemeye tabi tutulur. İlgili kanuna göre; Ombudsman'ın yetki alanı dışında kalan veya diğer bir sebeple incelenemeyeceği anlaşılan şikayetler için, incelememe sebebini gerekçeli olarak hem şikayetçiye hem de parlamento üyesine bildirir.

İnceleme birimince soruşturulabilir nitelikte olduğu belirlenen şikayetler ilgili soruşturma birimine gönderilmeden önce, Yasa uyarınca şikayet edilen birimin en üst yönetsel görevlisine parlamento şikayetin dairece incelenmesi veya daha doğrusu şikayet hakkında dairesinin görüş ve yorumunun belirtilmesi için gönderilir. Bu işlem, soruşturma birinci aşama olarak bilinmektedir. Bu aşamada, ilgili birimden hakkında şikayet bulunan veya işlemi şikayet edilmiş olan kamu görevlisinin de haberdar edilmesi ve eğer isterse doğrudan Ombudsman ile irtibat kurabileceği hususunun kendisine bildirilmesi de kanun gereğidir.<sup>190</sup> Böylesi durumlarda vatandaşlar bu olgulara karşı koyacak güçlere ihtiyaç duyar. Böylesi bir ihtiyaç duydukları zamanlarda yargı yerlerinin yanı sıra ombudsman da yönetimin karşısında yalnız olmadığını hissettirerek vatandaşlara önemli bir koruma sağlar.

Özellikle yeni demokrasilerde insan hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla kurulmuş olan ombudsmanlık kurumu, yargı organları ile birlikte pozitif hukuk düzeninin bireylere sağladığı hukuksal olanakları kullanmaya yardımcı olur. Hatta çoğu zaman yargının, idarenin "takdir yetkisi"ne bağlı işlemlerini denetlemekten kaçınması, Ombudsmanı harekete geçiren bir neden olabilir. Böylece yurttaş yönetim karşısında çifte siperli bir korumadan yararlanır.

Ombudsmanın çalışma şekline bakıldığı zaman bir çok koruma işlevini yerine getirdiği görülmektedir. Ombudsman bir şikayet üzerine veya re'sen incelediği bir konu hakkında ayrıntılı bir inceleme yapar. Yaptığı inceleme sonucunda idari eylemin uygun olup olmadığı, yasalara uygun olsa bile hakkaniyete uygunluğunu araştırır. İdari eylemin yasalara veya hakkaniyete uygun olmadığını tespit etmesi durumunda, öncelikle ilgili kurum nezdinde işlemin düzeltilmesini tavsiye eder. Ayrıca bu tür olayları rapor ederek kamuoyunu da bilgilendirir. Yasal değişiklikler gerekiyorsa parlamentoya sunduğu raporlarla bu değişikliklerin yapılmasını önerir. Böylece Ombudsman, kişisel olaylar hakkındaki tavsiyelerle, yayınladığı raporlarla kurumları uyararak benzer olaylarda da aynı hataların yapılmasını önler. Yasalarda değişiklik yapılmasını önererek gerekli

---

<sup>190</sup> Demirel, a.g.e., s.124

düzeltilmelerin yapılmasını sağlar. Böylece vatandaşlar için çok geniş çaplı bir koruma işlevini yerine getirir.<sup>191</sup>

#### 2.4.4. Ombudsman'a Başvuru Yöntemi

Yurttaşların Ombudsman'a başvurusunda doğrudan, aracısız başvuru ve başvuruların filtre edildiği dolaylı başvuru olmak üzere başlıca iki yöntem söz konusudur.

İngiltere ve Fransa'da yurttaşlar ancak bir parlamenter aracılığı ile başvurularını yapabilmektedirler. Kimi ülkelerde ise iki yöntem bir arada kullanılmaktadır. Örneğin, Sri Lanka'da bu süreç başlangıçta yurttaş → parlamenter → parlamento dilekçe komisyonu → ombudsman zincirini izlemekteydi. 1994'ten itibaren bu sistemin yanı sıra yurttaşlara doğrudan Ombudsman'a başvurma olanağı getirilmiştir. Ombudsman'a doğrudan erişimin olmaması ve araya parlamenter ya da dilekçe komisyonunun girmesi bu sistemin yargı denetimine göre üstünlüklerini bir ölçüde gölgelemekle birlikte, Ombudsman'ın görev alanına girmeyen yakınmaların baştan engellenmesi ya da parlamento düzeyinde çözülebilecek yakınmaların Ombudsman'a ulaşmadan kaynağında çözülmesi gibi yararlar sağladığı iddia edilebilir.<sup>192</sup>

Hollanda'da devletin, ombudsmanların artan iş yükünü azaltmak için reklamları kesme kararına yine Ombudsman karşı çıkmıştır. Hollanda Ombudsmanı kendilerine azınlıklar dahil herkesin hiç bir formel şartı yerine getirmeksizin her konuda başvurabileceğini; “şikayet konusu yanlış kişi tutuklamaktan, çevre yasalarının ihlaline kadar her konuda olabilir” sözleriyle dile getirmektedir. Ombudsman, şikayetlerin hepsinde şikayetçiden yana olmadıklarını da ekleyerek “şikayet vakalarının %50'si reddedilmektedir” demektedir.<sup>193</sup>

Ombudsman genelde bir başvuru üzerine harekete geçmektedir. Bununla birlikte kimi ülkelerde Ombudsman'a, aldığı bir duyum, basında yer alan bir haber üzerine kendiliğinden harekete geçme yetkisi de tanınmıştır. Örneğin; Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya ve Hollanda örneklerinde Ombudsman'ın doğrudan harekete geçme yetkisi vardır ve bu yetki etkin bir biçimde kullanılmaktadır. Öte yandan Fransa'da Mediateur'ün doğrudan harekete geçme yetkisi yoktur. Ombudsman'ın kendiliğinden harekete geçebilmesi önleyici bir etkiye sahiptir. Böylece, görülen kimi aksaklıklar herhangi bir

---

<sup>191</sup> Demirel, a.g.e., s.124

<sup>192</sup> Sezen, a.g.e., s.78

<sup>193</sup> Avşar, a.g.e., s.71

yakınmaya yol açmadan giderilebilmektedir. Nitekim kimi ülkelerde, bu yetkiden sonra bireysel başvuruların azaldığı gözlenmiştir.<sup>194</sup>

İsveç sisteminde Ombudsman'a başvuru için hiç bir yönteme gerek yoktur. Hatta en az şekilci yargı sistemlerinde bile aranan başvurunun yazılı ve usulünce bir dilekçe ile yapılması, hukuki bir delili içermesi, harç yatırılması gibi bir takım biçim kurallarına bile uyulmadan, yazılı veya sözlü olarak başvurulabilmektedir. Şikayet edebilmek için özel bir menfaat ilişkisine sahip olmakta gerekmemektedir. İsimsiz mektuplar şikayet olarak ele alınmamaktadır, fakat isimsiz bir mektupla dile getirilen şikayet konuları Ombudsman'ın kendi takdiri ile soruşturma konusu yapılabilir. Şikayetlerin çoğunluğu, (yaklaşık %99'u) bireyler tarafından yapılmaktadır. Bu şikayetlerin çoğunluğu da hükümet veya belediye faaliyetlerini konu almaktadır. Polis, hapisane, gözaltında kötü muamele ve sosyal hizmetlerin yetersizlikleri toplam şikayetlerin hemen hemen yarısını oluşturmaktadır. Ancak, hiç bir şekilde bu şikayetlerle ilgili olarak şikayetçilerin ispat yükümlülükleri bulunmamaktadır. Herkes, her şey hakkında şikayette bulunabilmektedir. Şikayet sahibinin İsveç vatandaşı olması da gerekmemektedir. Şikayet etmek için belirli bir sürede yoktur. Ombudsman'a gitmeden önce idari kademelere gitmek zorunluluğu da bulunmamaktadır. İsveç Ombudsman'ı gazete ve dergilerde, televizyonlarda gördüğü, radyoda dinlediği bir idari organa karşı şikayetle ilgili olarak da re'sen soruşturma-kovuşturma yapabilmektedir. Kişiler Ombudsman'a götürdükleri bir konu için aynı zamanda yargıya da başvurabilirler. Ancak, bir dava henüz devam ediyorsa ve temyiz süresi geçmemişse Ombudsman bunlara müdahale etmeme taraflısıdır.<sup>195</sup>

#### **2.4.5. Ombudsman'ın Temel İşlevleri**

Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetiminin ve idarenin eylem ve işlemlerinin, yasalara, mahkeme kararlarına ve hukuka uygunluğunu denetleyerek, insan hak ve özgürlüklerinin idare karşısında korunması konusunda önemli işlevler gören demokratik bir araçtır.<sup>196</sup>

Yargı denetimi hukuka uygunlukla sınırlı iken Ombudsman hukuka uygunluğun yanı sıra yerindelik denetimi de yapmaktadır. Bu bağlamda Ombudsman, yasaya uygun ama hakkaniyete elvermeyen yönetsel işlemleri de incelemekte ve çözümler önerebilmektedir.

---

<sup>194</sup> Sezen, a.g.e., s.78

<sup>195</sup> Avşar, a.g.e., s.80 - 81

<sup>196</sup> Demirel, a.g.e., s.123

Ombudsman'ın varlık nedeni, yurttaşları, güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalara karşı bir güvence oluşturmaktır.<sup>197</sup>

Ombudsman'ın yapısal özellikleri göz önünde bulundurularak temel işlevleri; (i) koruma, (ii) araştırma, inceleme ve denetleme, (iii) yönetimin gelişmesine katkı sağlama olmak üzere üç başlıkta toplanabilir.<sup>198</sup>

#### **2.4.5.1. Koruma İşlevi**

Ombudsmanlık kurumunu oluşturan ülkeler bu kurum vasıtasıyla yönetsel güçlerin istismarına ve diğer kötü yönetim şekillerine karşı bireyin korunmasını hedeflemektedir. Koruma işlevi devletin yaptırım uygulama tekeline karşı bir güvence oluşturmayı içerir. Demokratik bir toplumda birey ve insan onuruna saygı ile temel insan haklarının korunması amaçlanmaktadır.<sup>199</sup>

Karar alma tekeli elinde bulunduran yönetim, hukuk düzeni içinde iş görürken pek çok yetki kullanır ve bu yetkilerin kullanılması sırasında, adaletsizlikler, keyfilikler ve yetkinin kötüye kullanılması olguları ortaya çıkar.

#### **2.4.5.2. Araştırma, İnceleme ve Denetleme İşlevi**

Bürokratik hatalar, gücün kötüye kullanılması ve kötü yönetim uygulamaları Ombudsman'ı harekete geçiren temel nedenlerdir. İdari makamların yapmış olduğu işlerde yasal olmayan davranış, ihmal, taraf tutma, bilgisizlik, yetersizlik, keyfilik, kötü niyet, gecikme vb. olumsuzluk emareleri varsa Ombudsman'ın araştırma süreci işlemeye başlar. Ombudsman bu süreci bir şikayet üzerine başlatabileceği gibi re'sen kendiliğinden de başlatabilir.

Şikayet, Ombudsman'ı harekete geçiren genel nedendir. Ombudsman, şikayet üzerine araştırma ve inceleme yapabileceği gibi, kendi inisiyatifini ile araştırma yapma hakkına da sahiptir. İdari kuruluşları denetleyebilir ve basındaki haberlere bağlı olarak re'sen kendisi işlem başlatabilir. Ombudsman'ın kendiliğinden incelemeye alacağı konuların kuşkusuz kamu yararını ilgilendiren bir yönü olmalıdır. Ombudsman'ın kendiliğinden harekete geçme yeteneğini kullandığı durumlar, daha çok basında yer alan bir yakınmaya ilişkin olarak ortaya çıkan bireysel olaylar ya da sorunlarda

---

<sup>197</sup> Sezen, a.g.e., s.79

<sup>198</sup> Demirel, a.g.e., s.123

<sup>199</sup> A.g.e., s.123

yoğunlaşmaktadır. Şikayetler ya doğrudan doğruya vatandaş tarafından ya da bir parlamenter aracılığı ile Ombudsman'a iletilmektedir. Örneğin, İngiltere ve Fransa'da bireylerin başvuruları bir parlamenter aracılığı ile yapmaları gerekmektedir. Vatandaşlar isim, adres, şikayet konusu, kanıtlar ve belgeleri belirterek sözlü ve yazılı olarak Ombudsman'a başvurmaktadır.

Ombudsman, vatandaşlardan şikayet aldığı zaman, önce şikayet konusunda kendisinin yetkili olup olmadığına bakar. Kendini yetkili görmüyorsa veya yakınma konusu olay araştırılmaya değer bulunmuyorsa dilekçe reddedilir. Ombudsman kendini yetkili görüyorsa şikayeti incelemeye koyulur. Bu inceleme bazı esaslara göre cereyan eder. Ombudsman tarafından yapılan inceleme gizli olarak yürütülür. Ombudsman kendine uygun bulduğu kişilerden uygun bulduğu şekilde ve uygun bulduğu incelemeleri yaparak bilgi toplar. Ombudsman şikayete uygun olarak inceleme yapmaya karar verdiği zaman, bakanlığın en yetkili Ombudsman yasal statünün el verdiği durumlarda kendi inisiyatifi ile kamu hizmetlerinin işleyişindeki düzensizlikleri gün ışığına çıkarmak için, inceleme ve soruşturma yapabilir. Ombudsman'ın kendiliğinden harekete geçmesi için bir şikayetin olması gerekmemektedir. Basın yoluyla ya da periyodik olarak kendisine sunulan soruşturma ve teftiş raporları aracılığıyla öğrendiği bu olayı incelemek suretiyle harekete geçebilir. Ayrıca Ombudsman, zaman zaman çıktığı gezilerde istediği kamu yönetimini teftiş edebilir. Örneğin, Danimarka Ombudsmanı yalnızca şikayetleri ele alan bir kurum değildir. Ombudsman'a yasayla kendi inisiyatifi ile soruşturma başlatabilme gücü de verilmiştir. Ombudsman, hapisane, asker, kamplar vb. hükümet tarafından işletilen bütün kurumları denetleme gücüne sahiptir. Ombudsman'ın kendi inisiyatifi ile incelemeye almış olduğu konular toplumda genel ilgi uyandıran konuları içerme eğilimindedir. Bununla Ombudsman, yurttaşı ve yönetim arasındaki ilişkilerin genel gelişimine katkı sağlar. Aynı zamanda yönetimin belli bir konuda aynı yöntemi izlemesi (yöntemde süreklilik), aynı durumda olanlara farklı işlem yapmaması sağlanır. Kamu görevlilerine dağıtılan rehberde bu araştırma bulguları belirtilerek davalar azaltılmış olur.<sup>200</sup>

#### **2.4.5.3. Yönetimin Gelişmesine Katkı Sağlama İşlevi**

Kamu makamlarınca işlemlerin yapılması sırasında gözden kaçan veya memurların kötü niyeti yüzünden oluşan bir çok olumsuzluklar meydana gelmektedir. Ombudsman

---

<sup>200</sup> Demirel, a.g.e., s.125

gerek siyaset üzerine gerekse re'sen bu olumsuzlukların üzerine giderek idare üzerinde etkili olmaktadır.

Ombudsman'ın idare üzerindeki etkilerini, önleyici etkiler ve caydırıcı etkiler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Ombudsman'ın önleyici etkisi, Ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağına bilincinde olan idarenin eylem ve işlemlerinde daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkar. Ombudsman'ın caydırıcı etkisi ise, hukuka aykırı eylem ve işlem yapmak niyetinde olan kamu görevlilerinin, yakalanmak endişesiyle bu niyetlerinden vazgeçmeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu iki etkinin sonuç olarak kamu yönetiminin halkla ilişkilerinin iyileştirilmesi yolunda bir katkı sağlayacağı kuşkusuzdur. Buna ek olarak Ombudsman, zaman zaman, kendisinden yoğun şekilde şikayet edilen kamu kurumlarıyla ilgili olarak, söz konusu kamu kurumlarının gereksinim duydukları yapısal ve yönetsel değişikliklere ilişkin önerilerini içeren raporlar hazırlayabilmektedir. Bunun yanında kamu yönetiminin genelini ilgilendiren aksaklıklarla ilgili öneriler de yapabilir. Ombudsman'ın bu konularda yapacağı öneriler kamu yönetiminde reform yapmak isteyenler için çok büyük önem taşımakla kalmayıp, yurttaşlara dolaylı yollardan da olsa kamu yönetimindeki reform hareketlerine katılabilmelerinin yolu açılmaktadır.

Ombudsman'ın önerileri, çoğunlukla yöneticilerin kendiliğinden yapabilecekleri, ancak sorumluluktan korktukları için girişimde bile bulunmadıkları işlemlerdir. Öneriler, tüm toplumun güvenini kazanmış ve yaptığı işten hiçbir çıkar sağlamayacağına inanılan Ombudsman'dan geldiği için yöneticilerce gönül rahatlığı ile uygulanabilmektedir.<sup>201</sup>

Bu etkilerinin yanında Ombudsman karşılaştığı konularla ilgili olarak kamu hizmetlerinin gelişmesi için mevcut yasal düzenlemelerin eksiklikleri ile ihtiyaç duyulan düzenlemeleri ana hatlarıyla belirten yıllık bir raporu yasama meclisine sunar. Bu da yasama meclisinin gözetim fonksiyonunu yerine getirmesine yardımcı olur. Aynı zamanda gerekli düzenlemeler yapılarak eksiklikler giderilebilir. Örneğin, Avusturya Ombudsman bürosunda Ombudsman, 8 yılda yasaların ya da yönetsel sistemin değiştirilmesi için 150'den çok öneride bulunmuş ve bunların yarısından çoğu gerçekleştirilmiştir.

Fransız Ombudsmanı'nın, bir olaydan hareketle önerdiği yasa değişikliğinin hikayesini Demirel şöyle aktarmaktadır: “Bir Paris mahkemesinin Marsilya'da oturan bir kişi hakkında gıyabi tutuklama kararı alması üzerine, Marsilya polisi, ilgili şahsı büyük bir süratle tutuklayarak Paris'e getirir. Ancak bu arada mahkeme yanlış bir karar verdiğinin farkına varır, tutuklama kararını kaldırıp kararını da derhal Marsilya'ya bildirir. Durumun

---

<sup>201</sup> Demirel, a.g.e., s.128



anlaşılmasından sonra ilgili şahıs polis tarafından serbest bırakılır. Ancak Ekim ayında Marsilya’da kısa kollu bir gömlekle dolaşan bu şahıs Paris’in soğuşuna, hem de cebinde dönüş parası bulunmadığı halde, bırakılmıştır. Marsilya’ya dönüşü çok zahmetli olur; günlerce sürer ve bu olay nedeni ile hastalanır. İyileştikten sonra da bir parlamenter aracılığı ile Ombudsman’a başvurur”.<sup>202</sup>

Burada ombudsman açısından olayın çözümü bireyin uğradığı zararın çözümü olayı değildir. Kaldı ki, bu yargının yetkisine girmektedir. Bu olayda yönetimi suçlamayı gerektirecek somut bir davranışta bulunmamaktadır. Polisi, görevini hızlı olarak yerine getirdiği için suçlamak da olası değildir. Ayrıca Fransa’da bu şekilde haksız olarak tutuklanan bireylerin ikametgahlarına kadar götürülmesi gibi bir yasal düzenleme de bulunmamaktadır. Ombudsman için önemli olan bu tür olayların tekrarının önlenmesi ve bireylerin benzer durumda kalmamasıdır. Bu durumda Ombudsman’ın, bu tür şikayetlerin doğmasını önlemek amacıyla, parlamentoya yasa tasarısı önerisi götürme zorunluluğu bulunmaktadır ki, bu yapılmış ve hazırlanan öneri üzerine haksız tutuklananların ikametgahlarına kadar masraflarının karşılanmasına ilişkin bir yasanın çıkmasına önayak olunmuştur.

## **2.5. Ombudsmanlık Kurumunun Bazı Dünya Ülkelerinde Uygulama Biçimleri**

İskandinav ülkelerinde doğan ve Dünya’nın her tarafında uygulama alanı bulan ombudsmanlık kurumu; çeşitli ülkelerde, o ülkelerin kendine özgü siyasal, toplumsal, kültürel ve yönetsel koşullarına göre değişik biçimlerde uygulama alanı bulmaktadır.<sup>203</sup>

Daha önce de bahsedildiği gibi 1713 yılında İsveç’te kurulan ve 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum haline gelen ombudsmanlık kurumu, bir iki ülke hariç, İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar İsveç sınırları dışında pek yankı uyandırmamıştı. O dönemde ombudsmanlık kurumunun; nüfusu az, kültür ve gelir düzeyi yüksek, adem-i merkeziyetçi yönetim sistemi ağır basan, yönetsel ve siyasal katılımın belirgin ve adem-i merkezi yapı nedeniyle merkezdeki yargısal denetimin pek fonksiyonel olmadığı sistemlere özgü olduğu, dolayısıyla başka ülkelerde uygulanmasına olanak bulunmadığı şeklinde bir kanaat bunuyordu.<sup>204</sup> İskandinav ülkelerinde ombudsmanlık kurumunun başarısı, ülke halkının kültür ve ekonomik düzeyinin yüksek olması, demokrasi

<sup>202</sup> Demirel, a.g.e., s.129

<sup>203</sup> Mahmut Doğan, **Yerel Yönetimlerde Denetim ve Bir Model Önerisi:Yerel Ombudsman**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2004, s.117

<sup>204</sup> R. Kılavuz, A. Yılmaz ve F. İzci, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 2003, s.50

geleneklerinin eski, coğrafi alan yönünden nispeten küçük olması ve basının da etkili olmasına bağlıyordu.

**Tablo 1. İlk Yüklenilmiş Görev Tarihlerine Göre Ombudsmanlık Kuruluşları**

<u>Yıl</u>	<u>Yer</u>	<u>Yıl</u>	<u>Yer</u>	<u>Yıl</u>	<u>Yer</u>
1810	İsveç (ulusal)	1972	Fiji (ulusal)	1975	Alaska (devlet)
1915	İsveç (askeri)		Lowa (devlet)		Kansas (cezaevleri)
1920	Finlandiya (ulusal)		İsrail (askeri)		Michigan (cezaevleri)
1952	Norveç (askeri)		Maharashtra (devlet)		Oregon (cezaevleri)
1955	Danimarka (ulusal)		Minnesota (cezaevleri)		Ontario (il)
1959	Batı Almanya (askeri)		Güney Avustralya		New South Wales
1962	Yeni Zelanda (ulusal)		(devlet)		(devlet)
1963	Norveç (ulusal)		Batı Avustralya		Flint (kent)
1966	Guyana (ulusal)		(devlet)		Papua Yeni Gine
	Tanzanya (ulusal)		Wichita (kent)		(ulusal)
1967	Alberta (il)	1973	Bihar (devlet)	1976	Liguria (bölge)
	Kudüs (kent)		Kanada (cezaevleri)		Portekiz (ulusal)
	New Brunswick (il)		Connecticut (cezaevleri)		Avustralya (ulusal)
	Birleşik Krallık (ulusal)		Fransa (ulusal)		Trinidad ve Tobago
1969	Hawai (devlet)		Jakson County (kent)		(ulusal)
	Kuzey İrlanda (il)		Rajasthan (devlet)		Utar Pradesh
	Quebec (il)		Saskatchewan (il)		(devlet)
1970	Kanada (diller)		Birleşik Krallık (sağlık)	1978	Jamarica (ulusal)
	Jamestown, N.Y. (kent)		Victoria (devlet)		Porto Riko (sınırsal)
	Manitoba (il)		Zambia (ulusal)		Tasmania (devlet)
	Mauritius (ulusal)	1974	Anchorage (kent)	1979	British Colombia (il)
1971	Dayton (kent)		Atlanta (kent)		Guam (sınırsal)
	İsrail (ulusal)		Detroit (kent)		New York City
	Nevraska (devlet)		Haifa (kent)		(kent)
	Nova Scotia (il)		Lexington (kent)		Filipinler (ulusal)
	Seattle (kent)		New Jersey (devlet)	1980	Florida (devlet)
	Zürih (kent)		Queensland (devlet)		Ghana (ulusal)
			Rhineland-Palatinat	1981	İrlanda (ulusal)
			(devlet)		Hollanda (ulusal)
			Tuscany (bölge)		İspanya (ulusal)
			Birleşik Krallık (bölge)		

**Kaynak:** Victor J. PİCKL, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Çev.: Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:4, Aralık 1986, s.45

İsveç ve Finlandiya Ombudsmanlarını diğer ülkelerde görev yapan ombudsmanlardan ayıran iki temel özellik; yargı organlarının da Ombudsman'ın görev alanı içerisinde kalması ve Ombudsman'ın savcı yetkilerine sahip olmasıydı. Özellikle yargı bağımsızlığı ilkesine anayasalarında yer vermiş olan ülkeler için bu kurumun uygulanmasının zor olduğu düşünülüyordu.<sup>205</sup>

2. Dünya Savaşı'ndan sonra tüm Avrupa'da kamu hizmeti anlayışının gelişmesiyle birlikte büyüyen kamu yönetimlerinin denetimi gereksinimi de kendini göstermiş, bu gereksinim ise birçok ülkenin İsveç ve Finlandiya'da uzun süredir uygulanan ombudsmanlık kurumuna dikkatlerini çekmelerini sağlamıştır. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra başta İngiltere'de bu kurumun faaliyete geçmesi ve ardından Fransa gibi yargı sisteminin iyi işlediği ülkelerde kurumun yerleşmesi tüm yanlış kanaatleri ortadan kaldırmıştır.

Günümüzde ise beş kıtada 100'ü aşkın ülkede ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. Bu kısımda dünya ülkelerindeki Ombudsman uyarlamalarını daha detaylı bir biçimde incelemeye çalışacağız.

### **2.5.1. İskandinav Ülkelerinde Ombudsman Denetimi Uygulamaları**

18. yüzyılın başlarında ilk olarak İsveç'te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumunun İsveç dışına çıkışı ise yine bir İskandinav ülkesi olan Finlandiya aracılığıyla olmuştur. Savaş sonrasında 1955'te kurumun Danimarka'da kurulması ile birlikte tüm dünyaya hızla yayılmıştır.

Dünyaya yayılmasının Danimarka ile olmasının en temel sebebi Danimarka'nın ombudsmanlık kurumunu İsveç ve Finlandiya ombudsmanlarının temel özelliklerini taşıyan, ancak yargı organlarını denetlemeyen ve savcı yetkilerine sahip olmayan bir yapıda kurmasından kaynaklanmıştır. Ayrıca bu yayılmada ilk Danimarka Ombudsmanı olan Stephan Hurwitz'in Ombudsman'ı diğer ülkelere de tanıtmak konusundaki çabalarının etkili olduğu da söylenebilir.<sup>206</sup>

#### **2.5.1.1. İsveç**

İsveç, ombudsmanlık kurumunu uygulayan en eski ülkedir. Ombudsmanlık kurumunun ilk ortaya çıktığı ülke olan İsveç'te parlamento ombudsmanı 1809 Anayasası ile anayasal bir statü kazanmıştır.<sup>207</sup> Parlamento ombudsman'ı dışında, hükümet tarafından

---

<sup>205</sup> Doğan, a.g.e., s.117

<sup>206</sup> A.g.e., s.119

<sup>207</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.56

atanan, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Fırsat Eşitliği Ombudsman'ı, Tüketici Ombudsman'ı, Çocuk Ombudsman'ı, Özürlüler Ombudsman'ı ve Basın Ombudsman'ı da görev yapmaktadır.<sup>208</sup>

#### **2.5.1.1.1. İsveç Ombudsmanı'nın Tarihçesi**

İsveç Ombudsmanı'nın tarihçesi, Kral 12. Charles'ın 1709 yılında Ruslara yenilmesinin ardından Osmanlı İmparatorluğu topraklarına sığınmak zorunda kalmasına kadar geri götürülebilir. 12. Charles, bu süre içerisinde ülkesinde huzursuzluğu ve karışıklığı-özellikle de vergilerin toplanması konusundaki karışıklıkları-kontrol altında tutabilmek amacıyla temel işlevi ülkedeki yargıçların ve diğer kamu görevlilerinin davranışlarının hukuka uygunluğunu denetlemek olan bir kamu görevlisi atamayı uygun görmüştür.

1713 yılında "Högste Ombudsmannen" adıyla atanan ve 1719 yılında, Kralın "Adalet Şansölyesi" (Justitekansler) olarak adı değiştirilen bu Ombudsman, yasama organının değil, yürütme organının bir görevlisi olarak atanmıştı. Kral'ın görevlisi olarak işlev gören Adalet Şansölyeliği makamı, Kral ile parlamento arasında sürdürülen iktidar mücadelesinin de konusu olmuş ve 1739'da parlamentonun güçlendiği dönemlerde, Adalet Şansölyesi'nin kendisine de rapor sunmasını zorunlu hale getirmiştir. Hatta daha da ileriye giderek Şansölye'nin atanması yetkisini de ele geçirerek, bu makamı kendisine bağlamıştır. Nihayet 1772 yılında Kral 3.Gustaf gerçekleştirdiği darbe ile Adalet Şansölyeliği'ni yürütme organına bağlı bir makam haline getirmiştir. Bu mücadele 1809 Anayasası'nın çıkarılmasına kadar sürmüştür ve bu Anayasa ile kurulan ombudsmanlık kurumunun parlamentoya, Adalet Şansölyeliği Kurumunun da Kral'a bağlanmasıyla sorun çözülmüştür. Böylece kamu kurumları ile kamu görevlileri üzerindeki denetim iki farklı makam tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

20. yüzyılın başlarına gelindiğinde, özellikle de 1.Dünya Savaşı ile birlikte, İsveç'te askeri yetkililerle sivil yetkilileri birbirinden ayırmak amacıyla halihazırda faaliyet göstermekte olan iki makamdaki ayrı olarak bir de Askeri Ombudsman atanmıştır. 1968 yılında Sivil ve askeri ombudsmanlar arasındaki ayrım, iki büro birleştirilerek eşit görevlere ve statülere sahip üç Ombudsman'dan oluşan tek bir ombudsman bürosu kurulması suretiyle kaldırılmıştır. 1976 yılına gelindiğinde ise ombudsman bürosundaki ombudsman sayısı dörde çıkarılarak, aralarından biri Baş Ombudsman olarak atanmaya

---

<sup>208</sup> Doğan, a.g.e., s.120

başlanmıştır. <sup>209</sup> Bunlardan Baş Ombudsman, genel uygulama esaslarını belirleyen, kararların yürütülmesinde ve ombudsman personelini ilgilendiren konularda yetkili olan Ombudsmandır. İkinci Ombudsman; mahkemeler, savcılar, polis ve hapishaneler konusunda yetkilidir. Üçüncü Ombudsman, silahlı kuvvetlere ilişkin işlerde yetkilidir. Dördüncü Ombudsman ise vergiler ve sosyal hizmetler alanında çıkabilecek uyuşmazlıklarda yetkilidir. Ayrıca her Ombudsman kendi görev alanı ile ilgili olarak parlamentoya karşı sorumludur.<sup>210</sup>

#### **2.5.1.1.2. İsveç Ombudsmanı'nın Atanması ve Statüsü**

İsveç'te Ombudsman, parlamentonun her iki meclisinden gelen eşit sayıda 48 kişilik kurul tarafından parlamento adına hakimler arasından oybirliği ile seçilir ve onun adına idare üzerinde denetim yapar. Göreve seçilebilmek için İsveç vatandaşı olmak, ülkenin kültürel yapısıyla uyumlu bir yaşama sahip olmak ve hukuku bilmek gibi özel koşullar gerekmektedir. Uygulamada ise genellikle bu göreve hakimler seçilmektedir.<sup>211</sup>

Ombudsman ile birlikte ona bir de yardımcı seçilir ve bu yardımcı gerektiğinde Ombudsman'ın yerini doldurur. Görev süresi dört yıl olan Ombudsman'ın görevine parlamento tarafından her zaman son verebilir ise de bu durum uygulamada henüz hiç görülmemiştir. Ombudsman dört yıllık görev süresinin bitiminden sonra tekrar seçilebilir.<sup>212</sup> Ombudsman'ın çalışmalarını parlamento dilediği zaman denetleme yetkisine sahiptir.

Ombudsman'ın ücreti yüksek mahkeme üyelerinin ücretinden daha yüksektir. Ombudsman ayrıca personelini de kendisi atar.

#### **2.5.1.1.3. İsveç Ombudsmanı'nın Görev ve Yetkileri**

İsveç Ombudsmanı, kural olarak, kamu gücü kullanan tüm kurum ve görevlileri denetleme yetkisine sahiptir. Dört ayrı parlamento Ombudsmanı'nın bulunduğu İsveç'te Ombudsman'ın yetki alanı oldukça geniştir. Hatta Ombudsmanların içinde en geniş yetkiye sahip olanı "İsveç Ombudsmanı"dır demek yanlış olmaz. İsveç'te Ombudsman'ın yetkileri içine merkezi idare ve mahalli idareler, ordu ve yargı girmektedir. Bu durum İsveç'in yönetsel yapısından kaynaklanmaktadır.

---

<sup>209</sup> A.g.e., s.122

<sup>210</sup> Düğen, a.g.e., s.57

<sup>211</sup> Atak, a.g.e., s.83

<sup>212</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.56

İsveç Parlamento Ombudsmanı'nın yargı organları üzerinde de denetim uygulamasının nedeni, yargılamada makul süreye uyulmasını, suistimalin önlenmesini ve yargıçların yasal görevlerini yerine getirmelerini sağlamaktır.

İsveç'te bakanların icrai görevleri yoktur. Bakanlıklar, planlama, düzenleme yapmakla görevli dar kadrolu birimlerdir. İsveç'te yargıçlar da Ombudsman'ın yetki alanı içindedir. İsveç'e özgü bu durum yine İsveç'in kendi siyasi sisteminden kaynaklanmaktadır. Zira ülkede yargıçların konumu kamu görevlileri ile aynıdır.<sup>213</sup>

1809 Anayasası'nda açık bir hüküm yer almadığı için uzun yıllar Ombudsman'ın denetim alanı dışında kalan yerel yönetimler, 1957'de getirilen ek bir hükümle ve onların özerkliğini göz önünde bulundurmak şartıyla Ombudsman'ın görev alanına dahil edilmişlerdir.<sup>214</sup>

İsveç Ombudsmanı, kendisini seçen parlamento da dahil olmak üzere hiçbir makam, merci ve kişiden emir ve direktif almaz, bağımsızdır.

#### **2.5.1.1.4. İsveç Ombudsmanı'nın Çalışma Usulü**

İsveç'te Ombudsman'a başvurmanın belli bir şekli ve süresi yoktur.<sup>215</sup> Herkes, her şey hakkında, dilediği zaman ve herhangi bir harca tabi olmadan şikayette bulunabilir. Başvuru öncesinde herhangi bir idari kademelere gitme zorunluluğu da bulunmamaktadır. Şikayet olmaksızın Ombudsman gazetelerdeki haberler üzerine veya senenin belli bir bölümünde idareye, askeri kuruluşlara ve mahkemelere yaptığı teftiş gezisi sırasında hatalı bir işlem tespit ettiği takdirde, re'sen de harekete geçerek, soruşturma, kovuşturma yapabilir.<sup>216</sup>

Kendisine şikayet ulaşan Ombudsman, öncelikle şikayet konusu işlem, eylem ya da davranışı yapan kurumdan ilgili belgeleri isteyecektir. Ardından, yine ilgili kurumdan konu ile ilgili bir açıklama talep edecektir. Ombudsman'ın araştırma yaptığı konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşması konusunda herhangi bir sınırlama olmamakla beraber, devletin güvenliği ile ilgili bilgi ve belgeleri, raporlarında açıklama yetkisi yoktur. Ayrıca Ombudsman'ın, ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri kendisine iletmeyen kamu görevlileri Ombudsman tarafından idari para cezasına çarptırılabilir.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> Doğan, a.g.e., s.123

<sup>214</sup> Düğen, a.g.e., s.58

<sup>215</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.56

<sup>216</sup> Doğan, a.g.e., s.124

<sup>217</sup> Düğen, a.g.e., s.60-61

İsveç Ombudsmanı insan hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapmaktadır. Ombudsman, başvuru ile ya da kendiliğinden harekete geçerek araştırma ve soruşturma yaparken araştırma konusu ile ilgili dökümanları inceleyerek şikayetin asılsız olup olmadığına karar verir. Şikayetin asılsız olduğuna karar verirse şikayetçiye reddetme kararını ve nedenini bildiren bir mektup gönderir. Şikayetin doğruluğunu tespit ettiğinde ise memurdan geniş bilgi talep etme yoluna giderek araştırmasını derinlemesine sürdürür. Araştırması esnasında her türlü belge ve bilgiyi inceleme yetkisine sahiptir. Sonuçta alınan kararları ilgili tarafa ve yönetime bildirir.<sup>218</sup>

Ombudsman soruşturma yaparken; teftiş etme, sorguya çekme de dahil olmak üzere pek çok yönteme başvurma özgürlüğüne sahiptir. Bununla birlikte ombudsman, zorunlu kararlar alamamakta, idareyi mahkum edememekte, idari işlemi iptal edememekte ve memur hakkında disiplin cezası uygulayamamakta, sadece hatalı bulunduğu kamu görevlileri hakkında soruşturma açarak bulguları ceza yargısı yerlerine aksettirebilmektedir. Ombudsman ayrıca parlamentoya verdiği yıllık faaliyet raporu ile idarenin denetlenmesindeki başarısını ikiye katlamaktadır. Bu rapor kamuoyuna açıklanmaktadır.<sup>219</sup>

İsveç'te yönetim, Ombudsman'ın elde ettiği sonuçlar doğrultusunda eylem ve işlem yapmak zorunda olmamakla birlikte, ülkede kurumun saygınlığı o derece yüksektir ki, uygulamada Ombudsman'ın görüşüne uyulmadığı pek görülmez.

### **2.5.1.2. Finlandiya**

Finlandiya'da ombudsmanlık kurumu 1919 yılında kurulmuştur. Finlandiya bu kurumu ülkesinde yasal düzenlemeye kavuşturan ikinci ülkedir.

#### **2.5.1.2.1. Finlandiya Ombudsmanı'nın Tarihçesi**

İsveç'ten sonra ombudsman sistemini ilk uygulamaya koyan Finlandiya 1919 yılında yaptığı bir anayasa değişikliği ile ombudsman sistemini benimsemiştir. Finlandiya Anayasasının 46.maddesinde, yurttaşların haklarını kamu otoritelerine karşı korumak amacıyla biri hükümetin bir kolu olarak tanımlanabilecek "Adalet Şansölyesi", diğeri de parlamento adına hareket eden "Ombudsman" olmak üzere iki kuruluş öngörülmüştür.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.57

<sup>219</sup> Doğan, a.g.e., s.124

<sup>220</sup> Kılavuz, Yılmaz ve İzci, a.g.e., s.55

#### **2.5.1.2.2. Finlandiya Ombudsmanı'nın Atanması ve Statüsü**

Finlandiya Ombudsmanı parlamento tarafından, hukuk alanında adı duyulmuş kişiler arasından dört yıllığına seçilir ve bu süre dolmadan görevden alınamaz.<sup>221</sup>

#### **2.5.1.2.3. Finlandiya Ombudsmanı'nın Görev ve Yetkileri**

Finlandiya Ombudsmanı'nın yetki alanı oldukça geniştir. Ülkede Ombudsman, yargıçları, din görevlilerini, seçimle iş başına gelmiş tüm meclisleri ve kamu görevlilerini, kamu hizmeti gören tüm özel şirketleri, devlet başkanını, başbakanı, Adalet Şansölyesi'ni ve parlamentonun bizzat kendisini de içine alan bütün kamu görevlilerini denetleyebilmektedir.

Ombudsman kendisine ulaşan ya da re'sen yaptığı denetimlerde saptadığı usulsüzlüklerin araştırılması konusunda İsveç Ombudsmanı'nın sahip olduğu tüm yetkilere sahip olup ondan farklı olarak suçlu bulduğu kamu görevlileri hakkında adli soruşturmayı bizzat yaparak iddia makamı fonksiyonu yüklenmektedir. Diğer ombudsmanlara kıyasla Finlandiya Ombudsmanı'nın kendi inisiyatifleriyle yaptığı denetimler daha fazladır. Ombudsman diğer ülkelerde olduğu gibi parlamento, hükümet ya da ilgili yönetici yerine geçerek eylem veya işlem tesis edemez.

Finlandiya Ombudsmanı görevini yürütürken tam anlamıyla bağımsızdır. Parlamento dahil hiçbir makam Ombudsman'a emir ya da talimat veremez.

#### **2.5.1.2.4. Finlandiya Ombudsmanı'nın Çalışma Usulü**

Ombudsman halktan gelecek şikayetler üzerine, kurum ve kuruluşlarda yaptığı incelemeler sırasında edindiği izlenim üzerine ve re'sen harekete geçebilmektedir. Ombudsman'a başvuru konusunda kişiler bazında herhangi bir sınırlama olmayıp şikayet herhangi bir şekil şartına da bağlanmamıştır.<sup>222</sup>

#### **2.5.1.3. Danimarka**

Daha önce de bahsedildiği gibi Danimarka İsveç ve Finlandiya'dan sonra ombudsmanlık kurumunun oluşturulduğu üçüncü İskandinav ülkesidir.

---

<sup>221</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.65

<sup>222</sup> A.g.e., s.65



### **2.5.1.3.1. Danimarka Ombudsmanı'nın Tarihçesi**

Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra sosyal devlet ve gittikçe büyüyen kamunun daha etkin denetlenmesi ihtiyacı ile Danimarka Ombudsmanı parlamento denetiminin ve bireylerin sahip olduğu hukuki güvencelerin artırılmasının bir yolu olarak ortaya çıkmıştır.<sup>223</sup>

Ülkede 1954 yılında Ombudsman Yasası, 1956 yılında ise Ombudsman Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur. Yasa 3 kez değiştirilmiştir.<sup>224</sup>

İskandinav ülkelerindeki yapıdan örnek alınarak ortaya konulan Danimarka Ombudsmanı'nın vatandaşın hayatını düzenleyen her alanı kapsamaması esas kabul edilmiştir.

### **2.5.1.3.2. Danimarka Ombudsmanı'nın Atanması ve Statüsü**

Danimarka Ombudsmanı parlamento tarafından seçilir. Görev süresi parlamentonun görev süresi kadardır. Görev süresi dolan ombudsman'ın tekrar seçilebilmesinin önü açıktır.

Ombudsman'ın parlamento üyesi olmaması şartı aranırken aynı zamanda ombudsman olacak kişinin hukuki eğitime sahip olması gerekmektedir. Ombudsman parlamentonun güvenini yitirdiğinde parlamento tarafından görevden alınabilir.

### **2.5.1.3.3. Danimarka Ombudsmanı'nın Görev ve Yetkileri**

Danimarka Ombudsmanı'nın yetki alanı sivil ve askeri idareler, yerel yönetimleri de kapsamaktadır. Ancak İsveç ve Finlandiya Ombudsmanlarından farklı olarak Danimarka Ombudsmanı'nın yargıçlar, mahkemeler ve mahalli hükümet konseylerini denetim yetkisi bulunmamaktadır.<sup>225</sup>

Danimarka Ombudsmanı'nın yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisi onların sadece çalışanları ve komitelerini denetleyebilmesi ile sınırlıdır.

Danimarka'da Ombudsman, kamu yönetim organları, bankalar ve vatandaş arasında orta yerde bir pozisyonadadır; görevi idarenin iyi işlemlerini sağlamaktır.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> Düğen, a.g.e., s.61

<sup>224</sup> Namık Kemal Ergani, "Danimarka Ombudsman'ı", **Danıştay Dergisi**, Sayı:105, Ankara, 2003, s.3

<sup>225</sup> Düğen, a.g.e., s.62

<sup>226</sup> Ergani, a.g.e., s.3

#### **2.5.1.3.4. Danimarka Ombudsmanı'nın Çalışma Usulü**

Danimarka Ombudsmanı şikayet üzerine ya da re'sen harekete geçebilir. Soruşturma, teftiş ve araştırma yetkileri vardır. Danimarka Ombudsmanı'na başvuru ancak idari başvuru yollarının tüketilmesinin ardından gelen ilk bir yıl içerisinde yapılabilir.

Ombudsman'a başvuru yazılı olmakla birlikte bu yazı başvuru sahibinin adını da içerir. İlk inceleme sonunda kendisine şikayet üzerine gelen işlemin ya da eylemin hukuk kurallarına ve hakkaniyete uygun olarak yerine getirildiği kanısına varırsa şikayeti reddetme yetkisine sahiptir. Bu durumda Ombudsman başvuru sahibine başvururusunun neden reddedildiğini yazılı olarak gönderdiği bir mektup ile bildirir. Danimarka Ombudsmanı'nın Finlandiya ve İsveç Ombudsmanı'ndan farklı olarak incelediği konularda doğrudan doğruya ceza kovuşturması başlatma yetkisi yoktur. Ancak savcıya bu yönde yasal takip yapılmasını önerebilir. Bu yetkisi disiplin soruşturması başlatabilmesi için de geçerlidir.<sup>227</sup>

Ombudsman'ın denetimi sırasında ihtiyaç duyduğu tüm kaynaklara ulaşma imkanı vardır. Ombudsman'ı bu yönde engelleyenler cezalandırılır. Ombudsman'ın ayrıca denetim için gezilere çıkma yetkisi de bulunmaktadır.

Ombudsman hazırladığı yıllık raporları parlamentoya sunar. İncelemesi sonunda ulaştığı mevzuata ilişkin eksiklikler konusunda parlamentoyu ve ilgili bakanlığı durumdan haberdar eder. Ancak Ombudsman'ın idari kararları fesih ve değiştirmek yetkisi bulunmamaktadır.

#### **2.5.1.4. Norveç**

Norveç, Danimarka ile idari yargısal sistemleri benzerlik gösteren bir ülke olup, diğer İskandinav ülkelerinin aksine 1952 yılında astların üstleri hakkındaki şikayetlerini incelemek üzere ilk olarak askeri ombudsmanlık kurumunu oluşturmuştur. Sivil ombudsmanlık kurumunun kurulması ise 1962'de mümkün olmuştur.<sup>228</sup>

##### **2.5.1.4.1. Norveç Ombudsmanı'nın Tarihçesi**

Norveç'te ombudsman uygulaması 1952 yılında astların üstleri hakkındaki şikayetlerini incelemek üzere bir Askeri Ombudsman görevlendirmesi ile başlamıştır. Ardından 1962 yılında sivil kamu yönetimi için ombudsmanlık kurumunu yönetim yapısı içine dahil etmiştir.

---

<sup>227</sup> Düğen, a.g.e., s.63

<sup>228</sup> Mutta, a.g.e., s.95

#### **2.5.1.4.2. Norveç Ombudsmanı'nın Atanması ve Statüsü**

Norveç Ombudsmanı her genel seçimden sonra, dört yılda bir, parlamento tarafından seçilir. Süresi biten Ombudsman'ın tekrar seçilebilmesi mümkündür. Yine parlamentonun üçte iki çoğunluğunun oyu ile görev süresi dolmadan görevinden alınabilir. Süresi dolmadan parlamentonun üçte iki çoğunluğunun oyu ile görevden alınabilir. Ombudsman olabilmek için yüksek mahkeme hakimleri için aranan niteliklere sahip olmak ve parlamento üyesi olmak gerekir.

Ombudsman tam bağımsızlığa ve otonomiye sahiptir. Ombudsman'ın maaşının belirlenmesi parlamentoya bırakılmıştır. Bu maaşlar yüksek mahkeme hakimlerinkinden az olmamaktadır.

#### **2.5.1.4.3. Norveç Ombudsmanı'nın Görev ve Yetkileri**

Yetki alanı bakımından Norveç Ombudsmanı'nın diğer İskandinav ülkelerindeki örneklerine kıyasla daha zayıf bir konumda olduğu ifade edilebilir. Norveç Ombudsmanı uygulamada pek çok sınırlamayla karşı karşıya kalmaktadır.

Ombudsman'ın sorumluluk alanı kuruluş yasasında hükümete ait kamu yönetimi organları, kamu görevlileri ve hükümetin hizmetinde bulunan diğerleri şeklinde belirtilmiştir. Ombudsman'ın, Bakanlar Kurulu Kararları ve Maliye Müfettişlerinin çalışmaları ile mahalli yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde herhangi bir yetkisi yoktur. Yargı yerleri de Ombudsman'ın yetki alanı dışındadır.

Norveç'te Sivil Ombudsman'a kıyasla Askeri Ombudsman'ın daha geniş faaliyet alanına sahip olduğu görülmektedir. Askeri Ombudsman kendisine gelen sorunları Milli Savunma Bakanlığına iletmektedir. Ayrıca Askeri Ombudsman, Sivil Ombudsman'dan farklı olarak askeri bina ve tesislerde inceleme ve denetlemelerde bulunabilmektedir.

#### **2.5.1.4.4. Norveç Ombudsmanı'nın Çalışma Usulü**

Norveç Ombudsmanı'nın diğer ülkelerdeki uygulamalarına göre farklı bir çalışma biçimi bulunmaktadır. Ombudsman, kendisine ulaşan şikayetlerle ilgili olarak ulaşabildiği belgeler ile açıklama yapmasına izin verilen kamu görevlilerinin verdiği bilgiler ışığında bir sonuca varmakta ve bunu kamuoyuna açıklamaktadır.<sup>229</sup>

Norveç Ombudsmanı da diğer ülkelerindeki örnekleri gibi hazırladığı raporunu parlamentoya sunar.

---

<sup>229</sup> Kılavuz, Yılmaz ve İzci, a.g.e., s.6

## **2.5.2. Anglo-Sakson Ülkelerinde Ombudsman Denetimi Uygulamaları**

Gerek yönetsel yargı sisteminin gelişmemiş olması, halkın kültür düzeyinin yüksek olması, gerekse ülkelerin yüzölçümü yönünden küçük olması ve iletişim organlarının etkili olması nedeniyle uzun yıllar ombudsmanlık kurumu İskandinav ülkelerinin dışına çıkamamıştır.

Ombudsmanlık kurumunun İskandinav ülkelerinin dışına çıkmasında etkisi olan Danimarka'nın Anglo-Sakson ülkelere yakın olması kurumun öncelikle bu ülkelerde uygulama alanı bulmasını sağlayıcı bir etmen olmuştur.

### **2.5.2.1. Yeni Zelanda**

İskandinav ülkeleri dışında ve Anglo-Sakson ülkeleri arasında ombudsmanlık kurumunu ülkesine ilk önce ihdas eden ülke Yeni Zelanda'dır. Ülkede Ombudsman Yasası 1962 yılında kabul etmiştir.

Başlangıçta bir tek Ombudsman'ın varlığı kabul edilmişken, 1975 yılında kabul edilen Ombudsman Yasası ile biri baş ombudsman sayısı olmak üzere ombudsman sayısı ikiye çıkartılmıştır. Ülkede ombudsmanlık kurumuna "soruşturma komiseri" adı da verilmektedir.

#### **2.5.2.1.1. Yeni Zelanda Ombudsmanı'nın Atanması ve Statüsü**

Ombudsman parlamentonun önerisi ile genel vali tarafından beş yıllığına atanır. Görev süresi beş yıldır. Ombudsman'ın yeniden atanması mümkündür. Ombudsman başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkarlığı ve iletişimsizlik gibi nedenlerle parlamento uyarısı ile genel vali tarafından görevinden alınabilir.<sup>230</sup>

Alacağı ücreti bakanlar kurulu ve genel vali tespit etmektedir. Ombudsman beraber çalışacağı personeli kendisi atayabilir. Onların ücreti ise maliye bakanı tarafından belirlenmektedir.

#### **2.5.2.1.2. Yeni Zelanda Ombudsmanı'nın Görev ve Yetkileri**

Yeni Zelanda Ombudsmanı bakanlık ve bağlı kuruluşlarda görev yapan memurların eylem ve işlemlerinin hukukiliğini denetleyebilmektedir. Ancak adliye mahkemeleri ve özel idari yargı kuruluşlarının yetkisindeki konuları soruşturamaz. Ordunun büyük bir

---

<sup>230</sup> Düğen, a.g.e., s.65

kısmı da onun denetim alanı dışındadır. Belediyeler de 1975 yılından sonra ombudsmanların denetim alanına dahil olmuştur.<sup>231</sup>

Ombudsman'ın denetleme gezisine çıkma yetkisi bulunmakla birlikte, bu geziler müsteşardan gizli yapıldığında başsavcının izni alınması gerekmektedir.

Ombudsman yürüttüğü çalışma sonunda bir kamu görevlisinin hatalı olduğunu tespit ederse ilgili yerlere bildirir ve aynı zamanda sonuçları kamuoyuna da açıklar. Ancak ilgili kamu görevlisi hakkında ceza ve disiplin kovuşturması yapamaz.

### **2.5.2.1.3. Yeni Zelanda Ombudsmanı'nın Çalışma Usulü**

Yeni Zelanda Ombudsmanı sadece şikayet üzerine harekete geçebilir. Re'sen hareket edebilme yetkisi ise yoktur. Haklarının ihlal edildiğine inanan herkes Ombudsman'a başvurabilir.

Ombudsman'a yapılan şikayetler harca tabidir. Kimi özel durumlarda bu harcın alınmamasına Ombudsman karar verebilir. Ancak uygulamada Ombudsman ücret karşılığında çalışan bir kurum haline gelmiştir. Tam da bu nedenle ülkede kurum, hantal ve etkisiz bir hale gelmiştir.

Şikayetler mutlaka yazılı yapılmalı ve sunulan dilekçe ile birlikte deliller de eklenmelidir. Telefon ile, ziyaret ile başvuru imkanı yoktur.

Ombudsman'ın soruşturmasını gizli yapmasının nedeni şikayetin aleniyet bulmasına ve ilgili memurların zarar görmesini engellemektir.

Ombudsman'ın görevini yürütürken ihtiyaç duyduğu bilgi, güvenlik, dış işleri veya bakanlar kurulu görüşmeleri ile ilgili ise istenilen bu bilgileri vermeme yetkisine sahiptir.

### **2.5.2.2. İngiltere**

İngiltere'de idarenin denetimini üstlenen kuruluşlar ve denetim yöntemleri geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Bunlar, Yüksek Mahkeme, uzmanlık mahkemeleri, ombudsmanlar, kamu soruşturması yöntemi (inquiries) ve şikayet yoludur.<sup>232</sup>

İngiltere, adli ve idari yargı ayrımının olmadığı bir ülkedir. Buna karşılık parlamento denetimi güçlü, parlamento üstünlüğü belirgindir.<sup>233</sup> 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren idarenin artan faaliyetleri denetimini zorlaştırmıştır.

---

<sup>231</sup> Düğen, a.g.e., s.66

<sup>232</sup> Süleyman Kurt, "Britanya İdari Yargı Yerleri (Tribunal Sistem) Ve Yargısal Denetim", **Danıştay Dergisi**, Sayı 107, s.15

<sup>233</sup> Yıldırım Uler, "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Der: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yaman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s.472

İngiltere’de tam anlamıyla bağımsız bir idare hukukunun bulunmayışı ve Kıt’a Avrupa’sında mevcut olan idari yargı denetiminin yokluğu, Ombudsman’ın önemini artırmaktadır.<sup>234</sup>

#### **2.5.2.2.1. İngiltere’de Ombudsman’ın Tarihçesi**

İngiliz hukukunda, idare ile arasında uyuşmazlık olan birey hakkını aramak için adliye mahkemelerine başvurmakta, uyuşmazlığın niteliğine göre, adliye mahkemelerinde değil de, ihtisas mahkemelerinde çözümüne cevaz verdiği hallerde bu mahkemelere başvurabilmekteydi. 1967 yılından itibaren ise artık ülkede her fert isteği halinde Parlamento Komiserine müracaat edebilmekteydi.<sup>235</sup>

İngiltere’de Parlamento Komiserliğinin kurulması onu tavsiye eden Mart 1961 tarihli Whyatt Komitesi raporuna<sup>236</sup> dayanmaktadır. Kurumun ülkede hukukilik kazanması ise 1967 yılında çıkarılan Parlamento Komiserliği Kanunu ile olmuştur.<sup>237</sup> İlk Parlamento Komiseri ataması ise Eylül 1966’da yapılmış ve Nisan 1967’de Komiser, şikayetleri incelemeye başlamıştır.<sup>238</sup>

#### **2.5.2.2.2. İngiltere’de Parlamento Komiseri’nin Atanması ve Statüsü**

İngiltere’de Parlamento komiseri, Kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektup ile atanır. Komiser, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası veya Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olmayacaktır. Parlamento Komiseri’nin belli bir görev süresi yoktur.<sup>239</sup>

Komiser 65 olan emeklilik yaşına ulaştığında görevi sona erer. Bunun dışında görevini iyi yaptığı sürece vazife başında kalır. Bununla birlikte Parlamento Komiseri’nin azledilmesi de mümkündür. Bu konuda Yüksek Mahkeme Hakimleri ile Baş kontrolör ve Müfettiş’e uygulanan usul uygulanır. Buna göre, Parlamento Komiseri, parlamentonun her iki Kamarasının kabulü sonucu Kraliçe tarafından görevden alınır. Komiserin kendi isteği üzerine Kraliçe tarafından görevden alınması da mümkündür.<sup>240</sup>

---

<sup>234</sup> Arslan, a.g.e. s.157

<sup>235</sup> Doğan, a.g.e., s.125

<sup>236</sup> Bu rapor Singapur Yüksek Mahkemesi Hakimi Sir John Whyatt’in başkanlığındaki bir komite tarafından hazırlandığı için bu isimle anılmaktadır. Raporun başlığı “Vatandaş ve İdare: Şikayet Konusu Olan Hususların Düzeltilmesi”dir.

<sup>237</sup> Doğan, a.g.e., s.125

<sup>238</sup> Arslan, a.g.e., s.158

<sup>239</sup> Amcaoğlu, a.g.e, s.58

<sup>240</sup> Düğen, a.g.e., s.68

Parlamento Komiseri'ne ödenen aylık yılda 8 bin 600 sterlini bulmaktadır. Bu miktarın arttırılmasına Avam Kamarası karar verir. Komiserin aylık, emeklilik ve yan ödemeleri devlet gelirlerinden karşılanır.<sup>241</sup>

İngiltere'de Parlamento Komiseri kendisine, hizmet şartları ve sayıları Hazine Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra yeteri kadar yardımcı personel de atayabilir.

İngiltere Parlamentosu Ombudsman'ın yanı sıra sektörel düzeyde 1973 yılında kurulan Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, 1974 yılında kurulan Yerel Yönetim Ombudsmanı, 1990 yılında kurulan Adli Hizmetler Ombudsmanı da bulunmaktadır.<sup>242</sup>

### **2.5.2.2.3. İngiltere'de Parlamento Komiseri'nin Görev ve Yetkileri**

İngiltere'de Parlamento Komiserinin görevi, idari fonksiyonları kullanırken merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin (önyargılı, taraflı davranmak, ihmal, gecikme, keyfilik, yersiz tutum ve davranışlar) bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemek ve konu hakkında bir rapor hazırlamaktır.

Parlamento Komiseri'nin yetkileri oldukça sınırlı tutulmuş ve yetki alanına giren ve girmeyen kuruluşlar sayma yoluyla belirlenmiştir. Parlamento Komiseri'nin yetki alanına 44 bakanlık ve kuruluş girmektedir. 1967 yılında çıkarılan yasa ile milli sağlık hizmetleri, yerel yönetimler ve polis de Parlamento Komiseri'nin yetki alanına dahil edilmiştir. Yetki alanına girmeyen kuruluşlar ise devletin dış ilişkileriyle ilgili konular, suçluların iadesi ile ilgili işlemler, devlet güvenliğinin korunması ile ilgili işlemler, yargısal işlemler, askeri personele ilişkin işlemler olarak sıralanmıştır.

Parlamento Komiseri görevini yerine getirirken tamamen bağımsızdır, hiç kimseden emir almaz ve görevinin yerine getirirken hakimlerin teminatına da sahiptir.

Komiserin, inceleme yapmaktan başka bir kanuni yetkisi yoktur. İdari kararlar almaya, bunları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya yetkili değildir. Onun asıl görevi, idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek ve bu konu hakkında bir rapor hazırlamaktır. Fakat bu yetki bile onun idarenin faaliyetleri üzerinde etki yapmasını temin eden kuvvetli bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> Arslan, a.g.e., s. 159

<sup>242</sup> Düğen, a.g.e., s.68

<sup>243</sup> Arslan, a.g.e., s. 160

#### 2.5.2.2.4. İngiltere’de Parlamento Komiseri’nin Çalışma Usulü

İngiltere’de Parlamento Komiseri’nin harekete geçmesi için bir parlamenter tarafından iletilmiş bir şikayetin bulunması gerekir.<sup>244</sup> İlgili kanunda şikayette bulunabilecekler, fertler veya tüzel kişiliğe sahip olsun veya olmasın fert gurupları (özel hukuk tüzel kişileri) olarak belirtilmiştir. Şikayette bulunamayacak olanlar ise kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş idare, mahalli idare veya diğer makamlar, herhangi bir bakan, merkezden yönetim kurulu vb. olarak sıralanmıştır.<sup>245</sup>

İngiltere’de Parlamento Komiserinin uygulanış biçimi Ombudsman’ın ilk uygulama alanı bulduğu İskandinav ülkelerinden pek çok yönden farklılık göstermektedir. Her şeyden önce şikayet konusu olan faaliyetin, haksızlığa uğrayan kişi ile ilgili olarak yapılmış olması ve de şikayetçinin İngiltere’de oturması şartı aranır. Ayrıca Parlamento Komiseri doğrudan doğruya vatandaşlardan şikayet kabul edemez veya re’sen soruşturma yapamaz. Şikayet Avam Kamarası üyelerinden birine yapılmalıdır. Bu üyenin şikayetçinin bölgesinden seçilmiş bir parlamenter olması şart değildir. Üye bu şikayeti kabul ederse Parlamento Komiseri’ne iletmektedir. Buradaki amaç üyenin bir süzgeç vazifesi görmesi ve ancak incelenmeye değer gördüğü şikayetleri komisyere göndermesini sağlamaktır. Lordlar Kamarası üyelerine şikayette bulunmak ise mümkün değildir.

İngiltere’de Parlamento Komiseri’ne başvurunun süre şartı da bulunmaktadır. Buna göre, bir eylem veya işlemde şikayeti olan kişiler bu eylem veya işlemi öğrendiklerinden itibaren 12 ay içerisinde herhangi bir Avam Kamarası üyesine başvurmalıdır. Ayrıca bunun için diğer başvuru yolları da tüketilmiş olmalıdır.<sup>246</sup>

Parlamento Komiseri’nin denetimi yönetimin işleyişindeki kusurlarla ilgilidir. Fakat kararların uygunluğu konusunda takdir hakkı yoktur. Parlamento Komiseri yaptığı inceleme sonucunda hazırladığı raporu, şikayeti kendisine ulaştıran milletvekiline ve ilgili idare biriminin yetkili makamına gönderir. Ancak raporun bağlayıcılığı yoktur. Parlamento Komiseri ancak tavsiyelerde bulunmaktadır. Buna rağmen İngiliz Ombudsmanı yönetimin denetiminde etkili bir rol oynamaktadır.<sup>247</sup>

#### 2.5.3. Kara Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Denetimi Uygulamaları

Daha önce de bahsedildiği gibi ombudsmanlık kurumu ilk çıktığı yıllarda sadece idari yargılama sisteminin olmadığı ülkelerde uygulanabileceği düşüncesi hakimdi. Ne var

---

<sup>244</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.160

<sup>245</sup> Arslan, a.g.e., s.161

<sup>246</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.61

<sup>247</sup> Doğan, a.g.e., s.129



ki, bu sistemin idari yargılama sisteminin doğduğu ve geliştiği Kara Avrupa ülkelerine girmesiyle bu düşünce önemini yitirmiştir. Bu bakımdan kurumun idari yargının beşiği olan Fransa’da kuruluşu bir dönüm noktası niteliğindedir.

İdari rejimi benimsemiş ve ombudsmanlık kurumunu uygulamaya geçirmiş ülkelerin uygulamalarının incelenmesi, ülkemiz için ombudsmanlık kurumunun gerekli olup olmadığı konusundaki tartışmamıza da açıklık getirecektir. Bu bakımdan Fransa örneği önemlidir.

### **2.5.3.1. Fransa**

Fransa’da ombudsmanlık kurumu diğer ülkelerin aksine, birey hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla değil, yargısal başvuru yolları yanında ve buna ek olarak bireylerin bazı şikayetlerini doğrudan doğruya iletebileceği bir kurum bulunması ihtiyacından ortaya çıkmıştır.

#### **2.5.3.1.1. Fransa Ombudsmanı’nın Tarihçesi**

İsveç Ombudsmanı Fransa’da da 3 Ocak 1973 tarihli Kanunla uygulama alanına girmiş, Le Mediatéur (Arabulucu) adı ile anılmıştır. Fransa’da ombudsmanlık kurumunun benimsenmesi kurumun evrensel bir uygulanabilirlik taşıdığına bir göstergesi olarak kabul edilmiştir. bunun nedeni ise Fransa’da gelişmiş bir yönetsel yargının bulunmasıdır.<sup>248</sup>

Fransa’da 1970’li yılların başlarında, devlete karşı güvensizlik artmış ve yönetsel yargı eleştirilmeye başlamıştı. İdari yargı denetiminin formalitelere bağlanması, geç işlemesi, masraflılığı ve hukukilik denetimi ile sınırlı olması, ombudsmanlık kurumunun idarenin aksaklıklarına ve keyfi hareketlerine karşı yönetilenleri korumak için, Fransa’da yer almasına neden olmuştur.

Fransa’da ombudsmanlık kurumunun kuruluşunda birey hak ve özgürlüklerinin korunması gereğinden çok, yargısal başvuru yolları yanında ve buna ek olarak bireylerin bazı şikayetlerini doğrudan doğruya iletebilecekleri bir kurumun bulunmasının yararlı olacağı düşüncesi idi.<sup>249</sup>

Arabulucu’nun kurulması için ilk öneri dönemin milletvekilleri Michael Ponitowski ve Andre Chandernagor tarafından yapılan “İnsan Haklarını Savunma Yüksek Komiserliği” veya “Özgürlükler İçin Yasama Temsilciliği” önerileridir. İsveç Ombudsmanı’nı örnek almayı amaçlayan milletvekillerinin bu önerileri, kuvvetler

---

<sup>248</sup> Uler, a.g.e., s.472

<sup>249</sup> Mutta, a.g.e., s.111

ayrılığına dayanan 1958 Anayasası'na aykırı düştüğü için tepki almıştı. Dönemin hükümeti yurttaşlarla idare arasında arabuluculuk yapmakla görevli bir “Mediatéur”u kuran bir yasa tasarısı hazırlattı. Tasarıya göre Mediatéur Bakanlar Kurulu kararnamesiyle atanacak ve sadece parlamenterlerin başvurusu ile harekete geçebilecekti. Arabulucu'yu kuran 1973 tarihli yasanın arkasında yatan neden de gerçekte idareyi daha sıkı bir denetime tabi tutmak isteyenlerle, idareyi ellerinde bulunduranlar arasındaki bu çatışmadır.<sup>250</sup>

#### **2.5.3.1.2. Fransa Ombudsmanı'nın Atanması ve Statüsü**

Fransa'da Arabulucu'nun atanmasında hükümet kayıtsız şartsız yetkilidir. Arabulucu'nun görev süresi 6 yıldır ve bu sürenin sonunda tekrar atanması mümkün değildir. Tekrar seçilememesi ve çalışma süresinin meclisin yenilenme süresinden farklı olması kurumun bağımsızlığını sağlayan bir özellikleridir.

Arabulucu, görevi ile ilgili yaptığı işlemlerden, söylediği sözlerden ötürü suçlanamaz, tutuklanamaz. Görev süresi dolmadan görevden alınmasıyla ilgili yetki Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan ve oybirliği ile karar alması gereken ve Cumhurbaşkanının daveti ile toplanan bir kurula verilmiştir.

Arabulucu'nun hukukçu olması şartı aranmaz. Görev süresi içinde il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilemez, ek bir kamu görevi yürütemez, personelini seçmekte serbesttir, giderleri başbakanlık bütçesinden karşılanır.<sup>251</sup>

#### **2.5.3.1.3. Fransa Ombudsmanı'nın Görev ve Yetkileri**

Arabulucu'nun görevi vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin gelişmesine ve idarenin denetlenmesine yardımcı olmak, yönetimin eylem ve işlemlerinde hakkaniyetin sağlanmasını temin etmektir.<sup>252</sup>

Fransa'da, adli ve idari yargı yerleri ile memurların idareyle olan ilişkileri Arabulucu'nun yetkisi dışındadır. Arabulucu'nun yetki alanının, İngiltere'deki Parlamento Komiseri'ne oranla daha geniş, İskandinav ülkelerindeki uygulamalarına kıyasla daha dar olduğu söylenebilir.<sup>253</sup>

Başbakan Messmer'in 1972 yılında mecliste yaptığı bir konuşmasında Ombudsman'ın görevini şöyle özetlemişti; “kamu denetçisi, hüküm verme, tazminat ve emir verme yetkisi olmaksızın, gerektiğinde denetleme organlarının da yardımını

---

<sup>250</sup> Doğan, a.g.e., s.130-131

<sup>251</sup> Mutta, a.g.e., s.112

<sup>252</sup> Atak, a.g.e., s.86

<sup>253</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.63

sağlayarak, onsuz çözüm yolu bulunmayan konularda bir yön verme, çabuklaştırma, düzeltme ve doğru yola sokma görevi yapacaktır.”<sup>254</sup>

#### **2.5.3.1.4. Fransa Ombudsmanı'nın Çalışma Usulü**

Fransa'da Ombudsman bütçesini kendi yapmakta ve çalışma arkadaşlarını da kendi belirlemektedir.<sup>255</sup>

Fransa'da Arabulucu'ya başvurmak için tüm yolların tüketilmiş olması ve tatmin edici bir sonucun alınmamış olması gerekmektedir. Vatandaşın Arabulucu'ya doğrudan başvuru hakkı olmayıp, başvurunun parlamenter aracılığıyla yapılması şartı aranmaktadır. Başvuru için herhangi bir süre şartı ise konulmamıştır.<sup>256</sup>

Arabulucu görevini yerine getirirken hiçbir makam ve kişiden emir veya tavsiye almaz. Bağımsızdır ve dokunulmazlığı da vardır. Ayrıca Arabulucu görevini yerine getirirken yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerinden dolayı kovuşturulamaz, tutuklanamaz, mahkum edilemez.<sup>257</sup> Ancak Arabulucu'nun yürütme organı tarafından atanması, onun bağımsızlığı üzerinde tartışma yaratmaktadır.

Arabulucu şikayet üzerine yaptığı incelemeler esnasında bilgi almak için ilgili organlarla görüşme yapabilmekte, milli savunma, devlet güvenliği ve dış politika konuları dışında ilgili yerlerden her türlü belgeyi isteyebilmektedir.

Arabulucu incelemeleri tamamlamasının ardından elde ettiği sonuçları bir rapor ile ilgililere bildirmekte, ayrıca faaliyetlerini içeren yıllık raporları da Cumhurbaşkanı'na ve parlamentoya sunmaktadır.

Fransa'da Arabulucu ilgili memur hakkında disiplin cezası verebildiği gibi dava da açtırabilir. Ayrıca Arabulucu'nun yasa, tüzük ve yönetmelik değişiklikleri önerebilme yetkisi de vardır.<sup>258</sup> Ancak idare yerine geçerek karar alamaz, idarenin kararlarını değiştiremez, düzeltmez. Ancak yönetime tavsiyelerde bulunur, şikayet üzerinde kamuoyunun dikkatini çekerek yönetim üzerinde baskı oluşturabilir.<sup>259</sup>

#### **2.5.3.2. Almanya**

Alman Anayasası'nda 1956 yılında yapılan bir değişiklikle temel hak ve özgürlüklerin rahatça kullanılabilmesi amacıyla ve parlamentoya (Bundestag) yardımcı

---

<sup>254</sup> Mutta, a.g.e., s.111

<sup>255</sup> Atak, a.g.e., s.86

<sup>256</sup> Doğan, a.g.e., s.132

<sup>257</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.62

<sup>258</sup> Doğan, a.g.e., s.132

<sup>259</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.64

olması için bir Parlamento Savunma Delegatesi'nin atanması hükmü getirilmiştir. Buna müteakip 1957 yılında Parlamento Savunma Delegatesi Yasası kabul edilerek ilk delege 1959 yılında atanmıştır. Alman Ombudsmanı sivil konulardan ziyade askeri konularda denetim yapan bir kurumdur.<sup>260</sup>

#### **2.5.3.2.1. Alman Ombudsmanı'nın Atanması ve Statüsü**

Parlamento Savunma Delegatesi, parlamentonun gizli oturumunda üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından 5 yıl için seçilir. Parlamento üyelerinin çoğunluğunun oyu ve milli savunma komisyonunun isteği üzerine Bundestag tarafından azledilebilir. Almanya'da Savunma Delegatesi parlamento başkanının hiyerarşik disiplini altında bulunduğundan tam bağımsız değildir.

#### **2.5.3.2.2. Alman Ombudsmanı'nın Görev ve Yetkileri**

Parlamento Savunma Delegatesi'nin görevi, diğer ülkelerdeki ombudsmanlardan farklı olarak parlamenterlerin, askerlerin, basın ve diğer iletişim organlarının uyarısı üzerine, ordunun yasal statüsünü oluşturan hak ve ödevlerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını incelemektir.<sup>261</sup>

#### **2.5.3.2.3. Alman Ombudsmanı'nın Çalışma Usulü**

Alman Ombudsmanı, parlamenterlerin, askeri personelin, basın ve diğer iletişim organlarının uyarısı üzerine ordunun yasal statüsünü oluşturan hal ve görevlerin ihlal edilip edilmediğini incelemeye yetkilidir. Bunun için askeri birlikleri ziyaret edebilir, teftiş edebilir. Ayrıca delegenin milli savunma bakanlığından ve diğer makamlardan, soruşturma ile ilgili tüm bilgi ve belgeleri (bakanlık tarafından gizlilik taşıdığı için reddedilenler hariç) isteme yetkisi bulunmaktadır.

Parlamento Savunma Delegatesi'nin, sorumlular hakkında disiplin ve ceza kovuşturması yapma imkanı olup, bu durum subay ve amirleri davranışlarını düzeltmeye ve parlamentoyu da gerekli yasal tedbirleri almaya teşvik etmektedir.

---

<sup>260</sup> Mutta, a.g.e., s.109

<sup>261</sup> A.g.e., s.110

#### 2.5.4. Avrupa Ombudsmanı'na Başvuru Sayısı ve Dağılımı

Avrupa Ombudsmanı'nın 13. raporu olan 2007 yılı raporuna göre Avrupa Ombudsmanı, Topluluk kurumlarının faaliyetleri ile meydana getirdikleri kötü yönetim hakkındaki şikayetleri incelemektedir.

2007 faaliyet raporuna göre 2007 yılı boyunca Avrupa Ombudsmanı toplam 3 bin 211 yeni şikayet aldı. 2006 yılında bu rakam 3 bin 830 idi. Diğer taraftan kabul edilen şikayetlerin sayısı arttı. 2006 için bu sayı 449 (toplamın %12'si) iken 2007 yılında 518 (toplamın %16'sı) oldu. Kabul edilen şikayetlerin %17'sinden fazlası hakkında soruşturma açıldı.

**Tablo 2. Avrupa Ombudsmanı'na Yapılan Şikayetlerin Coğrafi Dağılımı**

Ülke	Şikayet Sayısı	Şikayetlerin Yüzdesi	AB Nüfus Yüzdesi	Oran
Lüksemburg	44	1.4	0.1	13.6
Malta	26	0.8	0.1	1.0
Kıbrıs	46	1.4	0.2	8.9
Slovenya	39	1.2	0.4	3.0
Belçika	182	5.7	2.1	2.6
Bulgaristan	91	2.8	1.6	1.8
Finlandiya	62	1.9	1.1	1.8
İrlanda	43	1.3	0.9	1.5
Yunanistan	106	3.3	2.3	1.5
Avusturya	75	2.3	1.7	1.4
Portekiz	91	2.8	2.1	1.3
İspanya	351	10.9	9.0	1.2
Romanya	162	5.0	4.4	1.2
İsveç	61	1.9	1.8	1.0
Macaristan	67	2.1	2.0	1.0
Almanya	507	15.8	16.6	1.0
Çek Cumhuriyeti	59	1.8	2.1	0.9
Polonya	214	6.7	7.7	0.9
Slovakya	27	0.8	1.1	0.8
Hollanda	74	2.3	3.3	0.7

<b>Fransa</b>	251	7.8	12.8	0.6
<b>Litvanya</b>	12	0.4	0.7	0.5
<b>Letonya</b>	8	0.2	0.5	0.5
<b>Danimarka</b>	18	0.6	1.1	0.5
<b>İtalya</b>	182	5.7	11.9	0.5
<b>Estonya</b>	4	0.1	0.3	0.5
<b>Birleşik Krallık</b>	156	4.9	12.3	0.4
<b>Diğerleri</b>	200	6.2		
<b>Bilinmeyen</b>	53	1.7		

**Kaynak:** Avrupa Ombudsmanı 2007 Yılı Faaliyet Raporu

Avrupa genelinde en fazla şikayet sayısı 507 ile Almanya'ya aittir. Onu 351 ile İspanya takip etmektedir.

2007 boyunca kabul edilen tüm şikayetlerin %58'i elektronik ortamda gönderildi. 3 bin 56 dava ile ilgili şikayetler doğrudan vatandaşlar tarafından gönderilenlerden oluşmaktadır. 155 dava ise birlik yada şirketlerden gelen şikayetlerden oluşmaktadır.

Davaların hemen hemen %70'inde Ombudsman, şikayetçiye soruşturma açmak, tavsiyede bulunmak ya da yetkili kişiye transfer etmek suretiyle yardımcı oldu. Şikayetler temelinde yıl boyunca toplam 303 yeni soruşturma açıldı. Ombudsman'ın kendi girişimiyle açılan soruşturma sayısı ise 6'dır. Avrupa Ombudsmanı 332'si 2006 yılından aktarılan olmak üzere 2007 yılında toplam 641 soruşturma ile ilgilendi.

### **2.5.5. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Ombudsman Denetimi Uygulaması**

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti kurulmadan önce Kıbrıs'ta ombudsman kavramının hukuk literatürüne girişi hiçbir zaman uygulanmamış olan "İdare Komiseri Yasası" ile olmuştu. Ombudsman ancak 1983 yılında kurulan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin Anayasası vasıtasıyla 1985 yılında yürürlüğe girebilmiştir.

#### **2.5.5.1. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ombudsmanı'nın Atanması ve Statüsü**

Anayasa'nın 114. maddesine göre Yüksek Yönetim Denetçisi; yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek,

soruşturmak, yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacıyla, Cumhurbaşkanı'nca, Meclisin onayı ile atanır.<sup>262</sup>

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular yüksek yönetim denetçisinin yetki alanı dışındadır. Yetki ve görevleri ile denetçide aranan nitelikler yasa ile düzenlenir.

Kıbrıs'ta Anayasa ombudsmanlık kurumunu gerekli görmesine rağmen kurum kamuoyunun gündemine ancak 1991 seçimleri sırasında, kuruma seçim bildirgelerine yer veren partiler vasıtasıyla geldi. 25 Temmuz 1996 yılında Yüksek Yönetim Denetçisi Yasa Önergesi Resmi Gazete'de yayınlanarak 1996 yılında yürürlüğe girmiştir.

Atanan ilk denetçi Nail Atalay oldu. Denetçinin belirlenmesinin ardından Yüksek Yönetim Denetçisi Dairesi kuruldu. 1 daire müdürü, 3 baş denetçi, 2 denetçi kadrosu, 1 kıdemli idare memuru, 2 odacı, şoför ve 4 geçici personel faaliyete başladı.<sup>263</sup>

Kıbrıs'ta yüksek yönetim denetçisinin atamasını üçte iki çoğunluk ile onaylar. Denetçinin yürütmeden bağımsız olması çok önemlidir. Ancak cumhurbaşkanı tarafından atanması bu bağımsızlığına gölge düşürmektedir.

#### **2.5.5.2. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ombudsmanı'nın Görev ve Yetkileri**

Denetçinin görev süresi 6 yıldır ve 2. kez tekrar atanması mümkün değildir. 65 yaşına geldiğinde görevi biter. Denetçinin görev süresinin parlamentonunkinden fazla olmasındaki amaç da bağımsızlığını sağlamaktır.

Yüksek Yönetim Denetçisi görev süresi bitmeden Cumhuriyet Meclisine istifasını sunabilir. Ayrıca görev süresi dolmadan Yüksek Mahkemece de görevine son verilebilmektedir. Denetçi hakkında disiplin cezası uygulama yetkisi Yüksek Mahkemeye aittir.

Yüksek Yönetim Denetçisinin yasada belirtilen görevlerinden bazıları; yürütsel ve yönetsel yetkisi olan organ, makam, teşkilat, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kişinin Anayasa'da ve yasada belirtilen istisnalar dışında ifa ettiği hizmetlerin yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunluğu ve yerindeliliğini denetlemek, soruşturmak ve rapor sunmaktır.<sup>264</sup>

---

<sup>262</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.67

<sup>263</sup> A.g.e., s.69

<sup>264</sup> Amcaoğlu, a.g.e., s.70-71

### **2.5.5.3. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ombudsmanı'nın Çalışma Usulü**

Ombudsman bir konuda haksızlığa uğradığını iddia eden kimsenin Ombudsman Dairesi'nce öngörülen formu doldurmak ve imzalamak suretiyle, şahsen yapacağı müracaat üzerine harekete geçebileceği gibi basında çıkan haberler, elde ettiği duyular, yaptığı gözlemler sonucunda re'sen de harekete geçebilir.

Ombudsman görevini yaparken, Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Başbakan, Bakanlar, kamu kurum ve kuruluşları idari heyeti, genel müdürleri, sekreterleri ile yasayla kurulmuş komisyon başkanları veya yasayla kurulan diğer şahıs ve teşekküllerle direk olarak iletişim kurabilir. Soruşturmakta olduğu konu hakkında bilgi ve belge de isteyebilir. Tabi Anayasa ve yasalar uyarınca gizli nitelikli belgeleri Ombudsman'ın görmesi sadece belgeden sorumlu makamın en üst amiri ile mutabık kalmaları durumunda mümkündür.<sup>265</sup>

---

<sup>265</sup> A.g.e., s.78



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE OMBDUSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI VE UYGULANABİLİRLİĞİ

Modern devletin yetki ve sorumluluklarının artması, idarenin bireyler üzerindeki tasarruflarının artmasına, bu da idarenin denetlenmesinde geleneksel denetim yöntemlerinin yetersiz kalmasına yol açmıştır. Özellikle hukuk devleti anlayışının gelişmesi, insan haklarının önem kazanması ve insanlığın daha bilinçli hale gelmesinin bir sonucu olarak bugün tüm dünya ülkeleri, idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı haksızlığa veya zarara uğrayan vatandaşların haklarını koruyan çeşitli düzenlemeler yapmışlardır.<sup>266</sup>

Hükümetler, toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek ve kötü idareye karşı bireysel olarak şikayetleri gidererek kamuoyunun dikkatini kamu kurumlarındaki bu idari hastalıklara çekmek amacıyla bu konudaki en iyi örneklerden biri olan İsveç örneğine odaklanmışlardır.

Dünyadaki bu gelişmelerden ülkemiz de etkilenmiş ve ombudsmanlık kurumu ülkemizde 35 yıldan fazla bir süre tartışma alanı bulmuştur. Bu bölümde öncelikle Türkiye’de ombudsmanlık kurumu arayışlarının neden ve nasıl ortaya çıktığından, 28 Eylül 2006’da yürürlüğe giren “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”nun dünya ülkelerindeki uygulamalarına kıyasla neler getirdiğinden bahsedilerek, ardından ombudsmanlık kurumunun AB’ye adaylık sürecinde Türkiye için öneminden söz edilecektir.

#### **3.1. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumuna Duyulan İhtiyaç**

Günümüzün gittikçe genişleyen ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan, modern devletlerinde özellikle 1980’lerden sonra insan hakları kavramının ön plana çıkmasıyla ombudsmanlık kurumu hızla yayılmış ve yönetimle yurttaşlar arasındaki sorunların çözümünde önemli işlev gören bir kurum haline gelmiştir.<sup>267</sup>

Dünya ülkelerinde ombudsmanlık kurumunun varlığına ihtiyaç duyuran sebepler Türkiye için de geçerli olduğundan kurumun ülkemizde de kurulmasına yönelik çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Daha önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi, mevcut denetim türlerinin yetersizliği ve işlevsizliği bu sebeplerin başında gelmektedir.

---

<sup>266</sup> Şahin, a.g.e., s.8

<sup>267</sup> Demirel, a.g.e., s.122

Türkiye, 1868'den bu yana köklü bir yönetsel yargı deneyimine sahiptir. Bununla birlikte yargısal denetim taşıdığı bazı olumsuz özelliklerden dolayı kendinden beklenen faydayı tam olarak sağlayamamıştır. Her şeyden önce idarenin eylem ve işlemlerinden doğan yakınmaları ele alan yönetsel yargı organları çabuk, ucuz ve pratik çözüm üretemedikleri için yetersiz kalmışlardır.

Anayasamızın 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına saygılı, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Anayasamız, 5. maddesi de devletin temel amaç ve görevlerini belirtmiştir. Buna göre, “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.” Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, bu görevleri “kamu hizmeti” dediğimiz işleri yürüterek yerine getirirler. Ancak devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, bu görevlerini yerine getirirken, her şeyden önce hukuk devletinin gereği olarak hukukun sınırları içerisinde kalmak zorundadır.

Kamu hizmetlerinin toplum için en iyi, en yararlı, en verimli ve en rasyonel biçimde yerine getirilmesi gerekir. Bu bakımdan, bir yandan devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, başka bir deyişle, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimini sağlamak, öbür yandan bu hizmetlerin verimli rasyonel biçimde yürütülmesini denetlemek üzere, çeşitli denetim mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Bu mekanizmaların bir bölümü, idarenin yargısal denetimi olarak adlandırılır. Diğer bir bölümü ise, genel olarak yargı dışı denetim olarak ifade edilir.

İdarenin eylem ve işlemlerinden dolayı zarara uğrayan vatandaşların bu zararlarının giderilmesi de, yine hukuk devletinin bir gereğidir.<sup>268</sup> Bilindiği gibi, Anayasamızın 125.maddesine göre, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Ancak bunun bazı istisnaları vardır. İdarî yargı, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemekle sınırlıdır.<sup>269</sup>

Yasama denetimi de maalesef etkili ve pratik olmaktan uzaktır. Dilekçe Komisyonu'na yapılan başvurular ilgili kuruma havale edilmekte ve oradan gelen yanıt

---

<sup>268</sup> Metin Günday, “1982 Anayasasına Göre İdarî Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, **İdarî Yargı**, Ed.: Metin Günday, I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991, s.139

<sup>269</sup> Küçüközyiğit, a.g.e.

göre şikayetçi kişiye bir cevap verilebilmektedir. Bu durum idarenin, kendisi hakkındaki yakınmayı rahatça atlatılabilmesini sağlamaktadır. Ayrıca yasama denetiminden çoğu zaman önemli bir sonuç da alınmamaktadır.<sup>270</sup>

Hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi, siyasi iktidarın iradesine açık, öznel değerlendirmeler içeren yöntemler olarak işlemektedir. Yetki merkeziliği, yönetsel hiyerarşi içerisinde politik baskılara yol açabilmekte bu da hiyerarşik denetimi yetersiz kılmaktadır. Vesayet denetimi ise bazen merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki siyasi çekişmenin etkili bir silahı olarak kullanılabilir.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumuna duyulan ihtiyacı idari yapımız ve bunun yol açtığı sorunlarda aramak gerekir. Bilindiği gibi Türkiye'nin idari yapısı son derece merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Tüm işlerin merkezde toplanması işlerin yavaş yürütülmesine, rüşvet ve adam kayırmacılığının yaygınlaşmasına, yapılan işlerin gizliliğine ve bireylerin bu durumdan şikayetçi olmalarına yol açmaktadır. Ayrıca otoritenin sürekli üstlerde toplanması ve yetki devrinin azlığı, yönetim kapasitesinin gelişmesini de engellemektedir.<sup>271</sup>

Halkın, bürokrasi ile ilgili yakınmaları, genellikle bürokrasinin işlemsel yönü ile ilgilidir. Her kuruluş, amaçlarını gerçekleştirmek için kurallar koyar ve usuller belirler, bunlara bağlı olarak işlemler yapar. Ancak bu bürokratik işlemler, ayrıntılı kurallara ve usullere bağlı olarak yürütülürse, vatandaşları rahatsız edici bir nitelik gösterir, kaynak ve emek savurganlığına yol açar ve dolayısıyla bürokrasiyi kötüleştiren bir anlam kazanır. Türk kamu bürokrasisinin işlemsel sorunları arasında; "Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma", "Yönetimde Siyasallaşma", "Yolsuzluk", "Rüşvet" ve "Aracılık" sayılabilir.<sup>272</sup> Ombudsmanlık kurumu tüm bu sorunlara çare bulabilecek alternatif bir denetim sistemi olarak ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumuna duyulan ihtiyacın bir diğer nedeni olarak, bir tür ombudsman gibi görülen Devlet Denetleme Kurulu'nun kendisinden beklenen işlevi yerine getirmekte yetersiz kalması gösterilmektedir. Zira DDK, Cumhurbaşkanına bağlı olup yalnızca onun isteği üzerine harekete geçebilmesi, bireylerin doğrudan ona ulaşamaması, araştırma sonuçlarını kamuoyuna açıklamaması gibi nedenlerle aslında ombudsmanlık kurumunun yerini hiçbir şekilde tutabilecek özellikte görünmemektedir.

Kurulun Cumhurbaşkanına bağlanması ve denetim alanının da hayli kapsamlı tutulması, 1982 Anayasası'nın, yürütmenin sorumsuz kanadını güçlendirme eğiliminin bir

<sup>270</sup> Akıncı, a.g.e., s.451

<sup>271</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s.236

<sup>272</sup> Abdullah Yılmaz ve Raci Kılavuz, Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar, **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı: 2, 2002, s.17

yansıması olarak görünmektedir. Herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmayan Kurul, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, yargı organları ve silahlı kuvvetler dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, işçi ve işveren meslek kuruluşları ile kamuya yararlı dernek ve vakıflarda inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmektedir.<sup>273</sup> Kurulun üyeleri ve başkanı Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Kurulu anayasa ile her ne kadar kamu yönetiminin araştırma, inceleme ve denetim yetkileri verilmişse de bu denetim hukukilik yönünde bir denetimdir. Üstelik, Kurul'un harekete geçmesi için Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmesi gerekmektedir.<sup>274</sup>

DDK, başlangıçta, idarenin işleyişi hakkında gerekli inceleme, araştırma ve denetleme yaparak Cumhurbaşkanı'na bilgi veren bir kurul statüsündeydi ve Cumhurbaşkanı DDK'nın kendisine ulaştırdığı bu bilgileri Başbakan'a iletiyordu. Arada emir komuta zinciri bulunmamaktaydı. 1990 yılında Kurul'un kanununda yapılan değişikliklerle Kurul raporlarının kırk beş gün içerisinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere iletilmesi zorunluluğu getirilmiştir, hatta Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü hallerde Başbakanı da atlayarak, doğrudan doğruya adli ve idari mercilerden raporun gereğinin yapılmasını isteyebilmektedir.

Kurulun kimi zaman bir nevi ombudsman olduğu ileri sürülmüştür. Oysa, 27.07.1981 tarihinde kurulan Devlet Denetleme Kurulu ile ombudsman arasında görev alanı itibariyle bir yakınlık kurulsaydı bile; başta cumhurbaşkanlığına bağlı oluşu olmak üzere, Cumhurbaşkanının isteği üzerine denetim yapması bu kurumun ombudsman ile bir tek görev alanının genişliği itibariyle benzeştiğini göstermektedir. İdari bakımdan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne bağlı olan Kurul'un vatandaşlarla direk veya dolaylı da olsa bir teması bulunmamaktadır. Ombudsman ise bireylerin başvuruları üzerine ve res'en harekete geçebilmektedir.

Ayrıca Ombudsman parlamentoya bağlı olsa da yönetsel ve mali özerkliği bulunan bir kurum olması nedeniyle DDK'ye göre daha bağımsızdır. DDK, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını sağlamak üzere faaliyet gösterirken, ombudsman daha çok yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören bireylerin haklarını korumak amacıyla çalışmaktadır. Dolayısıyla DDK'yi ombudsman ile eş değer veya benzer kabul etmek zorlaşmaktadır.<sup>275</sup>

---

<sup>273</sup> Sezen, a.g.e., s.83

<sup>274</sup> Avşar, a.g.e., s.122 – 123

<sup>275</sup> Kılavuz, Yılmaz ve İlci, a.g.e., s.10

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliği konusu gündeme getirildiğinde; ombudsman’ın yönetimin denetlenmesi görevi ön planda tutularak, “Danıştay’ın olduğu bir ülkede zaten idarenin haksız eylem ve işlemlerinin denetlenmesi mümkündür, o zaman Ombudsman’a ne gerek var” görüşleri ileri sürülmüş, bu tartışmaların derinleşmesi ve bir sonuca gitmesi mümkün olmamıştır.<sup>276</sup>

### **3.2. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Kurulması İle İlgili Çalışmalar**

Ombudsman kavramı Türkiye’de idarenin daha iyi denetlenebilmesi amacıyla son yıllarda sıklıkla gündeme getirilen bir kavramdır. Kavram Türkçe’ye ilk kez “kamu denetçisi” sözcüğü ile girmiştir. Ombudsmanlık kurumu, bürokrasinin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan bir yöntem olarak ortaya çıkmıştır.<sup>277</sup>

Ombudsmanlık kurumu ve ombudsmanlık kurumu benzeri kuruluşların Türkiye’de kurulması fikri uzun yıllar akademik düzeyde tartışıldıktan sonra, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanun ile “Devlet Denetleme Kurulu” adıyla ombudsmanlık kurumu benzeri bir kuruluş yasalaşmış ardından bu Kurul 1982 Anayasası’nın 108.maddesi ile anayasal bir kurum haline gelmiştir. Kurul, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurum ve kuruluşları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluş, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren kuruluşları ile kamuya yararlı dernekler ve vakıflar üzerinde inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmektedir. Yargı organları ve silahlı kuvvetler bunun dışında tutulmuştur.<sup>278</sup>

İdarenin hukuka uygun davranması ve hizmetin gereklerini yerine getirmesi amacıyla kurulmuş bir mekanizma olması bakımından ombudsmanlık kurumu benzeri bir kuruluş olarak değerlendirilen DDK; daha önce de bahsedildiği gibi re’sen araştırma yetkisi bulunmaması, ancak cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçebilmesi, hazırladığı raporları kamuoyuna sunamaması, rapor sonucunda gereğinin yapılmasını isteme yetkisine sahip olmaması gibi yönleriyle ise ombudsmanlık kurumundan tamamen farklıdır.

Zamanla ombudsmanlık tartışmaları akademik çevrelerin ardından kamuya da taşınmıştır. 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nde (KAYA); idarenin mevcut

---

<sup>276</sup> Avşar, a.g.e., s.121

<sup>277</sup> Atabek, a.g.e., s.57

<sup>278</sup> Mutta, a.g.e., s.123

denetim mekanizmalarının yetersizliğinden bahsedilmiş ve DDK'nin kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi tavsiye edilmiştir.<sup>279</sup>

Ombudsmanlık kurumu türü bir denetim mekanizmasının kurulması, kalkınma planlarının da hedefleri arasında yer almıştır. Bu hedefe ilk olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer verilmiştir. Plan ile, Kurul daha etkin ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulmuş ve “uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılmış bir ‘Devlet Avukatlığı Kurumu’ oluşturulmasını” hedeflemiştir. Ancak bu hedefe, beşinci ve altıncı planlarda yer verilmemiştir.

Ombudsmanlık kurumunu tekrar hatırlayan, öngörülerini AB'ye uyum hedefine kilitleyen Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı olmuştur. Bu plan 1995'te gerçekleşen Gümrük Birliğinin yarattığı heyecanla Avrupa Birliği'ne üyelik umudunun bir kez daha canlandığı bir ortamda hazırlanmıştır. Planda, yargının katı kurallara bağlı olduğu ve geç işlediği belirtilerek, “yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan” ve AB'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi sisteminin Türkiye'de kurulması hedeflenmiştir. Sekizinci planda aynı hedef bir kez daha yinelenmiş ve sistemin “istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına özel önem” verileceği vurgulanmıştır.

İlk kez bir kamu kuruluşunda, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda 1998 yılında “yönetmelik ombudsman” sistemi kurulmuştur. Bakanlık ve ilgili kuruluşlar arasında yapılan bir protokolle, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin başkanları, bakanlığın, “vizyonu”, “hizmet politikası” ve “kamuoyuna açıklanan sözü” kapsamında, bakanlığın tüm birimlerinin hizmetlerini gözetlemek üzere başombudsman; illerdeki oda başkanları ise, illerdeki bakanlık birimlerini gözetlemek üzere ombudsman olarak tayin edilmişlerdir. Ancak, dönemin Sanayi ve Ticaret Bakanı'nın kişisel yaklaşımının bir ürünü olan bu girişim, kurumsallaşma ve işlevselleşme kapasitesi düşük olduğu için kendisinden beklenen faydayı sağlayamamıştır.<sup>280</sup>

Tüm bu girişimler olurken bazı yazarlar tarafından ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de oluşturulmasına yönelik somut öneriler de ortaya atılmıştır.<sup>281</sup> 1978 yılında Baylan tarafından Türk Ombudsmanı'nın nasıl olması gerektiğine dair öneriler

---

<sup>279</sup> A.g.e., s.126

<sup>280</sup> Sezen, a.g.e., s.80

<sup>281</sup> Demirel, a.g.e., s.206

“Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü” adıyla kitaplaştırılmıştır. Kitapta Türk Ombudsmanı’nın nasıl olması gerektiğine dair özetle şu öneriler yapılmaktadır;

- Ombudsmanlık kurumu anayasa güvencesi altına alınmalıdır,
- Ombudsmanlık kurumunun yurt çapında örgütlenmesini kendi iş hacmini göz önünde tutarak bizzat kendisi kararlaştırmalıdır,
- Türk Ombudsmanı için en uygun görev süresi 5 ila 7 yıl arasında olmalı birden çok dönem için bu görevde bulunmamalıdır,
- Ombudsman’ın seçiminde, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve uygun bulunacak diğer kurumlar ikişer aday saptamalı ve Meclis bir toplantıda 2/3 çoğunlukla bu adaylar arasından ombudsman görevine getirilecek kişiyi seçmelidir,
- Bu kurumun yardımcı personelinin özlük hakları ve atanmaları ile ilgili tüm yetkiler ombudsman’da bulunmalıdır,
- Bakanlar Kurulu ve bakanlar, yargı organları, mahalli idareler dahil her türlü kamu yetkisi kullanan kişi ya da kurum ombudsman’ın denetim alanına girmelidir,
- Ombudsman’a her türlü belge ve bilgiye ulaşma imkanı verilmeli , gizlilik taşıdığı için incelemenin dışında tutulması gereken bilgi ve belgelerin nelerden ibaret olduğunu da Anayasa Mahkemesi belirlemelidir,
- Ombudsman görevi ile ilgili hiçbir eylem ya da işleminden dolayı adli ya da idari mahkemeler önünde sorumlu tutulamamalıdır.

Yıllarca akademik çevrelerde tartışılan Kamu Denetçiliği Kurumu, bir mevzuat çalışması olarak ilk kez 1982 Anayasası’nın hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir.<sup>282</sup> Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik öneri A.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi Öğretim Üyelerince hazırlanmış olan Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde yapılmıştır. Bu Anayasa Önerisi’nde ombudsman “Kamu Denetçileri Kurulu” olarak tasarlanmıştır. Buna göre: “Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceler ve temel hak ve özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetir. Kurul beş kişiden oluşur. Cumhurbaşkanı; Türkiye Büyük Millet Meclisi, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği

---

<sup>282</sup> Kılavuz, Yılmaz ve İzci, a.g.e., s.9

ikişer aday arasından birini beş yıl için Kamu Denetçisi olarak atar. Kamu Denetçileri Kurulu her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Cumhurbaşkanına rapor verir. Bu raporlar Resmi Gazetede yayınlanır. Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir”.

Öneriyi hazırlayanlara göre, “ Demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin, her konuda dilek ve şikayetlerini iletmesi ve bunların dikkate alındığını görmesi son derece önemlidir. Vatandaş böylece devlet yönetimine doğrudan katılacak, devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak, onu denetleyebilecektir. Yönetim ise vatandaşın dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerini giderebilecek yanlış yapmama ya da yanlışlarını düzeltme olanağı bulacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikayetlerinin izlenmesinde, toplam değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır”<sup>283</sup>

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), 1997 yılında konu hakkında bir rapor yayınlarken raporunda idarenin eylem ve işlemleri üzerinde mevcut denetim mekanizmalarının birey hak ve özgürlüklerini korumada yetersiz kalması nedeniyle, idarenin denetiminde şekilcilikten uzak, masrafsız ve hızlı bir yol olan ombudsmanlık kurumunun kurulmasının demokrasimiz için faydalı olacağını belirtmiştir.<sup>284</sup>

Tüm bu tartışmalar sürerken ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de kurulmasına yönelik ilk somut adım ise Adalet Bakanlığı tarafından atılmıştır. Adalet Bakanlığı bünyesinde ilk kez bir "Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu" oluşturulmuştur. Komisyon, taslağın hazırlık çalışmalarını, "Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı" adı altında, 12 Ağustos 1998 tarihinde tamamlamıştır.

Dönemin İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı Mehmet Ali İrtemiş’in, devlet ve sivil toplum temsilcilerini bir araya getirerek Ekim 1999’da hazırlattığı 11 maddelik “Kısa Vadeli Demokratikleşme Programı”nın hedeflerinden biri de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasıdır.

55. Hükümet döneminde de İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsmanlık kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Bu anlayışla çeşitli ülkelerin ombudsmanlık kurumu mevzuatı derlenmiştir. Sadece teorik bir incelemeyle de yetinmeyip çeşitli ülkelerin Ombudsmanları, Türkiye’ye davet edilmiştir. Kendileriyle yapılan

---

<sup>283</sup> Demirel, a.g.e., s.207

<sup>284</sup> Yustemur, a.g.e., s.60



görüşmelerde hem ülkelerindeki ombudsmanlık kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmış, hem de Türkiye için düşünülen ombudsmanlık kurumu ile ilgili görüş alışverişinde bulunulmuştur.<sup>285</sup>

### 3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Son Durumu

Gerek akademik çevrelerde gerekse kamusal alanda tartışılan ve hakkında çeşitli görüşler ileri sürülen ombudsmanlık kurumunun ülkemizde oluşturulmasına yönelik mevzuat çalışmaları tamamlanmış ve 15 Haziran 2006'da Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Ancak 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından, "Anayasa değişikliği yapılmaksızın, TBMM'ye bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) kurulamayacağı" gerekçesiyle, Yasa'nın 12 maddesi veto edilerek TBMM'ye iade edilmiştir.<sup>286</sup>

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen kanun daha sonra TBMM Genel Kurulu'nda aynen kabul edilerek 28 Eylül 2006 tarih ve 5548 sayılı Yasa ile 13 Ekim 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak bu kez de Yasa'nın yürürlüğe girdiği gün Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) Yasanın tümünün ya da bunun uygun bulunmaması halinde; 3., 4., 9., 11., 13., 15., 22., 26. 30., 33., 41., Geçici 1. maddesinin iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.<sup>287</sup>

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, anayasal sistemin, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip araştıran TBMM'ye bağlı bir kurum oluşturulmasına olur vermediği görüşünü savunmuştur. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in gerekçesine göre, "yasamanın yürütme üzerindeki denetim yetkisi yalnız siyasal denetimi kapsamaktadır ve denetim yolları Anayasa'nın 98. ve 100. maddelerinde sayılmıştır. Kurulacak kurumda görev yapacak başdenetçi ve denetçilerin TBMM Genel Kurulu'nda yemin edecek olması Anayasa'ya aykırıdır, TBMM'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87.maddesinde tek tek sayılmıştır."<sup>288</sup>

Davada ilk incelemesini 27 Ekim 2006'da tamamlayan Yüksek Mahkeme, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "ilk başdenetçi ve en az beş denetçinin

---

<sup>285</sup> Küçüközyiğit, a.g.e.

<sup>286</sup> <http://www.milliyet.com.tr/2006/07/01/son/sonsiy04.asp> (01.07.2006)

<sup>287</sup> [http://www.anayasa.gov.tr/images/loaded/pdf\\_dosyalari/veriistatistik/yargisal/cumhurbaskanlarinca.doc](http://www.anayasa.gov.tr/images/loaded/pdf_dosyalari/veriistatistik/yargisal/cumhurbaskanlarinca.doc) (08.05.2008)

<sup>288</sup> <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/4681485.asp> (01.07.2006)

seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur” hükmünü içeren geçici 1.maddesinin yürürlüğünü Anayasa’ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gerekçesiyle esas hakkında karar verilinceye kadar durdurdu. Mahkeme, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile CHP’nin diğer bazı düzenlemelerle ilgili yürürlüğü durdurma taleplerini ise, esas inceleme aşamasında karara bağlayacaktır.

Bu kararın alınmasının ardından AB’nin 2007 Türkiye İlerleme Raporu’nda, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınması ve kanunun uygulanmasının durdurulması nedeniyle Türkiye’nin halen ombudsmanlık kurumunu oluşturması gerektiğine yer verilmiştir.<sup>289</sup>

Halen Anayasa Mahkemesi’nin esas hakkındaki kararını bekleyen ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalar tamamen bırakılmış değildir. AKP’nin üzerinde çalıştığı yeni anayasa taslağında Kamu Denetçiliği Kurumuna da yer verilmektedir. Düşünülen düzenlemeye göre, “gerçek ve tüzel kişilerin kamu yetkisinin kullanmasından doğan şikayet ve taleplerini incelemek üzere kamu denetçiliği kurulabilir. Kamu denetçisi incelemelerine ilişkin yıllık raporlarını TBMM’ye sunar. Kamu denetçisinin görev yetkileri kanunla düzenlenir.” Yeni Anayasada bu madde kabul edilirse ombudsmanlık kurumu artık anayasal bir kurum haline gelmiş olacaktır.<sup>290</sup>

### **3.4. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İle Getirilen Düzenlemeler**

Daha önce de ifade edildiği gibi ombudsmanlık kurumu dünya ülkelerinde başka ülkeleri örnek alarak benimsenmesine rağmen her ülke kurumu kendine özgü idari, siyasi, kültürel ve toplumsal yapılarına göre uyarlamışlardır.

Ülkemizde de kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözülmesi ve idari yargının görev yükünün azaltılması amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen, tarafsız ve bağımsız bir kamu denetçisi sistemi kurmak amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hazırlanmıştır. Kanun 41 madde ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır.

---

<sup>289</sup> [http://www.euturkey.org.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007ilerlemeRaporu\\_tr.pdf](http://www.euturkey.org.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007ilerlemeRaporu_tr.pdf) (06.11.2007)

<sup>290</sup> [http://haber.lobi.net/haber25933-Iste\\_yeni\\_Anayasa\\_nin\\_genel\\_cercevesi.htm](http://haber.lobi.net/haber25933-Iste_yeni_Anayasa_nin_genel_cercevesi.htm) (25.02.2008)

### 3.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Amacı

Kanunun 1. maddesinde kamu denetçilerinin amacının; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak olduğu belirtilmektedir.<sup>291</sup>

Bilindiği gibi kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında da temel amaç verimlilik ve etkinliğin artırılması, işlevi kalmamış birimlerin kaldırılması ve gereksiz birimlerin oluşturulmaması, devletin teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi, gerekli sayı ve nitelikte personel alımı, kamu görevlilerinin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitilmesi ve hesap verme sorumluluğu ile yönetsel saydamlığın geliştirilmesidir.<sup>292</sup> Bu bakımdan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun amacı kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde yapılmak istenen çalışmalar ile örtüşmektedir.

### 3.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri" başlıklı bölümünde kamu denetçiliği kurumunun kuruluş ve örgütlenmesi ile çalışma ilkelerinden bahsedilmektedir.

Kurum Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulacaktır. Kurum ayrıca kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli olacaktır. Kurumun merkezi ise Ankara'da bulunacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapar. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçi vekilinden oluşur. Kurum başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir. Başdenetçivekili ise, Başdenetçi tarafından denetçiler arasından seçilir. Başdenetçivekili, Başdenetçinin yokluğunda ona vekâlet eder.

Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:<sup>293</sup>

- Türk vatandaşı olmak,

<sup>291</sup> 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (13.10.2006), 26318 sayılı Resmi Gazete

<sup>292</sup> 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2005 Yılı Programı, <http://ekutp.dpt.gov.tr/program/2005//kamuyon.html>

<sup>293</sup> 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (13.10.2006), 26318 sayılı Resmi Gazete

- Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak,
- Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak,
- Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak,
- Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,
- Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,
- 26/09/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, milli savunmaya, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflası, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunmamak.<sup>294</sup>

Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde, seçilme şartlarını taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

<sup>294</sup> 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (13.10.2006), 26318 sayılı Resmi Gazete

Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır. Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

Dünya üzerinde var olan sistemlerde Ombudsman genel olarak parlamentolar tarafından atanmaktadır. Ama Fransız Parlamentosu hiçbir zaman atama yetkisi kullanmamıştır. Fransa'da Ombudsman Bakanlar Kurulu kararıyla atanır.<sup>295</sup> İsveç'te Ombudsman'ı her genel seçimden sonraki onbeş gün içinde, parlamentonun her iki meclis arasından, partilerin meclislerdeki kuvvetleriyle orantılı olarak seçilen 24'er temsilciden kurulu 48 kişilik bir heyet tarafından parlamento adına oybirliğiyle seçilmekte ve atanmaktadır.<sup>296</sup>

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de beş yıldır. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisi iken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları halinde ilgili bakan veya atamaya yetkili diğer makamlar tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hakim sınıfından olup da yüksek hakimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hakimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir.

---

<sup>295</sup> Kılavuz, Yılmaz ve İzci, a.g.e., s.59

<sup>296</sup> Mutta, a.g.e., s.65 - 66

Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır.

Dünya uygulamalarında Ombudsman'ın görev süresi ile ilgili farklı uygulamalar bulunduğundan daha önce de bahsetmiştik. Ülkemizde Ombudsman'ın süresi İngiltere, İsveç ve Fransa'daki örneklerinden ayrılmaktadır. Hatırlanacağı üzere İngiltere'de Parlamento Komiseri, görevini iyi yaptığı sürece vazife başında kalır. Ama hakimlere tanınmış görev süresi teminatının aynısı olan 65 emeklilik yaşına ulaştığında görevi sona erecektir.<sup>297</sup>

İsveç'te Ombudsman'ın görev süresi 4 yıl olarak belirlenmiş olup bu sürenin bitiminde tekrar seçilebilir. Ancak bu ülkede Ombudsman'ın üç devre arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamülü yerleşmiştir.<sup>298</sup> Fransa'da ise Mediateur'un görev süresi 6 yıldır. Görev süresi biten tekrar atanamaz.<sup>299</sup>

Başdenetçinin veya denetçilerin seçilme şartlarını taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.<sup>300</sup>

İngiltere'de parlamento komiseri, parlamentonun her iki kamarasının kabulü sonucu kraliçe tarafından görevden alınır. Komiserin kendi isteği üzerine doğrudan doğruya kraliçe tarafından görevden alınması her zaman için mümkündür.<sup>301</sup> İsveç'de ise Ombudsman parlamento nezdinde görevini kaybetmişse Ombudsman'ın yıllık raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine, Ombudsman'ın görevine ancak parlamento tarafından son verilebilir.<sup>302</sup>

Kamu Denetçiliği Kurulu; Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşur. Kurulun görevleri:

- Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak,
- Yıllık raporu hazırlamak,
- Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,

---

<sup>297</sup> Arslan, a.g.e., s.159

<sup>298</sup> Mutta, a.g.e., s. 66

<sup>299</sup> <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/162.pdf> (03.03.2007)

<sup>300</sup> <http://www.tbmm.gov.tr> (20.04.2007)

<sup>301</sup> Arslan, a.g.e., s.159

<sup>302</sup> Mutta, a.g.e., s.66

- Raporları kamuoyuna duyurmaktır.

Kurula Başkanetçi, Başkanetçinin yokluğunda ise Başkanetçivekili başkanlık eder. Kurul, Başkanetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alır.

Başdenetçi, denetçiler arasında işbirliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir. Denetçiler, Kurul halinde incelenmesi gereken konular dışında, Başkanetçi tarafından görevlendirildikleri konu ve/veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerde bulunurlar.

Kurulca karara bağlanacak konular ile denetçilerin Başkanetçi tarafından görevlendirilecekleri konu ve/veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle belirlenir.

### **3.4.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevleri**

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak;

- Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,
- Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.

Ülkemizdeki uygulama bu yönüyle İsveç Ombudsmanı'ndan ayrılmaktadır. İsveç Ombudsmanı'nın denetim alanı İsveç'teki bir kuruluşa verilen en geniş denetim alanıdır. İsveç'te Ombudsman'ın görev alanına birkaç istisna dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları girmektedir. Ombudsman merkezi idareyi denetleyebildiği gibi mahalli idareleri de denetleyebilmektedir. Silahlı Kuvvetlerin emretme pozisyonunda olanları, ayrıca devlet memuru olmaları nedeniyle rahipleri ve kilise mensuplarını da denetleyebilmektedir. Yargı organları da Ombudsman'ın denetim alanına girmektedir.<sup>303</sup>

---

<sup>303</sup> Mutta, a.g.e., s.67

İngiltere’de Parlamento Komiseri’nin görevi, idari fonksiyonları kullanırken merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemektir.<sup>304</sup>

#### **3.4.4. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru ve Yapılacak İşlemler**

5548 sayılı Yasa uyarınca kuruma kimlerin başvurabileceği, başvuru üzerine Kamu Denetçisi tarafından nasıl bir inceleme ve araştırma yapılabileceğini inceleyelim.

##### **3.4.4.1. Başvuru ve Usulü**

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri karşılıklılık esasına bağlıdır. Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Yapılan başvurulardan;

- Belli bir konuyu içermeyenler,
- Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar,
- İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,
- Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Kuruma, idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> Arslan, a.g.e., s.159

<sup>305</sup> <http://www.tbmm.gov.tr> (20.04.2007)



#### **3.4.4.2. Bilgi ve Belge İstenmesi**

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar. Ancak; Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir.

#### **3.4.4.3. Bilirkişi Görevlendirilmesi ve Tanık Dinlenmesi**

İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (500), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (1000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapmanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

#### **3.4.4.4. İnceleme ve Araştırma**

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. İnceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili merciyeye ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir.

İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

#### **3.4.4.5. Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması**

Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

#### **3.4.4.6. Kurulun Raporları**

Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür.

Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurul, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir. Başdenetçi bu yetkisini Başdenetçivekiline devredebilir.

#### **3.4.4.7. Yasakları**

Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikayetlerini inceleyemezler.

Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmi veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Kurumun bütçe ve harcama esas ve usûlleri 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbidir.

#### **3.5. Ombudsmanlık Kurumuna Yöneltilen Eleştiriler**

Türkiye’de 1970’li yıllardan itibaren bir çok yazar, çalışmalarında dünyadaki uygulamalardan da çarpıcı örnekler vererek uygulaması halinde ombudsmanlık kurumunun ülkemize yarar getireceğini savunmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin karşılaştığı

sorunların en azından bir kısmına çözümler üretebilecek potansiyele sahip olmakla birlikte, ülkemizde bazı yönleri nedeniyle eleştiriler de almıştır.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun kurulmasına ilişkin tartışmalar yapılırken ortaya atılan görüşlerden birisi, yeni yeni denetim kurumları kurmak ve uygulamak yerine mevcut idari yargı sistemine idari savcılık gibi bir kurum düşünülmesinin daha verimli olabileceği fikridir. Bu fikri savunanlardan biri olan Osman Ermumcu'ya göre, idari savcılık, idareyi sınırlandıracak, yolsuzlukların anında peşine düşüp hukuk adına hesap soracak bir kurum olabilir. Kurulacak olan müessesenin gerçekçi bir denetim yapıp etkin bir sonuç alabilmesi için kesinlikle idareden bağımsız olması zorunludur. Ermumcu bu noktada yargı içinde, yargı güvencesine sahip idari yargı bünyesinde yaygınlaştırılacak ve işlevsel hale getirilecek "idari savcılık" müessesesinin en makul alternatif olduğu görüşünü ileri sürmektedir.<sup>306</sup>

Aynı görüşü savunanlara göre ombudsmanlık kurumu daha ziyade, yaptığı incelemeler sonucu hazırladığı raporlarla, durumu kamuoyuna deşifre etmektedir. Bir hukuki yaptırım içermemektedir.<sup>307</sup> Ancak unutulmamalıdır ki idareciler mahkeme kararlarına rağmen, aksi icraatta bulunabilmektedir. Ombudsman'ın ise idareciler üzerinde kamuoyu baskısı ile daha faydalı olması muhtemeldir.

Ombudsmanlık kurumuna yönelik bir diğer eleştiri, Türkiye'de yönetsel yargının bulunduğu ülkelerde halk denetçiliği kurumuna gereksinim olmadığı yönündedir.<sup>308</sup>

Türkiye'de merkezi yönetimin güçlü olduğu, dolayısıyla uygulamanın güç olacağı görüşü de kurumun ülkemizdeki işlerliğine ilişkin bir eleştiri olarak yöneltilmektedir. Bu görüşü savunanlara göre ombudsmanlık kurumu, daha ziyade gelişmiş demokrasilere sahip İskandinav ülkelerinde işlevini gereği gibi yerine getirebilmektedir. Kurumun İskandinav ülkelerinde uygulama başarısının bulunmasını sağlayan koşullar ülkemizde bulunmamaktadır. Bu nedenle de kamu yönetimi ile vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesi için yönetim reformu gerçekleştirmek daha faydalı olacaktır. Ancak bu görüş de geçerli bir görüş değildir. Zira ombudsmanlık kurumu başlangıçta İskandinav ülkelerinde çıkmış olmakla birlikte gelişimini pek çok Avrupa ülkesinde ve ülkelerin kurumu kendi sistemlerine uyarlaması sayesinde sağlamıştır. Ülkemizde kurulması düşünülen kurum da kendi siyasal ve toplumsal koşullarımız göz önünde bulundurularak uyarlanacaktır.

---

<sup>306</sup> Osman Ermumcu, **İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi**,

<http://www.aydinbim.adalet.gov.tr/MAKALELER/%C4%B0DAR%C4%B0%20SAVCILIK.htm>

<sup>307</sup> Zuhale Bereketo, ve Selami Demirkol, "İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu", **Danıştay Dergisi**, Yıl:26, Sayı: 90, Ankara, 1996, s.49

<sup>308</sup> Mutta, a.g.e., s.64

Bir çok ülkede ombudsmanlık kurumunun, her ülkenin kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine uyarlayarak çeşitli değişikliklerle uygulandığından bahsetmiştik. Ombudsman'ın kopya edilmesi bu anlamda tercih edilen bir şey değildir. Örneğin, İsveç'te Bakanların pozisyonlarının idari nitelikten çok politik nitelik taşımasının Ombudsman'ın politik tarafsızlığına gölge düşürebileceği endişesi yüzünden Bakanlar direkt olarak denetim alanına girmezler.

Tüm bu eleştirilerden yola çıkarak ve çeşitli ülkelerdeki ombudsmanlık kurumu uygulamaları değerlendirildiğinde, aşağıdaki konulara dikkat edilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.<sup>309</sup>

- **Ombudsman'ın Pozisyonu Ve Fonksiyonlarının Ayrı Bir Ombudsman Kanunu İle Belirtilmesi:** Kanun ile korunmak, Ombudsman'a görevini yürütürken diğer kurumlarla olan ilişkilerinde büyük destek sağlar. Gerekli her türlü dokümanın ve bilginin kamu görevlileri ve bürokratları tarafından Ombudsman'a sağlanması gerektiğinin ilgili Kanunda belirtilmesi bu açıdan önemli bir örnektir.
- **Kanunun Bir Ölçüde Esneklik Taşması:** Ombudsman Kanunu'nun pragmatik bir esnekliğe sahip olması Ombudsman'a geniş bir takdir yetkisi verecektir. Bu durum Ombudsman'a bir şikayetin araştırma gerektirip gerektirmediğine, şikayeti ele alıp almamaya, şikayetin kapsamını genişletmeye, veya araştırmaya istediği zaman sona erdirmeye karar verme serbestliğini tanır. Böylece Ombudsman şikayetleri ele alırken Kanun onu aşırı şekilde kısıtlamaz ve bireyin şikayetine özel davranmayı mümkün kılar.
- **Arkasında Parlamantonun Desteğinin Bulunması:** Ombudsman parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiştir. Ombudsman'ın otoritesinin parlamentodan çıkması, hükümet görevlilerini (özellikle bakanlar) yönetimi ile ilgili fikirlerinde Ombudsman'a ayrı bir itibar sağlar. Ombudsmanlık kurumunun düzgün çalışması için parlamento ve Ombudsman arasında çok iyi bir iş ilişkisinin varlığı vazgeçilemez bir ön koşuldur. Bu iyi iş ilişkisinin sağlanması büyük miktarda Ombudsman'ın faaliyet gösterdiği Anayasal veya Kanuni çerçeveye dayanır.
- **Politik Tasafsızlık:** Ombudsman'ın görevini yürütürken her türlü partizanlıktan uzak kalması görevinde başarılı olması için şarttır.

---

<sup>309</sup> Işıkay, a.g.e.

- **Kararlarında Bağımsız Olması:** Her ne kadar ombudsman parlamento tarafından seçilse de, parlamentodan veya diğer yüksek seviyeli kurumlardan bağımsız olarak hareket etmelidir. Bu bağımsızlık, Ombudsman'ın fikirlerinin tarafsızlığına kamuoyu tarafından duyulan güvenin sarsılmaması açısından önemlidir.
- **Kamu Kurumları İle İşbirliği:** Kamu idaresinin Ombudsman'ın araştırmalarına karşı uzlaşıcı bir tutum benimsemesi oldukça önemlidir. Eğer Ombudsman'ın vardığı kararlar, öneriler ciddiye alınmazsa, hem Ombudsman'ın görevini yapması güçleşir hem de kamuoyunun idaresine güveni sarsılabilir.
- **Ombudsman'a masrafsızca, kolayca, doğrudan ulaşılabilir:** Ombudsman'a başvurmak için ücret talep edilmez ve herhangi bir prosedür gerekmez. Şikayetin nedenini ve ilgili dokümanları içeren doğrudan Ombudsman adına yazılmış sıradan bir mektup yeterlidir.
- **Ombudsman Her Başvuru İle Tek Tek İlgilenir:** Ombudsman bir şikayet asılsız olsa bile, şikayetçiye cevap vererek neden asılsız olduğunu açıklar veya şikayet denetim alanı dışında ise, şikayetçiye başka ne gibi yollara başvurabileceğini açıklar.
- **Medya İle İlişkisi:** Ombudsman'ın özellikle kendi inisiyatifi ile başlattığı araştırmalarda, basında özellikle idari organlar hakkında çıkan haberler, televizyon ve radyo programları büyük rol oynar. Medyanın Ombudsman'ın ilgilendiği bazı ihtilafı vakalara yer vererek kamuoyunun dikkatini çekmesi gerekir.

### 3.6. Ombudsmanlık Kurumunun Diğer Denetim Türlerinden Farkı

Ombudsmanlık kurumu, günümüzün gittikçe genişleyen ve karmaşık bir bürokratik yapıya kavuşan modern devletlerinde ortaya çıkan sorunları çözmeye diğer denetim yollarının yanında, onlarla işbirliği içerisinde eksik yönlerini tamamlamak üzere ortaya çıkan yeni bir mekanizmadır.<sup>310</sup>

Ombudsmanlık kurumu; uygulandığı ülkelerde mevcut yönetsel denetim sistemlerinin yerine ikame edilmek üzere getirilmemektedir. Ombudsman diğer denetim yollarının eksiklikleri nedeniyle onların yanında kendisine yer bulmaktadır.

İdarenin bütün eylem ve işlemleri, yargı denetimine tabi olmakla birlikte bu denetim, hukuka uygunluk denetimi niteliğindedir. Oysa bir “ombudsman” eliyle, bir “kamu

<sup>310</sup>Mustafa İberya Arıkan, **Avrupa Birliği, Ombudsmanı**, [http://www.yayin.adalet.gov.tr/29\\_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm)

denetçisi” eliyle yürütülecek olan denetim, bundan farklıdır. Onun dışındaki alanı kapsamaktadır. İdarî hizmetlerin kalite yönünden, verimlilik yönünden, hatta yerindelik yönünden değerlendirilmesi de söz konusu olabilmelidir.

Öte yandan yargı denetimi, belirli usullere bağlıdır. Genellikle zaman alan ve vatandaşlar yönünden pahalı olabilecek bir denetim yoludur. Denetimin yargısal denetim usullerine tabi olmaksızın, kısa zamanda sonuç verebilecek ve vatandaşa herhangi bir malî yük getirmeyecek biçimde yürütülmesi ombudsmanlık kurumunun temel amacıdır.

Yargı, çeşitli ölçülerde, dolaylı biçimde de olsa, takdir hakkını sınırlasa bile, hiçbir biçimde bu yoldan yerindelik denetimi yapamaz. Ama bir işlem hukuka uygun olsa da Ombudsman, onu isabetli bulmayabilir, yerinde bulmayabilir. Bir işlem hukuka uygun olsa da haksız olabilir. Dilekçe Komisyonu belli bir ölçüde, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu belli bir ölçüde yardımcı olabilir; ama Ombudsman, bir işlem hukuka uygun olsa da yerinde olmayabileceği, haksız olabileceği veya en doğru çözüm olmayabileceği düşüncesinden hareket ederek denetim yapar.

Yargının yönetimin sakat işlem ve eylemini kendiliğinden ya da vatandaş başvurusu üzerine düzeltme eğilimi ve alışkanlığı yoktur. Bu nedenle vatandaşın kolay ulaşabileceği, güveneceği yeni bir kurumun hizmete girmesi yararlı olacaktır.<sup>311</sup>

Şüphesiz, idare aynı konuda hukuka uygun çeşitli işlemler yapabilir. Ama somut bir durumda böyle bir işlemi belli bir insana, belli bir vatandaşa uyguladığınız zaman bu, durumuna en uygun çözüm olmayabilir. İşte Ombudsman, bu durumda idarî işlemin hedef aldığı insan için en uygun çözümün, en uygun işlemin, en yerinde işlemin yapılmasını ve bir haksızlık, bir hata yapılmamasını sağlamaya çalışır.<sup>312</sup>

### **3.7. Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi**

Dünyadaki değişme ve gelişmelere paralel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacı artarak devam etmektedir. Bu nedenle kamu hizmetleriyle ilgili olarak devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşın idareden kaynaklanan şikayetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi AB sürecinde Türkiye açısından bir zorunluluk arz etmektedir.<sup>313</sup>

---

<sup>311</sup> Uler, a.g.e., s.474

<sup>312</sup> Işıkay, a.g.e.

<sup>313</sup> <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciigi.doc>

AB'ye üyelik ülkemizin en önemli siyasi önceliklerinden birisi haline gelmiştir. AB müktesebatının uyarlanması ve etkili uygulanmasını sağlamak amacıyla öncelikle idari kapasitenin güçlendirilmesi gerekmektedir. AB müktesebatında siyasi kriterler içerisinde yer alan istikrarlı ve kurumsallaşmış bir demokrasinin varlığı, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, azınlıkların korunması gibi ilkelerin varlığı ve bunların birebir uygulanması ülkemizin üyeliği açısından oldukça önemlidir.<sup>314</sup>

Türkiye, AB konusunda önemli bir ilerleme kaydetmiştir. 3 Ekim 2005'ten bu yana katılım müzakereleri başlamış ve Türkiye-AB ilişkileri bu tarihten sonra yeni bir ivme kazanmıştır. Şüphesiz ki müzakerelerin başarısı ve hızı ülkemizin üyelik gereklerini yerine getirmedeki hızına ve başarısına bağlıdır.

Avrupa Komisyonu, 2005 Türkiye İlerleme Raporu'nda, kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve haksızlıkların ortaya çıkarılmasında etkili bir kurum olacağı gerekçesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasının öneminden bahsetmiştir.<sup>315</sup>

Avrupa Birliği müktesebatına uyumun sağlanması amacıyla Türk Kamu idaresinde yapılacak düzenlemelerden bir tanesi olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile hayata geçirilmiştir. Söz konusu düzenleme ile beraber Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde müzakerelerin konusunu oluşturan ve Avrupa Birliği komisyonunca kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve suiistimalin ortaya çıkarılmasında etkili olacağı düşünülen Kamu Denetçiliği Kurumu katılım sürecinde bir adım olarak Türkiye'de hayata geçirilmiştir. Ancak ilgili Yasa hakkında çıkarılan yürütmenin durdurulması hakkındaki karar süreci yeniden tıkamıştır.

AB'nin 2007 Türkiye İlerleme Raporu'nda bu duruma değinilerek, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınması ve kanunun uygulanmasının durdurulması nedeniyle Türkiye'nin halen ombudsmanlık kurumunu oluşturması gerektiğine yer verilmiştir.<sup>316</sup> Bu nedenle 5548 sayılı Kanun'un uygulamaya geçmesi, kuşkusuz AB ile müzakerelerde Türkiye açısından kolaylık sağlayacaktır. Ancak, hazırlanan bu Kanun'un en iyi şekilde uygulanabilmesi, tüm kurum ve kuruluşları ile birlikte kamu denetçiliği kurumunun ihtiyaçlarının karşılanması ve kurumun gerekli siyasal ve toplumsal desteği görmesi ile mümkün olacaktır.

---

<sup>314</sup> Habib Abdioğlu, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık ) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Siosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:6, Sayı:11, Bahar 2007/2, s.98

<sup>315</sup> <http://www.abhaber.com/belgeler/0520ABKomisyonu2005ilerlemeraporu.pdf> (12.11.2005)

<sup>316</sup> [http://www.euturkey.org.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007ilerlemeraporu\\_tr.pdf](http://www.euturkey.org.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007ilerlemeraporu_tr.pdf) (06.11.2007)

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun yürürlüğe girmesi, devletin vatandaşına karşı hizmet sunumunun adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi yönünde atılmış önemli bir adımdır. Ancak bu bir başlangıçtır. Bundan sonra kanunun uygulanma sürecinde gerekli olan devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin güçlendirilmesine yönelik diğer düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, uygulamaların hem medya ve hem de toplum nezdinde desteklenmesi, sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasının sağlanmasıdır.

Her şeyden önce ombudsmanlık kurumunun statüsü yönetimin etkin denetimini mümkün kılacak şekilde düzenlenmelidir. Ombudsman'ın seçim şekli, Ombudsman'a rahat erişim, onun bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile faaliyet alanının kamu ile sınırlı olması ve esnek işleyişe sahip olması ile ikna ediciliği ombudsmanlık kurumunun işlevselliğini sağlamada önemli rol oynamaktadır.<sup>317</sup>

Yönetimde şeffaflaştırma ve halkın sorunlarına daha yakından çözüm bulma, kamu kurumları ve vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıklarda çözüm üretme açısından ombudsman'ın önemli bir hakem rolü üstleneceği göz önünde bulundurulmalıdır.<sup>318</sup>

Ülkemizde kamu denetçiliği kurumu gibi kamunun uygulamalarına karşı vatandaşların haklarını savunacak, kanun teklifi de dahil bir çok çözüm yolu önerebilecek kurumlar eliyle, kamunun sınırsız yetkileri vatandaş lehine ve aynı zamanda kamu yararına düzenlenecektir.

Kısacası, hukuk sisteminde, idare ile devlet arasında ortaya çıkacak sorunlar demokrasi açısından problem yaratmaktadır. Bu sorunların en hızlı şekilde ve tarafsız bir biçimde çözümlenmesi için de ombudsmanlık kurumunun uygulanmasına ihtiyaç vardır.

---

<sup>317</sup> Ramazan Şengül, "Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?", **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Ed.: M.Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s.372

<sup>318</sup> Kemal Özden, **Ombudsman/Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005, s.3



## SONUÇ

İdari denetim yolları ve yargı dışı denetim yollarından biri olan ombudsmanlık kurumu ve bu kurumun dünya ülkelerindeki uygulamaları çerçevesinde Türkiye’de uygulanabilirliğini ele aldığımız bu çalışmanın sonunda özetle şunları söyleyebiliriz: Ombudsmanlık kurumu dünyanın bir çok ülkesinde bulunmakta ve hukukun üstünlüğünü sağlama açısından önemli bir işlev görmektedir. Ülkemizde uygulanacak ombudsmanlık kurumunun da özellikle AB ile müzakere sürecinde ülkemize sağlayacağı pek çok yararları olacaktır. Ancak ombudsmanlık kurumunun çok iyi bir şekilde anlaşılması ve anlatılması ihtiyacı vardır.

Her şeyden önce ombudsmanlık kurumunun statüsü yönetimin etkin denetimini mümkün kılacak şekilde düzenlenmelidir. Ombudsman’ın seçim şekli, Ombudsman’a rahat erişim, onun bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile faaliyet alanının kamu ile sınırlı olması ve esnek işleyişe sahip olması ile ikna ediciliği ombudsmanlık kurumunun işlevselliğini sağlamada önemli rol oynamaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, uygulandığı tüm ülkelerde, o ülkenin şartlarına göre uyarlanmış ve değişime uğratılmıştır. Ülkemizde de böyle olması gerekmektedir. Ombudsmanlık kurumunun ülke şartları tam olarak gözetilerek uyarlanması ihtiyacı vardır. Kurum mevcut hükümet sistemine kolayca uyacak şekilde tasarlanmalı, gerek halk ve gerekse kamu görevlileri tarafından kolaylıkla anlaşılabilir. Ombudsman’ın görevi belirgin olmalı ve Ombudsman her türlü etkinliklerinde bu görevin sınırları içinde kalmalıdır.

Her şeyden önce Ombudsman misyonunu yüklenecik kişinin toplumun güvenini kazanmış biri olması gerekmektedir. Ombudsman gücünü meclis tarafından atanmasından almaktadır ancak meclise karşı da bağımsız olması gerekmektedir. Güvenirliğini sürdürmek için ombudsmanlık kurumu ve ombudsmanlar yürütme erkinden tümüyle bağımsız olmalıdır. Kurum, parlamentodan, tamamen bağımsız olmakla birlikte onun tam desteğini almak zorundadır. Ombudsman’ın siyasi tarafsızlığını sonuna kadar koruması her görüşe karşı eşit mesafede duruş sergilemesi halkın idare karşısında haksızlığa uğrama ihtimalini en aza indirebilmesi gerekir.

Türkiye’de Ombudsmanlık kurumunun etkililiği basın ve halkla ilişkilerine bağlıdır. Halkın bu konuda bilinçlendirilmesi, geniş halk kitleleri tarafından tanınması ve kamuoyu desteğinin alınmasına özen gösterilmelidir, aksi taktirde ombudsmanlık kurumunun ülkemizde ölü doğma ihtimali bulunmaktadır. Ombudsmanların ilgisiz başvuruların altında

ezilmemelerini sağlamak için halka ombudsmanlık kurumunun görevlerinin neler olduğu yanında yetkilerinin sınırları da açıkça anlatılmalıdır. Eğer aşırı vaatlerle başlanılırsa sonuç düş kırıklığı olabilir.

Ombudsman geniş soruşturma yetkilerine ve soruşturmasının sonuçlarını kamuya duyurma hakkına sahip olmalıdır. Soruşturmayı bizzat başlatma yetkisi ombudsmanlık kurumunun etkinliğini büyük ölçüde arttırmaktadır.

İlgili makamlar önünde saygınlık kazanmak için ise ombudsmanların, denetim yaptıkları kurumlar ve ilgili mevzuat hakkında derinlemesine bilgi sahibi olmaları, neden bahsettiklerini bilmeleri ve kamu makamlarını haklı olduklarına inandırmaları gerekir.

Ombudsmanların çalışmaları adalet ve tarafsızlık ilkelerine dayalı olmalıdır. Ombudsmanlık kurumunun halka ve denetimi altındaki kamu yönetimi ve görevlilerine karşı saygınlığını koruyabilmesi için bu davranış şarttır.

Ombudsmanların görevi sınırsız denebilecek bir saydamlık gerektirmektedir. İsveç'te halkın resmî belgeleri inceleyebilme hakkı bütün ombudsmanlık dairesi belgelerini ve bu meyanda kesin kararları da kapsar.

Son olarak şunu belirtmekte yarar vardır ki, ister ombudsmanlık isterse başka bir denetim sistemi olsun vatandaşlarımız üzerine düşen görevleri yapmadıkları takdirde hiçbir denetim şekli yeterli ve etkili olmayacaktır. Vatandaşların devletin yönetilmesinde, idarenin hukuka uygun çalışmasında, verimli ve yararlı hizmetler sunmasında büyük sorumluluğu bulunmaktadır. Bizler birer vatandaş olarak bilinçli bir şekilde haklarımızı kullanmalı; idarenin eylem ve işlemlerini tam bir vatandaşlık bilinciyle izlemeli; bunun gereklerini düşünce, ifade ve basın özgürlükleri ile toplantı özgürlüklerinden yararlanarak, Anayasa'nın ve yasaların verdiği bütün yetkilerini kullanarak yerine getirmeliyiz. Ancak bu yolla idarenin hem hukuka uygun, hem verimli ve yararlı çalışmasını teşvik etmiş oluruz.

## KAYNAKÇA

AKGÜL, Başak Ataman, **Türk Denetim Kurumları**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2000

AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:23, Sayı:1, 1990

AKIN, Cengiz, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 427, Haziran 2000

AKINCI, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1998

AKTAN, Coşkun Can, “Türkiye’de Devlet Ahlakının Yeniden Tesis Edilmesine Yönelik Öneriler”, **Türkiye Günlüğü**, Yaz, 1998

AKTAN, Coşkun Can, “Türkiye’de Siyasal Yozlaşmaların Denetimine İlişkin Hukuki Kurumlar Ve Normlar”, **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ed.: Coşkun Can Aktan, Hak-İş Yayınları, Ankara, 2001

AMCAOĞLU, Hüseyin, **Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002

ARIKAN, Mustafa İberya, **Avrupa Birliği, Ombudsmanı**, [http://www.yayin.adalet.gov.tr/29\\_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm)

ARSLAN, Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, TODAİE Yayını, Ankara, 1986

ATABEK, Necdet, **Okur Temsilciliği**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1660, Eskişehir, 2005

ATAK, Şermin, **Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Alternatif Yöntemler**, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1994

ATAY, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 1999

AVŞAR, Zakir, **Ombudsman–Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Hak-İş Konfederasyonu, Ankara, 1999

BALCI, Muharrem, **Eğitim Ve Öğretimde Haklar Ve Yükümlülükler**, Danışman Yayınları, 1. Baskı, 1998

BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara, 1970

BAŞÖZEN, Ahmet, “Kamu Bürokrasisi Ve Denetim Yolları”,  
<http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamubrokrasisi.htm>

BEREKET, Zuhale ve Selami Demirkol, “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu”,  
**Danıştay Dergisi**, Yıl:26, Sayı: 90, Ankara, 1996

DARENDELİ, A.Vahap, **İdari Yargı Etkinliği Açısından İdari Uyuşmazlıklarda Adli Yargı Denetiminin Sınırlandırılması**, Doktora Tezi, Konya, 2003

DEMİR, Galip, “Ombudsmanlık ‘Yolsuzluklara’ Çare Olabilir Mi?”, **Zaman Gazetesi**, 17.09.2003 , <http://nedir.antoloji.com/ombudsman>

DEMİREL, Mustafa, **Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi**, Doktora Tezi, Konya, 2003

DOĞAN, Mahmut, **Yerel Yönetimlerde Denetim ve Bir Model Önerisi:Yerel Ombudsman**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2004

DÜĞEN, Ümit, **Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005

ERGANİ, Namık Kemal, “Danimarka Ombudsman’ı”, **Danıştay Dergisi**, Sayı:105, Ankara, 2003

ERGÜN, Turgay ve Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, Olgaç Matbaası, Ankara, 1988

ERDOĞMUŞ, Osman, **Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açısından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006

ERHÜMAN, Tufan, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”,  
<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2000-49-01-04/AUHF-2000-49-01-04-Erhuman.pdf>

ERMUMCU, Osman, **İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi**,  
<http://www.aydinbim.adalet.gov.tr/MAKALELER/%C4%B0DAR%C4%B0%20SAVCILI%20K.htm>

EROĞLU, Hamza, **İdare Hukuku Genel Esasları İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, 3.Baskı, Kalite Matbaası, Ankara, 1978

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s.236

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Ed.:Burhan Erdem, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 1988

GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Cilt:1, Ankara, 1998

- GURBANLİ, Mubariz, Kei Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi, [http://www.tbmm.gov.tr/ul\\_kom/keipa/komisionlar/lc/GA25\\_LC25\\_REP82\\_05\\_tr.htm](http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/keipa/komisionlar/lc/GA25_LC25_REP82_05_tr.htm)
- GÜLTEKİN, Sadrettin, **Kamu Yönetimi**, Akademi Yayınevi, Rize, 2002
- GÜNDAY, Metin, “1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları”, **İdari Yargı**, Ed.: Metin Günday, I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991
- GÜNEŞ, İsmail, **Yerel Yönetimlerde Ombudsman**, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/ombudsman5.htm>- (24.04.2007)
- GAMMELTOF, Hansen Hans, “Ombudsman Kavramı”, Çev.: Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 4, Aralık 1986
- [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm\\_basin\\_aciklamalari\\_sd.aciklama?p1=4947](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_basin_aciklamalari_sd.aciklama?p1=4947) (24.04.2007)
- <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/ombudsmanlik2.htm> (24.04.2007)
- <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/162.pdf> (03.03.2007)
- <http://www.milliyet.com.tr/2006/07/01/son/sonsiy04.asp> (01.07.2006)
- <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/4681485.asp> (01.07.2006)
- [http://www.anayasa.gov.tr/images/loaded/pdf\\_dosyalari/veriistatistik/yargisal/cumhurbaskanlarinca.doc](http://www.anayasa.gov.tr/images/loaded/pdf_dosyalari/veriistatistik/yargisal/cumhurbaskanlarinca.doc) (08.05.2008)
- <http://www.abhaber.com/belgeler/0520ABKomisyonu2005ilerlemeraporu.pdf> (12.11.2005)
- [http://www.euturkey.org.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007\\_ilerlemeraporu\\_tr.pdf](http://www.euturkey.org.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007_ilerlemeraporu_tr.pdf) (06.11.2007)
- [http://haber.lobi.net/haber25933-Iste\\_yeni\\_Anayasa\\_nin\\_genel\\_cercevesi.htm](http://haber.lobi.net/haber25933-Iste_yeni_Anayasa_nin_genel_cercevesi.htm) (25.02.2008)
- [http://euspk.ege.edu.tr/yasal\\_duzenlemeler/5018\\_sayili\\_kanun.doc](http://euspk.ege.edu.tr/yasal_duzenlemeler/5018_sayili_kanun.doc) (11.12.2006)
- İŞİKAY, Mahir, “Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”, <http://www.jurauni-sb.de/turkish> (13.10.2006)
- İNAC, Hüsamettin, Feyzullah Ünal, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi”, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/18/41.pdf>
- İBA, Şeref, **Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997
- KAYA, Cemil, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1997

KILAVUZ, R, A. Yılmaz ve F. İzci, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 2003

KIRATLI, Metin, “Danıştay’ın İdarenin Takdir Yetkisini Denetlemesi”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:6, 1967, Ankara

KÖKSAL, Cihangir, **Kamu Yönetiminde Denetim Mekanizmaları ve Ombudsman Kurumu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1999, Sakarya

KULUÇLU, Erdal, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63

KURT, Süleyman, “Britanya İdari Yargı Yerleri (Tribunal Sistem) Ve Yargısal Denetim”, **Danıştay Dergisi**, Sayı 107

KÜÇÜKÖZYİĞİT, Galip, “Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman, <http://www.turkhukusitesi.com/makale> (05.02.2007)

MUTTA, Serdar **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 2005

ÖZBAKİ, Fahri, “Çağdaş Yönetimde Teftiş Sorunları”, **Denetim Dergisi**, Yıl:6, Sayı:65, Mayıs 1991

ÖZDEN, Kemal, **Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Doktora Tezi, İstanbul, 2005

ÖZDEN, Kemal, **Ombudsman/Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005

ÖZKAN, Gürsel, **İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırlanması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1994

PİCKL, Victor J., “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Çev.: Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:4, Aralık 1986

SENCER, Muzaffer, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1992

SİMON, Herbert A. ve Diğerleri, **Kamu Yönetimi**, Çev.: Cemal Mıhçıoğlu, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1975

ŞAHİN, Ramazan, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 444, 2004

ŞENGÜL, Ramazan, “Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?”, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Ed.: M.Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007

TORTOP, Nuri G.Eyüp İsbir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993

Türk Dil Kurumu, **Okul Sözlüğü**, TDK Yayınları, Ankara, 1994

ULUĞ, Fevzi, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:37, Sayı:2, Haziran 2004

ÜNLÜÇAY, Mehmet, “İdarenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlüğü”, **Danıştay Dergisi**, Sayı: 107, Ankara, 2004

SEZEN, Seriya, “Ombudsman; Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:34, Sayı:4, Ankara, 2001

TORTOP, Nuri, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yaman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003

ULER, Yıldırım, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yaman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003

YAKAR, Soner, “**Ombudsmanlık Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ombudsmanlık Önerisi**”, <http://www.sonbaski.com/ombudsmanlik.htm>

YILMAZ, Sefer, **İngiliz Ombudsman’ı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2001

YILMAZ, Abdullah ve Raci Kılavuz, Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar, **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı: 2, 2002

YILMAZ, Esat Mahmut, “Ulus Devlet Bağlamında İdari Vesayet Denetimi”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı:15, Ankara

WILSON, James Q. **Bürokrasi**, Çev.: Selçuk Yalçındağ, TODAİE Yayınları, Ankara

“Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman”, [http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm)

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2005 Yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005//kamuyon.html>

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (13.10.2006), 26318 sayılı Resmi Gazete

