

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**KAMU DENETİMİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ
(OMBUDSMAN) KURUMUNUN TÜRKİYE’DE YERİ VE
ÖNEMİ**

Caner ÇAKMAK

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Metin MERİÇ

2008

Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri Ve Önemi**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Adı SOYADI: Caner ÇAKMAK

İmza

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Caner Çakmak
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Maliye
Tez Konusu : **Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği**
(Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü’nün tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği’nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA O OY BİRLİĞİ O
DÜZELTİLMESİNE O* OY ÇOKLUĞU O
REDDİNE O**

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir. Evet
Tez mevcut hali ile basılabilir. O
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red

ÖZET
YÜKSEK LİSANS TEZİ
Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun
Türkiye’de Yeri ve Önemi
Caner ÇAKMAK

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Kökeni 18. yüzyıla dayanan kamu denetçiliği kurumu ilk defa İsveç’te ortaya çıkmıştır. Bu kurumun ortaya çıkmasında devletin artan fonksiyonları ile karmaşıklaşan yapısı ve mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliği etkili olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra insan haklarına verilen önemin artmasıyla da kamu denetçiliği, siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik, demografik ve yüzölçümleri birbirinden farklı birçok demokratik ülkede, her ülkenin kendi idari, hukuki ve özel gereksinimlerine göre, niteliklerinde bazı değişiklikler yapılarak farklı adlar altında uygulanmaya başlanmıştır.

Kamu denetçiliği idarenin giriştiği eylem ve işlemlerle ilgili halktan gelen şikayetleri inceleyen ve çözüm yolları arayan bir kurumdur. İşlevi, idarenin karşısında kişiyi yalnız bırakmamak, haklarını savunmak ve bu konudaki başvuruları ve kınamaları izlemek olmuştur. Kamu denetçisi inceleme ve araştırma yapmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini parlamentoya ve kamuoyuna duyurmak gibi yetkilerle donatılmıştır. Vermiş olduğu kararların herhangi bir bağlayıcılığı olmamasına karşın en büyük gücü oluşturduğu kamuoyu ve parlamentoya her yıl sunduğu rapordur.

Ülkemizde idarenin denetimi; “idari denetim”, “siyasi denetim”, “yargı denetimi”, kamuoyu denetimi” ve uluslararası denetim” mekanizmalarıyla yapılmaktadır. Ancak her bir denetim mekanizmasının belli eksiklikleri vardır. Kamu denetçiliği; bu eksikliklerin giderilmesi, insan haklarına saygılı,

demokratik bir hukuk devleti olma idealinin gerçekleştirilmesi ve devlet-millet kaynaşmasının sağlanması için ülkemizde kurulması gerekir.

Bu düşünce doğrultusunda hazırlanan çalışmamız  bölümden oluşmaktadır. Çalışmamızın ilk bölümünde, kamu denetçiliğinin tanımı, ortaya çıkış nedenleri, özellikleri, görevleri, yetkileri, sorumlulukları ve türleri ayrıntılı olarak incelenmiştir. İkinci bölümde kamu denetçiliğinin çeşitli ülkelerdeki uygulamalara yer verilmiş, aralarındaki benzerlikler ve farklılıklar ortaya konmuştur. nc ve son bölümde ise Türkiye’de kamu denetçiliğine benzer kurumlara, bu kurumun oluşturulmasına yönelik tartışmalara yer verilerek; Türkiye’de nasıl bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulmalıdır sorusuna cevap aranmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetiliği, İdarenin Denetimi, Türkiye

ABSTRACT

Master Thesis

**The Place and Significance of Public Supervising in The Supervision of
Public in Turkey**

Caner ÇAKMAK

Dokuz Eylul University

Institute Of Social Sciences

Department of Finance

Public supervising institution, the origin of which dates back to 18th century, appeared in Swedish for the first time. Increasing functions and complicated structure of the state became influential in the appearance of this institution. Especially after the World War II with the increase of significance given to human rights, public supervising and started to be practised, by making changes according to administrative, judicial and special needs of each country, in many countries whose political, social, cultural, economic, demographic and acreage features are different from each other.

Public supervising is an institution that studies the complaints coming from the public, which is related to procedures and deeds that the administration undertakes, and searches for solution ways. Its function has been not to leave the person alone against the administration, to defend his/her rights and trace the applications and condemnations. Public supervisor is equipped with the authorities such as investigating and researching, criticising, announcing the problematic sides of administration to the parliament and public opinion. Although its decisions have no strings attached, its biggest power is the public opinion and the report it represents to parliament every year.

In our country, the supervision of administration is carried out through “administrative supervision,” “political supervision”, “judicial supervision”, “supervision of public opinion” and “international supervision.” Nevertheless,

every supervision mechanism has particular shortcomings. Public supervising must be set up in order to eliminate these shortcomings, to realize the goal of being a democratic and judicial state respectful of human rights and to ensure the merge between the state and nation.

Our study, prepared in a congruity of this point, is composed of three parts. In the first part of our study; the introduction of public supervising, the reason for its appearance, its particulars, tasks, authorities, responsibilities and types have been examined in detail. In the second part, the applications of public supervising in different countries have been mentioned, similarities and disparities have been put forth. In the third and last part, the answer to the question ‘what kind of a public supervising institution must be constituted’ has been sought by giving place to institutions similar to public supevising in Turkey, arguments intended for the constitution of this institution.

Keywords: Public Supervising, Supervision of Administration, Turkey

**KAMU DENETİMİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMAN)
KURUMUNUN TÜRKİYE’DE YERİ VE ÖNEMİ**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	II
YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI	III
ÖZET.....	IV
ABSTRACT	VI
İÇİNDEKİLER	VIII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XIV
TABLO ve ŞEKİL LİSTESİ	XVI
GİRİŞ	XVII

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ

I. KAMU DENETÇİLİĞİ KAVRAMININ TANIMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	1
A. Kamu Denetçiliği Kavramının Tanımı.....	1
B. Kamu Denetçiliğinin Tarihsel Gelişimi	5
II. KAMU DENETÇİLİĞİNİN GEREKLİLİĞİ.....	10
A. Klasik Denetim Yollarının Yetersizliği	10
B. Çağdaş Devletin Görev Alanının Genişlemesi Ve Karmaşıklaşan Yapısı.....	13
III. KAMU DENETÇİLİĞİNİN ÖZELLİKLERİ GÖREVLERİ, YETKİLERİ VE SORUMLULUKLARI	15
A. Kamu Denetçiliğinin Özellikleri.....	15
B. Kamu Denetçiliğinin Görevleri	21
C. Kamu Denetçiliğinin Yetkileri Ve Sorumlulukları	26

IV. KAMU DENETÇİLİĞİNİN UYGULAMALARI	28
A. Kamu Denetçiliği Çeşitleri	29
1. Klasik Kamu Denetçisi.....	29
2. Avukat Kamu Denetçisi	30
3. Kurumsal Kamu Denetçisi.....	30
B. Farklı Kamu Denetçiliği Türleri	30
1. Parlamento Kamu Denetçisi	32
2. İnsan Hakları Kamu Denetçisi.....	32
3.Yerel Yönetim Kamu Denetçisi	33
4. Banka Ve Sigorta Kamu Denetçisi	34
5. Tüketici Kamu Denetçisi	35
6. Basın Kamu Denetçisi.....	36
7. Vergi Kamu Denetçisi.....	37

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE KAMU DENETÇİLİĞİ UYGULAMALARI

I. İSKANDİNAV ÜLKELERİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ.....	41
A. İsveç	41
1. Atanması ve Statüsü.....	42
2. Görev ve Yetkiler	44
3. Başvuru ve Çalışma Şekli	47
B. Danimarka	49
1. Atanması ve Statüsü.....	50
2. Görev ve Yetkileri	51
3. Başvuru ve Çalışma Şekli	52

II. BATI AVRUPA ÜLKELERİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ.....	54
A. Fransa.....	55
1. Atanması ve Statüsü.....	56
2. Görev ve Yetkileri	57
3. Başvuru ve Çalışma Şekli	59
B. Almanya	61
1. Atanması ve Statüsü.....	61
2. Görev ve Yetkileri	62
3. Başvuru ve Çalışma Şekli	63
III. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE KAMU DENETÇİLİĞİ	
.....	63
A. Atanması ve Statüsü.....	65
B. Görev ve Yetkileri.....	65
C. Başvuru ve Çalışma Şekli	65
IV. İNGİLİZ ULUSLAR TOPLULUĞU (COMMONWEALTH)	
ÜLKELERİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ	66
A. İngiltere	66
1. Atanması ve Statüsü.....	68
2. Görev ve Yetkileri	69
3. Başvuru ve Çalışma Şekli	70
B. Yeni Zelanda.....	72
1. Atanması ve Statüsü.....	73
2. Görev ve Yetkileri	74
3. Başvuru ve Çalışma Şekli	74
V. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU DENETÇİLİĞİ	75
A. Atanması ve Statüsü.....	76

B. Görev ve Yetkileri.....	76
C. Başvuru ve Çalışma Şekli	78

VI. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANAN KAMU DENETÇİLİĞİNİN BENZERLİKLERİ VE FARKLILIKLARI..... 78

A. Benzerlikler.....	79
1. Kamu Denetçilerinin Seçimlerindeki Benzerlikler	79
2. Kuruluş ve Bağımsızlıktaki Benzerlikler	79
3. Görev ve Yetkilerdeki Benzerlikler	79
4. Faaliyet Sonuçlarındaki Benzerlikler.....	80
B. Farklılıklar	80
1. Statülerdeki Farklar	80
2. Kamu Denetçisinin Kişiliğindeki Farklılıklar	80
3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görünüşündeki Farklılıklar	81
4. Yetkilerdeki Farklılıklar	81
5. İlgili İdari Kurumlar Konusundaki Farklılıklar	81
6. Yararlanılan Araştırma Yöntemleri Konusundaki Farklılıklar.....	82
7. Kamu Denetçisinin Yargı Organlarına Başvurma Olanakları Açısından Farklılıklar.....	83

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

I. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİNE BENZER KURUMLAR.....	84
---	----

A. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Türkiye’de Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar	84
1. Kadıaskerlik Kurumu.....	84
2. Ahilik Teşkilatı	86
3. Şeyhülislamlık Kurumu.....	87
4. Divan-ı Hümayun	88
B. Cumhuriyet Döneminde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar.....	89
1. Devlet Denetleme Kurulu	90
2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu	92
3. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti.....	94
4. Ekonomik ve Sosyal Konsey.....	97
II. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KONUSUNDAKİ TARTIŞMALAR.....	98
A. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulmasına İlişkin Çalışmalar.....	99
1. Akademisyenlerin Çalışmaları ve Gerekçeli Anayasa Örne.....	99
2. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın Çalışmaları.....	101
3. Devlet Planlama Teşkilatı’nın Çalışmaları.....	102
4. Bayburt Valiliğinin Çalışmaları	103
5. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Raporu.....	104
6. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) Çalışmaları.....	105
7. TBMM ve Çalışmaları	106
B. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulmasına Yönelik Eleştiriler.....	107

III. 5548 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU	112
A. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Gerekçesi ve Amacı	113
B. Kurumun Personel Yapısı.....	114
C. Kurumun Görevleri.....	115
D. Denetçilerin Nitelikleri ve Seçimleri.....	115
E. Kurumun Bağımsızlığı.....	116
F. Kuruma Başvuru ve Kurumun Denetim Şekli.....	117
G. Kurumun Bütçesi.....	118
IV. MUHALEFET PARTİLERİNİN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNLARI İLE İLGİLİ GÖRÜŞLERİ.....	119
V. CUMHURBAŞKANI'NIN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU'NA İLİŞKİN VETO GEREKÇELERİ.....	122
VI. ANAYASA MAHKEMESİ'NİN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU'NU İPTAL GEREKÇELERİ.....	123
VII. TÜRKİYE'DE NASIL BİR KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU OLMALI?.....	125
A. Kamu Denetçisi'nin Eğitimi Ve Mesleki Tecrübesi.....	126
B. Kamu Denetçisi'nin Seçimi Ve Görev Süresi.....	127
C. Kamu Denetçisi'nin Bağımsızlığı Ve Tarafsızlığı.....	131
D. Kamu Denetçisi'nin Görev Ve Yetkileri.....	132
E. Kamu Denetçisi'ne Başvuru Ve Denetim Şekli.....	133
F. Kamu Denetçisi'nin Etkinliği.....	136
SONUÇ.....	138
KAYNAKÇA.....	149

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ANAP	: Anavatan Partisi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
b.	: Baskı
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DYP	: Doğruyol Partisi
GP	: Genç Parti
HYP	: Halkın Yükseliş Partisi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KDKK	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

No. : Numara
s. : Sayfa
S. : Sayı
SHP : Sosyal Demokrat Halk Partisi
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK : Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD : Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
TODAİE : Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
YTL : Yeni Türk Lirası

TABLO ve ŞEKİL LİSTESİ

Tablolar

Tablo 1: Bazı Kamu Denetçiliği Biçimleri ve Dahil Oldukları Türler s. 31

Tablo 2: Bazı Ülkelerdeki Kamu Denetçiliği Türleri s. 32

Şekil

Şekil 1: Kamu Denetçisi'nin Görev Şeması s. 28

GİRİŞ

Yirminci yüzyıl ülkeler için, insan haklarına saygılı, demokratik bir hukuk devleti olma yolunda büyük çabalar harcadıkları bir zaman dilimi olmuştur. İnsan haklarının önem kazanması ve insanlığın daha bilinçli bir hale gelmesinin bir sonucu olarak bugün bütün dünyada ülkeler, idarenin haksız işlem ve eylemleri dolayısıyla haksızlığa uğrayan vatandaşlarının haklarını koruyan çeşitli yasal ve anayasal düzenlemelere gitmektedirler.

İdarenin genel olarak kamu hizmeti dediğimiz, yürütmekle yükümlü olduğu görevleri vardır. İdare, kamu hizmetlerini, görevlerini şüphesiz hukuk kurallarına uygun olarak yerine getirmek zorundadır. Fakat idarenin görevlerini yerine getirirken bilerek veya bilmeyerek hukuka aykırı davranması muhtemeldir. Özellikle idarenin artan yükü ve karmaşıklaşan yapısı sonucu, idareye işi düşen vatandaşların, işlerin tam olarak, zamanında, sorunsuz ve kendisine maddi külfet getirmeden biteceğine olan inancı giderek zayıflamaktadır. Vatandaş, yönetici ve memurların kendilerine iyi muamele etmediklerinden, kötü davrandıklarından sürekli şikayet etmektedir. Mecbur kalmadıkça devlet kapısına gitmek istemeyen vatandaşlar, “bugün git yarın gel” gibi uygulamalar nedeniyle de devlete olan güvenini kaybedilmektedir.

Vatandaşların mağduriyetlerinin siyasi, idari, yargı, kamuoyu ve uluslararası denetimlerle giderilmeye çalışılmasına karşın, istenilen düzeyde bir başarı sağlanabilmiş değildir. Özellikle yargısal denetim, hukuk devletinin en büyük güvencesi olmasına karşın, her zaman, vatandaşları tatmin edici sonuçlar sağlanmayabilir.

Bu bağlamda “vatandaş odaklı kamu hizmeti” anlayışının da etkisiyle devlet-vatandaş ilişkilerinde hakkaniyete ağırlık veren yeni bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaç, öncelikle vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması, idarenin eylem ve işlemlerinde hakkaniyetin sağlanması, yönetilenlerle yönetenler, devletle vatandaş ve kamu görevlileri ile halk arasındaki ilişkilerde yeni ve önemli gelişmelerin sağlanmasına neden olan İsveç'teki kamu denetçiliği kurumuyla giderilmeye çalışılmaktadır.

Ülkemizde ise idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların hakları, Anayasamızın 125. maddesinde “idarenin her türlü eylem işlemlerine karşı yargı yolu açıktır... İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” denilmek suretiyle garanti altına alındığı görülmektedir. Bununla birlikte Anayasamızın 2. maddesinde Türkiye’nin insan haklarına saygılı bir devlet olduğu belirtilmiş, 5. maddesinde ise devletin temel amaç ve görevleri arasında, kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak olduğu belirtilmiştir. Ancak ülkemizdeki tüm bu anayasal düzenlemelerin vatandaşları idare karşısında istenilen düzeyde koruyamadığı bir gerçektir. Bununla birlikte diğer denetim mekanizmalarının eksiklikleri de ülkemizde yeni, dinamik, ucuz, kolay ulaşılabilir ve etkin bir denetim mekanizması olan kamu denetçiliğine ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır.

Günümüzde başta Avrupa Birliği olmak üzere, yüzün üzerinde ülkede uygulanan kamu denetçiliği kurumunun ülkemizde de oluşturulması amacıyla, özellikle 1980’den sonra çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu amaçla 2006 yılında 5548 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” çıkarılmış ancak Anayasa Mahkemesi kanunun yürütmesini durdurmuştur. Ancak AB girebilmek için çeşitli düzenlemelere giden Türkiye, AB’nin üye ülkelere tavsiye ettiği bu kurumu oluşturmak için, yeniden yeni adımlar atacaktır.

Çalışmamızın amacı; bireysel hak ve özürlüklerin idarece sık sık ihlal edildiği ve vatandaşların haklarını aramada çeşitli kısıtlamalarla (zaman, formalite, para) karşı karşıya kaldığı ülkemizde oluşturulacak bir kamu denetçiliği kurumunun, gelişmiş ülkelerdeki uygulamaları örnek gösterilerek, Türkiye için bir kamu denetçiliği modeli önermektir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde kamu denetçiliğinin, dünyanın pek çok ülkesinde uygulanan bir denetim metodu olduğu üzerinde durulacak, kamu denetçiliğinin siyasi, idari, yargı, kamuoyu ve uluslararası denetim mekanizmalarının eksikliklerini kapatmak için tercih edilen bir denetim sistemi olduğu incelenecektir. Bu sistemin ortaya çıkışı,

gelişimi, özellikleri, kamu denetçisinin yetkileri, görev alanı, sorumlulukları ve kamu denetçiliğinin türleri bu bölümde ele alınmıştır.

İkinci bölümde kamu denetçiliğine, idari yapısında yer veren dünyanın çeşitli ülkelerinde, bu kurumun nasıl uygulandığı, ülkeler bazında karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Öncelikle, bu sistemin çıkış yeri olan İsveç incelenmiş ve bu sistemin nasıl ve hangi şartlarda ortaya çıktığı irdelendikten sonra, hangi aşamalardan geçerek günümüzdeki halini aldığı ve daha sonra çeşitli ülkelerde ortaya çıkan kamu denetçiliği modelleri incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde Türkiye’de kamu denetçiliğinin uygulanabilirliği tartışmalarına yer verilmiş ve Türkiye’de nasıl bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulabileceği araştırılmıştır. Böyle bir kurumun oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmalar incelenmiştir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ilgili açıklamalara, eleştirilere ve kanunun Anayasa Mahkemesince iptal edilme gerekçelerine de yer verilmiş ve gelecekte Türkiye’de oluşturulabilecek bir kamu denetçiliği kurumunun nasıl olması gerektiğine dair önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ

Bu bölümde ilk olarak Kamu Denetçiliğinin (Ombudsmanlık Kurumu) tanımı yapılacak; kavramın değişik ülkelerde nasıl kullanıldığı ve bu kavrama yüklenen anlamlar değerlendirildikten sonra Kamu Denetçiliğinin İsveç'te hangi şartlar altında ortaya çıktığı ve İsveç'ten sonra da dünyada yaygınlık kazanması incelenecektir.

Klasik denetim yollarının yetersizliği ve çağdaş devletin artan görevleri çerçevesinde Kamu Denetçiliğinin gerekliliğine yer verildikten sonra kurumun özellikleri, görevleri ve yetkileri incelenecektir. Birinci bölümün sonunda uygulandığı ülkelerdeki gereksinimlere bağlı olarak, kurumun çeşitli uygulamaları incelenmiştir.

I. KAMU DENETÇİLİĞİ KAVRAMININ TANIMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

İlk olarak İsveç'te uygulanmaya başlanan, daha sonra Finlandiya'ya oradan da dünyaya yayılan kamu denetçiliği kavramı üzerinde durularak tarihsel boyutu açıklanmaya çalışılmıştır.

A. Kamu Denetçiliği Kavramının Tanımı

Günümüzde yüzün üzerinde ülkede uygulanma imkanı bulmuş olan kamu denetçiliğini (Ombudsmanlık) farklı şekillerde tanımlamak mümkündür. Çünkü kamu denetçiliği hem Anglo-Sakson hukuk sisteminin uygulandığı ülkelerde hem Kıta Avrupası hukuk sisteminin uygulandığı ülkelerde hem de Afrika ülkelerinde çeşitli şekillerde oluşturulmuştur.¹ Farklı hukuk sistemlerinde uygulanma imkanı bulan kamu denetçiliği, uygulandığı ülkelerde farklı yasal ve anayasal düzenlemelere tabi tutularak ülkelerin siyasal, sosyal ve kültürel değerlerine ve idari yapılanmalarına göre şekillendiği görülmektedir.

¹ Tufan ERHÜRMAN, *Dünyada ve KKTC'de Ombudsman*, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe, 1995, s. 85.

Türkçede “Kamu Denetçisi” olarak ifade edilen “Ombudsman” sözcüğü İsveç dilinde, “aracı” anlamına gelen “ombuds” ve “kişi” anlamına gelen “man” kelimelerinden oluşturulmuştur.² Ancak bu bileşik sözcükteki “man” kelimesinin kadınlar aleyhine yorumlanmaması için “ombudsman” yerine “ombudsperson” veya yalnızca “ombuds” olarak da kullanılmaktadır.³

Aslı İsveç dilinde eski bir kelime olan ve “vekil, avukat, delege, temsilci, koruyucu” gibi anlamlara gelen Ombudsman, farklı ülkelerde farklı yasal ve anayasal düzenlemelerle gündeme geldiğinden, kurumun evrensel bir tanımının yapılmasının güç olduğu belirtilmektedir. Ancak farklı disiplinler ve yazarlar tarafından kamu denetçisi için çeşitli tanımlamalar da yapılmaktadır.

The Columbia ansiklopedisinde kamu denetçisi; “vatandaşların kamu kurumları karşısındaki haklarını savunmak ve bir arabuluculuk vazifesi görmek için atanmış devlet memurlarıdır. Bu memurlar kolay ulaşılabilir bir konumdadır ve faaliyetlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürütürler” şeklinde tanımlanmaktadır.⁴

Amerika Barolar Birliği’nin kamu denetçisi tanımı ise şöyledir: “Kamu denetçisi bağımsız bir devlet memuru olup devlet bürokrasisi ile vatandaşlar arasındaki şikayetlere çözüm bulmak için araştırmalar yapması yanında vatandaşların şikayetleri doğrultusunda incelemeler yapar ve haklı şikayetlerle ilgili olarak gerekli tavsiyelerde bulunarak vatandaşların hakkını korur.”⁵

Yılmaz Altuğ’a ise kamu denetçisi, “tarafsız ve yüksek seviyeli bir müfettiş olarak tanımlanmaktadır. Bu müfettişler, halkın kamu idaresinin haksız eylemlerinden kaynaklanan şikayetlerini dinleyerek tarafsızca soruşturma yapar ve elde ettikleri

² <http://tr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>, (03.02.2007)

³ H.Galip KÜÇÜKÖZYİĞİT, “Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman”, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm (01.01.2008)

⁴ Ombudsman, **The Columbia Encyclopedia**, 6. Baskı, Columbia University Pres, New York, 2001, <http://www.bartleby.com/65/om/ombudsma.html> (01.01.2008)

⁵ Making Government Responsive to Citizens, A Comprahensive Overview With Recommendations For Efficient Ombudsman Services, Minnesota, December 1995, www.ombudmhr.state.mn.us/reports/govresp.pdf (01.01.2008), s. 7

verileri yetkililere aktarırlar. Bu kişiler maaş ile çalışabilecekleri gibi fahri olarak da çalışabilirler.”⁶

Taykan Ataman ise kamu denetçisini, “Kamu yönetiminde idarenin çeşitli işlem işlemlerine karşı halkın şikayetlerini parlamento adına inceleyen-soruşturan özel bir büro veya görevli” olarak tanımlamaktadır.⁷

Yılmaz, Kılavuz ve İzci'nin kamu denetçiliği tanımı ise şöyledir: “Kamu denetçiliği prensip olarak gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yapmış olduğu şikayetler üzerine veya re'sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararların yaptırım gücü olmayıp sadece tavsiye niteliği taşıyan, çalışmalarını kamuoyuna ve bir raporla her yıl parlamentoya sunan kamu görevlisidir.”⁸

Uluslararası Barolar Birliği'nin 1974'de kamu denetçiliğine ilişkin yaptığı ve dünyada en çok kabul gören tanım ise şöyledir: “Kamu denetçiliği; anayasaya, yasaya veya parlamentonun aldığı bir karara göre kurulan, parlamentoya karşı sorumlu, devlet dairelerindeki memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikayetleri alan, bu şikayetler üzerine veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma-soruşturma yapma, yanlışlıkların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir.”⁹

⁶ Yılmaz ALTUĞ, **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayımları, İstanbul, 2002, s.31.

⁷ Taykan ATAMAN, “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, **Türk İdare Dergisi**, S. 400, 1993, s. 217.

⁸ R. YILMAZ , A. KILAVUZ, F. İZCİ, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 4, S. 1, 2003, s. 54.

⁹ Oğuz BABÜROĞLU, Nevra HATİBOĞLU, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1997, s. 15.

Kamu denetçiliğinin biri halka diğeri ise bürokrasiye bakan iki yönü bulunduğu belirtilmektedir. Bu yönler itibariyle de kamu denetçiliğini tanımlamak mümkündür.¹⁰

- a) **Halk Açısından Kamu Denetçiliği:** Kamu kuruluşlarınca hizmetlerden yararlanan bireylere iyi, zamanında ve haklarına saygılı bir şekilde hizmet götürülmesinin güvencesini veren bir kurumdur.
- b) **Bürokrasi Açısından Kamu Denetçiliği:** Kamu hizmetlerinin sağlanması sırasında yapılan işlemlerde saptanamamış yanlışlıkların tespitini ve düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlışları arınma denetimidir.

Kamu denetçiliği (Ombudsman) kavramı, uygulandığı ülkelerde, o ülkelerin kendi dil yapılarına uygun olarak farklı kelimelerle ifade edilmektedir. Fransa’da “arabulucu” (Le Médiateur), Hollanda’da “ulusal Ombudsman” (Nationale Ombudsman), İspanya’da “halk savunucusu” (Defensor del Pueblo), İngiltere’de “yönetim için parlamento komiseri” (Parliamentary Comisioner for Administration), İtalya’da “sivil savunucu” (Difensore Civico), Kanada’da “vatandaş koruyucusu” (Protecteur du Citoyen), Avusturya ve Romanya’da ise “halkın avukatı” (Volksanwaltschaft) ifadeleri kullanılmaktadır.¹¹ Türkiye’de ise kamu denetçisi (Ombudsman); 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun’da “Halk Denetçisi” (Mahalli İdareler Halk Denetçisi) şeklinde ifade edilirken, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda ise “Kamu Denetçisi” ifadesi kullanılmıştır. Bu kanunlar çerçevesinde, çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde, “Kamu Denetçisi” kavramı kullanılacaktır.

¹⁰ Victor J.PICKL, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, C. 19, S. 4, 1986, s. 39.

¹¹ Kemal ÖZDEN, **Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005, s. 21.

B. Kamu Denetçiliğinin Tarihsel Gelişimi

Vatandaşların, kendilerini yönetenlerin haksız davranışlarına karşı tepki vermeleri, yöneticiler hakkında şikayetçi olmaları ve bu şikayetlerin tarafsız ve bağımsız bir denetim organınca araştırılması ve bireylerin isteklerinin yerine getirilmesi tarihsel süreç içerisinde, devletlerin çözmesi gereken önemli sorunlardan biri olmuştur.

Modern manada kuruluşu 1809 yılına dayanıyor olsa da, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra pek çok ülkede, çeşitli şekillerde uygulanma imkanı bulan ve yönetimde adaletin sağlanması noktasında, kamu yönetiminde önemli bir yere sahip olan kamu denetçiliği, ilk olarak 18. yüzyıl başlarında İsveç'te ortaya çıkmıştır.

Kamu denetçiliğinin yapısal olarak ortaya çıkışı, Osmanlı ve İsveç tarihlerinin kesişme noktasına denk gelmektedir. Rusya'yı ele geçirmek için çıktığı seferde aşırı soğuk, açlık ve hastalıktan dolayı, İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl)¹² ordusu Poltava Meydan Savaşında (1709) yenilgiye uğramış, Kral ve beraberindeki kalabalık bir heyet Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında sürgünde olan Demirbaş Şarl, ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında, hem halkın yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları dindirmek hem de kendisinin yokluğundan faydalanan yöneticilerin haksız davranışlarına bir son vermek amacıyla 1713'te bir kişiyi Högste Ombudsmannen (En Üst Murakıp) olarak tayin etmiştir.¹³ Bu kurum daha sonraları "Kralın Adalet Başkanlığı Bürosu" olarak adlandırılmıştır.¹⁴ "Uzaktaki kralın gözü kulağı" olarak da nitelendirilen kamu denetçileri, bir asır boyunca krallar tarafından atanmıştır. Ancak İsveç'teki 1809 anayasa reformu ile anayasal bir kurum haline dönüştürülen kamu denetçiliği kurumu Riksdag* tarafından atanmaya başlanmıştır. 1809 yılında ilk olarak atanan

¹² İsveç Kralı XII Charles'ın, Edirne yakınlarında kaldığı sürede Demirtaş Paşa'nın konağında misafir edilmesi nedeniyle kendisine "Demirbaş" lakabı takılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Galip DEMİR, **Ombudsman Aranyor**, Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul, 2002, s. 49.

¹³ Kılavuz, Yılmaz, İzci, s. 50.

¹⁴ Pickl, s. 39.

* **Riksdag**: 230 üyeli Temsilciler Meclisi ve 150 üyeli Ayan Meclisinden oluşan iki kamaralı İsveç Parlamentosu.

“Riksdagens Justite Ombudsman” (Parlamento Adalet Ombudsmanı) modern manada kamu denetçiliği kurumunun başlangıcı olmuştur.¹⁵

Kamu denetçiliği ilk olarak İsveç’te ortaya çıkmış olsa da, tarih boyunca birçok devletin kendi hukuk sistemleri içerisinde buna benzer kurumlara yer verdikleri bilinmektedir. Bazı kaynaklar kamu denetçiliği kurumunun çok eskilere dayandığını ve Roma’daki Halk Tribünleri, M.Ö. 206- M.S 220’de Çin’de hüküm süren Han Hanedanlığı zamanındaki Kontrol Yuan ve 17. yüzyılda Amerikan sömürgelerindeki Cencors gibi kurumlara benzeştiğini ileri sürmüşlerdir.¹⁶

Bazıları da kamu denetçiliğini, eski Türk ve İslam devletlerindeki bazı kurumlara benzetmektedir. Örneğin Zakir Avşar, kamu denetçiliğine benzer bir kurumun Abbasiler Devleti yönetim sistemi içerisinde yer almış olduğunu ifade etmiştir. “Haksızlıklar Divanı” olarak da ifade edilen “Divan-ı Mezalim Kurumu” Abbasiler döneminde etkin bir denetim kurumu olarak faaliyette bulunmuştur. Divan-ı Mezalim’in görevi, halk tarafından devlet memurları aleyhine getirilen şikayet ve sızlanmaları incelemek ve soruşturmaktır. Kurumun başında ise bu şikayet ve yakınmaları incelemekle görevli yüksek dereceli bir kadı bulunurdu. Hükümdar adına karar vermesinden dolayı oldukça etkin bir kurum olarak faaliyetlerini yürüttüğü belirtilmektedir.¹⁷

Demirbaş Şarl’ın ilk kamu denetçisini, Osmanlı topraklarında sürgündeyken atamış olması, Kral’ın yakından tanıma fırsatı bulduğu Osmanlı devlet yönetimindeki benzer uygulamalardan etkilendiği görüşlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Nitekim Zekeriya Temizel bu durumu şöyle ifade etmektedir: “Demirbaş Şarl’ın ilk kamu denetçisini sürgünde olduğu Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa konağında ataması, kurumu Osmanlı İmparatorluğu’nda görüp de kendi ülkesine taşıdığı yolundaki görüşlerin oluşmasına neden olmuştur.”¹⁸ Nitekim

¹⁵ Özden, s. 21.

¹⁶ Altuğ, s. 10.

¹⁷ B. Zakir AVŞAR, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara, 1999, s. 42–43., Kemal ÖZDEN, Ertuğrul GÜNDOĞAN, “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, **Türkiye Günlüğü**, 2000, S. 62, s.50.

¹⁸ Zekeriya TEMİZEL, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman**, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı Yayını, İstanbul, 1997, s. 765.

Paris Yerel Yönetim Kamu Denetçisi'nin, yıllık raporunun kamu denetçisinin tanımına ayırdığı bölümün birinci paragrafında, “kurum her ne kadar 18. yy başında İsveç'te ortaya çıkmışsa da İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğu'nda görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurumdur”¹⁹ şeklinde belirtilmiştir.

İbrahim al Wahab ise, İsveç kamu denetçiliği kurumu kaynaklarına dayanarak, Demirbaş Şarl'ın Osmanlı topraklarında yaşadığı zamanlarda “Kadıaskerlik Kurumunu” incelediğini belirterek, aralarındaki benzerliğe dikkat çekmiştir.²⁰ Wahab dışında Gotthrer ve Pickl de Demirbaş Şarl'ın ilk kamu denetçisini, kadıaskerlikten esinlenerek atadığını ifade etmişlerdir.²¹ Pickl ayrıca, Hz. Ömer zamanında kurulmuş ve daha sonra birçok İslam ülkesinde uygulanmış olan “Muhtesip Kurumunu*” da kamu denetçiliğine benzetmiştir.²²

Galip Demir ise, Demirbaş Şarl'ın örnek aldığı kurumun, bir meslek loncası olan ahilik teşkilatı olduğunu belirtmektedir.²³ Yine Mustafa Köksal da kamu denetçiliğini ahiliğe benzeten bir diğer kişidir. Bu konuda Köksal kitabında, “yeni kurulan Avrupa Birliği'ne dahil devletler topluluğuna mensup ülkelerde tesis edilmeye çalışılan Ombudsmanlık müessesesi, Ahilik Sisteminde, dolayısıyla 700 yıl önce Anadolu'da yer almıştır” demektedir.²⁴

Kamu denetçiliğini, “Şeyhülislamlik” ve “Divan-ı Hümayun” kurumlarına benzetenler de olmuştur. Kamu denetçiliğine benzer Osmanlı'daki kurumlara çalışmanın üçüncü bölümünde yer verileceğinden, söz konusu kurumlara ilişkin bilgiler şimdilik kısa tutulmuştur.

¹⁹ Özden, Gündoğan, s.50

²⁰ İbrahim al- WAHAB, **The Swedish Institution of Ombudsman**, Liber Förlag, Stockholm, 1978, s. 24.

²¹ Dean M. GOTTEHRER, Açılış Konuşması, 2nd Ombudsman Leadership Forum Conference “Our Common Work: Trends and Tools Fort he Millennium, San Francisco, 9-10 June 2000, http://www.usombudsman.org/International_UpdateD_Gottehrer.pdf, (25.04.2008)

* **Muhtesiplerin görevleri**, çarşı ve panayirlarda gezerek halkın yönetim hakkındaki şikayetlerini dinlemek, idari kuruluşları halkın u şikayetleri halkın bu şikayetleri doğrultusunda denetlemek ve hakimlerin görevlerini titizlikle yerine getirip getirmediklerini incelemektir. Ayrıca genel ahlak kuralları ile ilgili davalara bakmak da muhtesiplerin görevleri arasında yer almaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz. Metin KAZANCI, “Osmanlı'da Halkla İlişkiler”, **Selçuk İletişim Dergisi**, , C. 4, S. 3, 2006, s. 15.

²² Pickl, s. 39

²³ Demir, Ombudsman..., s. 178.

²⁴ Mustafa KÖKSAL, **Ahilik Kültürünün Dünü ve Bugünü**, Türk Standartları Enstitüsü Kültür Yayınları, Ankara, 2001, s. 9.

Kamu denetçiliği her ne kadar, farklı devletlerde uygulanmış çeşitli kurumlara benzetilip, kökenleri bu kurumlara ve o tarihlere dayandırılmaya çalışılıyor olsa da 1809 yılı, kamu denetçiliğinin anayasal bir kurum olarak başlangıcı kabul edilmektedir. O tarihe kadar “Högste Ombudsmanen” olarak adlandırılan kamu denetçiliği, “Jüstiteombudsman” ismini alarak anayasal bir kurum haline dönüştürülmüş, daha sonra gerçekleştirilen tüm anayasa değişikliklerinde İsveç hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline getirilmiştir.²⁵ Artan iş yüküyle beraber kamu denetçisi sayısında da artış olmuştur. Günümüzde İsveç’te toplam dört kamu denetçisi görev yapmaktadır.

Kamu denetçiliği, 150 yıl kadar süreyle başka ülkelerde uygulanma imkanı bulamamış ve İsveç’e özgü bir kurum olarak değerlendirilmiştir. Bir buçuk asırlık süreden sonra İsveç dışında ilk kez Finlandiya’da uygulanma imkanı bulan kamu denetçiliği, böylece ilk kez doğduğu toprakların dışında bir ülkenin hukuk sistemi içerisinde yer almıştır.²⁶ İsveç’ten sonra ilk olarak Finlandiya’nın kamu denetçiliğini benimsemesinde, kuşkusuz Finlandiya’nın yüzyıllar boyu İsveç’in egemenliği altında kalması, benzer hukuki ve idari sistemlere ve ortak kültürel değerlere sahip olmalarının payı büyüktür. 1919 yılında Finlandiya’da yapılan anayasa değişikliği ile kabul edilen kamu denetçiliği, bu tarihten itibaren dalga dalga çeşitli ülkelerde hızla yaygınlaşmıştır. Kamu denetçiliğinin böylesine yaygınlaşmasında, demokrasideki gelişmenin ve insan haklarına verilen değer artmasının da önemli bir rolü olmuştur.²⁷

Kamu denetçiliğinin yaygınlaşmasındaki ilk dalga, 1950–1960 yılları arasında benzer kültürel değerlere, eğitim seviyelerine, yaşam standartlarına ve yönetim biçimlerine sahip İskandinav ülkelerinde yayılmıştır.²⁸ Danimarka 1954’te, Batı Almanya 1957’de, Norveç 1959’da kamu denetçiliği kurumlarını kurdukları görülmektedir.

²⁵ Ömer BAYLAN, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978, s. 78.

²⁶ Muammer OYTAN, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, **Osman Bakiye Armağan**, Ankara, 1977, s. 598.

²⁷ Bilal ERYILMAZ, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 1994, S. 402, s. 79.

²⁸ Avşar, s. 46.

İkinci dalga ise Commonwealth (İngiliz Milletler Topluluğu) ülkelerinde yayıldı. 1962’de Yeni Zelanda’da bu kurumun kurulması ile kamu denetçiliğinin İngiliz hukuk sistemi içerisinde de yer alabileceği sonucunu ortaya çıkarmıştır. 1967’de “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” adıyla İngiltere’de kamu denetçiliği oluşturulmuş ve bununla birlikte, bu kurumun yalnızca nüfusun az ve idari yapılanmanın adem-i merkeziyetçi olduğu kuzey ülkelerinde uygulanabileceği düşüncesi ortadan kalkmıştır.²⁹

İngiltere’deki başarılı uygulamalara karşın, idari denetim sistemlerinin en etkilisine sahip olduğu kabul edilen ve en iyi kamu denetçisinin “Danıştay” olarak görüldüğü ve idari yargı sisteminin³⁰ kurucusu olan Fransa’da, kamu denetçiliği gibi bir kurumun gereğinin olmadığı görüşü hakimdi. Ancak ülkenin içinde bulunduğu şartlardan dolayı bu kurumuna duyulan ihtiyaç artmış ve 1973’te kamu denetçiliği Fransız hukuk sistemine de dahil olmuştur.³¹

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren kamu denetçiliğinin oluşturulması fikri bütün dünyada çok popüler ve yaygın bir uygulama olmuştur. Her ne kadar kamu denetçiliği tarihi seyirde ülke sınırları içerisinde kurumsallaşmış olsa da uluslararası kamu denetçiliğine duyulan ihtiyaçla birlikte, ilk olarak “Avrupa Birliği Kamu Denetçisi” Avrupa Konseyi İstişari Asamblesinin 1975 tarihli ve 457 sayılı kararıyla üye ülkelere tavsiye edilmiş ve 07.02.1992’de imzalanan Maasticht anlaşması ile kurulmuştur.³² Avrupa Birliği kamu denetçiliğinin kurulmasıyla, kamu denetçiliği uluslararası bir nitelik kazanmış ve bu durum kurumun daha da geniş bir bakış açısıyla ele alınmasına neden olmuştur.

Tarih boyunca gelişerek değişen ve bu yönüyle de dinamik bir yapıya sahip olan kamu denetçiliği kurumu, bugün yüzün üzerinde ülkede farklı adlarla uygulanıyor olsa da benzer görevleri yerine getirmektedirler.

²⁹ Serdar MUTTA, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 2005, s. 55.

³⁰ **İdari Yargı Sistemi**: İdarenin eylem ve işlemlerine karşı davaların açıldığı, adli yargının yanında yer almakla birlikte bağımsız ve ayrı bir yargı düzeni bulunan idari yargı yerlerinin mevcut olduğu sisteme idari yargı sistemi denir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 9.b., İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 24-25.

³¹ Oytan, s. 615–616.

³² Frank BERNARD, **The World Wide Growth of The Ombudsman**, s. 179’dan aktaran Avşar, s. 46.

II. KAMU DENETÇİLİĞİNİN GEREKLİLİĞİ

Daha önce belirtildiği üzere kamu denetçiliği kurumu 19. yüzyıl başında İsveç'te Anayasal bir kurum haline dönüştükten sonra benzer devlet yapılanmasına ve kültürlere sahip ülkelerde (Finlandiya, Danimarka, Norveç) kısa sürede yayılmıştır. Buna karşılık farklı hukuk sistemlerine ve kültürlerine sahip birçok ülke de kurumu, kendi gereksinimlerine uygun bir şekilde hukuk sistemlerine uyarlamıştır. Farklı hukuki, siyasi, idari yapılara ve kültürel değerlere sahip ülkelerde başarıyla uygulanmasıyla kuruma olan ilgi gittikçe artmıştır.

Büyük ilgi gören kamu denetçiliğine, duyulan gereksinim ve bu kurumun ortaya çıkmasını doğuran nedenleri; “mevcut denetim yollarının yetersizliği” ve “çağdaş devletin görev alanının genişlemesi ve karmaşıklaşan yapısı” alt başlıklarıyla incelemek mümkündür.

A. Mevcut Denetim Yollarının Yetersizliği

Yönetimin faaliyetleri çeşitli şekillerde denetlenmektedir. Bunlar siyasal denetim, idari denetim, yargısal denetim, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetimdir. Ancak bu denetim biçimlerinin her birinin bazı sakıncaları ve eksiklikleri bulunmaktadır. Yönetimin denetlenmesinde mevcut denetim araçlarıyla yapılan denetimlerin yetersizliği yeni arayışlara yol açmıştır. Çünkü çağdaş yönetimin gücü ve işlevi, klasik denetim araçlarının başa çıkamayacağı bir hızla gelişmekte ve büyümektedir.³³

Çağdaş yönetim anlayışındaki hızlı gelişmelere karşın mevcut denetim yolları, kimi zaman yetersiz kalmakta ve kendilerinden beklenen etkiyi gösterememektedir. Öyle ki; siyasal denetim dolaylı bir denetim yolu olup, idarenin başı olan başbakan ve bakanların icraatlarından dolayı meclise hesap vermeleri yoluyla gerçekleşir. Bu da anayasada; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru olarak belirlenen araçlarla gerçekleştirilir. Ancak bu denetim araçlarının, mecliste sağlam bir çoğunluğa sahip olan ve hukuk kaygısı taşımayan hükümetler için pek fazla önemi olmayabilir. Ayrıca siyasal denetim kolay

³³ Oytan, s. 596.

harekete geçirilememekte ve kolay sonuç alınamamaktadır.³⁴ Hantal bir yapıya sahip olan siyasal denetim, bu haliyle kişi hak ve özgürlüklerini ilgilendiren konularda, ya da yönetimin icraatlarından zarar görenlerin korunması gibi konularda, hızlı ve güvenilir denetim işlevini yerine getirmesi pek mümkün değildir. Dolayısıyla idarenin denetiminde, daha hızlı, etkili ve güvenilir bir denetim sistemine ihtiyaç vardır.

İdari denetim ise, idarenin yine idare içinde oluşturulan mekanizmalarca denetimidir. Bu aynı idare için hiyerarşik anlamda yapılabileceği gibi bir başka kurum tarafından vesayet denetimi yoluyla da yapılabilmektedir. Ancak denetimin idarenin kendi ajanlarınca yapılması ve idarenin hem denetleyen hem de denetlenen bir kurum olması nedeniyle, gerçek bir denetimden bahsetmek doğru olmaz.³⁵ Bu denetimde amaç vatandaşın mağduriyetinin giderilmesi değil kurumun iç dengelerinin bozulmaması ve yasalara aykırılıklarının önlenmesidir. Bu sebeple, gerçek anlamda idari denetimin, yine yönetimce yerine getirilmesi işin doğasına aykırıdır.

Yetki ve sorumluluk ikileminin sağlıklı yürümesi içinse, denetimin mutlaka yetki kullanan organdan bağımsız olması gerekir. Oysa idari denetimde, denetimi yapan organ yine yetkiyi kullanan organın bir parçasıdır. Örneğin kurumların teftiş kurulları, o kurumda idareyle ilgili suçları araştırmakla görevlidir. Bu kurullar yine denetledikleri organın bir parçası olmaları nedeniyle eleştirilmektedir.³⁶

Hukuk devletinde idarenin işlemlerinin yargı tarafından denetlenmesi idari yargı makamlarınca yapılır. Bu hukuk devleti ilkesinin gereği ve zorunluluğudur. Dolayısıyla denetim yolları içinde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkili olanı yargısal denetimdir. Ancak yargısal denetimin; biçimselliği, ağır işlemesi ve pahalı olması gibi sebepler yargısal denetimin eksiklikleridir.³⁷ Ayrıca yargısal

³⁴ Fatih ÖZKUL, “Ombudsman Sistemi ve Türkiye”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara, 1998, s. 11.

³⁵ Acar ÖRNEK, **Kamu Yönetimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s. 254.

³⁶ Osman ERMUMCU, “*İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi*”, <http://www.adalet.org/bekran1.php?idno=4428> (07.01.2008)

³⁷ Abdurrahman BEŞİROĞLU, “Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Uygulanabilirliği”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Malatya, 2003, s. 77.

denetim yerindelik denetimi yapamayıp sadece hukuka uygunluk denetimi yapabileceğinden, idarenin hukuka uygun fakat yerinde olmayan ve keyfi icraatlarına karşı bir denetim mekanizması bulunmamaktadır. Bu eksikliği gidermek amacıyla kamu denetçiliği, yargısal denetimi destekleyen ve tamamlayan bir denetim mekanizması olarak da düşünülmektedir.

Bir diğer denetim şekli ise kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetimi; “Örgütlenmiş halk tarafından, yönetimin icraatının takip edilmesi, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı gerekli tepkisini, eğilimini ve isteklerini ortaya koymasısıdır”.³⁸ Ayrıca kamuoyu denetimi, halkın ortak çıkarlar doğrultusunda yönetimin karar ve uygulama sonuçlarını geçmişe ve geleceğe dönük olarak etkileme gücünü ifade eder.³⁹ Kamuoyu denetimi daha çok medya aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Ancak çoğu zaman halkın yakınmalarının sınırlı bir bölümü medyada yer almakta, buna karşılık büyük bir çoğunluğun şikayet ve mağduriyetleri göz ardı edildiği görülmektedir. Ayrıca güçlü bir kamuoyu denetimi için gereken örgütlenmiş halk, özellikle az gelişmiş toplumlarda, ya oluşturulamamakta ya da belirli egemen güçlerin istekleri doğrultusunda oluşturulmaktadır.

Uluslararası denetim ise, yalnızca uluslararası hukukta kabul gören ve uluslararası antlaşmalarla belirlenen hususlara ilişkin olduğundan, idarenin denetlenmesinde istenilen etkiyi gösterememektedir. Aynı zamanda uluslararası denetimin, uzun zaman alması ve biçimsel olması bu denetim türünün eksiklikleri olarak değerlendirilmektedir.

Günümüzde, Fransa örneğinde görüldüğü gibi idarenin denetiminin tarafsız idari yargı organlarınca yapıldığı ülkelerde dahi, idarenin bünyesine daha hızlı ve rahatça girebilen, daha az biçimci, daha ucuz, daha kişisel, daha etkin, herkesin rahatlıkla ulaşabileceği ve yerindelik denetimi yapabilen kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir.⁴⁰

³⁸ Korkmaz TAĞMA, **Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2002, s. 95.

³⁹ Murat ALTUN, Erdal KULUÇLU, “Doktrin ve Mevzuat ışığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2005, S. 56, s. 31.

⁴⁰ Özkul, s. 14.

B. Çağdaş Devletin Görev Alanının Genişlemesi Ve Karmaşıklaşan Yapısı

Devlet yüzyıllardan beri var olan bir olgudur. İnsanlık tarihinin belli aşamalarında ortaya çıkmış olan devlet, bu aşamalar içinde şekillenmiştir. Devlet kavramının tarihsel süreç içerisinde farklı tanımlarının yapılmış olması, devlete yüklenen görev ve fonksiyonlarla ilişkilidir. Zira devlet tanımlaması yaşanan çağın özelliklerine, siyasi ve idari yapısına ve ideolojik yaklaşımlara göre farklı şekillerde yapılır. Günümüzde devlet, insanların toplum yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimi ve siyasal bir organizasyon olarak tanımlanmakta ve ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak, devletin temel amacı olarak kabul edilmektedir.⁴¹

Tarihsel süreç içerisinde baktığımızda, devletin görevlerine ilişkin anlayışta önemli değişimlerin olduğunu görürüz. 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar etkili olan “merkantalizm” düşüncesinde devlet, ekonominin her alanında düzenleyici ve aktif bir rol oynamıştır. Klasik İktisat Teorisinin kurucusu Adam Smith’in temellerini inşa ettiği ve 18. ve 19. yüzyıllar arasında hakim görüş olan “liberalizm” düşüncesi ise devlet anlayışına yeni bir boyut kazandırmıştır.⁴² Merkantalistlerin aksine liberaller devleti “zorunlu bir fena” olarak değerlendirmişlerdir. Bu anlayış çerçevesince devletin faaliyet alanı oldukça sınırlandırılmıştır. Ekonomik ve sosyal hayata hiçbir müdahalesi olmayan devlet, güvenlik, adalet ve diplomasi gibi temel hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiştir.

“Jandarma Devlet” olarak nitelendirilen bu devlet anlayışı, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile terk edilmiş ve devletin ekonomiye ve sosyal hayata müdahale etmesi gerektiğini savunan İngiliz iktisatçı J.Maynard Keynes’in kurucusu olduğu Keynesyen İktisat Teorisi, uzun yıllar devlet anlayışında etkili olmuştur. Günümüzde devlet, liberal devlet anlayışıyla Keynesyen devlet anlayışı arasında

⁴¹ Mehmet ÖZKARA, “Devlet Anlayışında Ortaya Çıkan Değişikliklerin Sonucu Olarak Vergilemeye Yüklenen Fonksiyonlar”, 2005,

http://www.alomaliye.com/mehmet_ozkara_devlet_anlayisinda.htm (10.02.2008)

⁴² Asuman ALTAY, “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve Kobi’lerin Durumu”, 2003,

www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/gecis.pdf (10.02.2008)

şekillenmektedir. Bu şekillenme sürecinde, zamanın şartlarına göre kimi zaman klasik anlayış daha ağır basarken, kimi zamansa Keynesyen düşünce daha etkili olmaktadır.

Yirminci yüzyıl, devletin artan fonksiyonlarına bağlı olarak, harcama ve buna paralel olarak da gelirlerinin arttığı bir yüzyıl olmuştur. Savaşlar, nüfus artışı, teknolojik gelişmeler, ekonomik gelişmeler ve yukarıda bahsedilen devlet anlayışındaki değişiklikler devleti, ekonomik ve sosyal hayattan ayrı düşünülemez bir kavram haline sokmuştur.

Klasik İktisat Teorisi'nin devlete yüklediği görevler yanında devletin eğitim, sağlık, istihdam, konut, ulaşım, çevre vs. gibi yeni görevlerle, ekonomik ve sosyal hayata direkt olarak müdahale etmesi, bu faaliyetlerini yürütecek yeni kurumlara, bürolara, memur kadrolarına ve bunlara ilişkin yasal düzenlemelere ihtiyaç duymasına neden olmaktadır.⁴³ Bu durum, devletin giderek büyümesine neden olmaktadır.

Modern devletin, artan iş yükü ve buna paralel olarak karmaşıklaşan yapısı karşısında bireyler, haklarının ve sorumluluklarının kapsam ve sınırları hakkında yeterli bilgiye sahip olmaktan gittikçe uzaklaşmaktadır. Bireylerin haklarını arama ve savunmada yeterli bilgiye sahip olmamalarına karşın⁴⁴, devletin sahip olduğu gücü etkin hukuki sınırlamalar olmaksızın ve hatta “keyfi” uygulamalarla kullanması vatandaşları, devlet karşısında daha da savunmasız hale getirmektedir. Her ne kadar devletin gücünü kullananların, bu gücü kullanırken sınırlandırarak; mevcut denetim yolları, kuvvetler ayrılığı, insan hakları bildireleri gibi çeşitli demokratik araçlar olsa da, bu araçlara yardımcı yeni unsurlara ihtiyaç olduğu belirtilmektedir.⁴⁵

Yukarıda ifade edilen mevcut denetim yollarının eksiklikleri ve devlet anlayışındaki değişiklikler ülkeleri; çağdaş, yenilikçi, kolay ulaşılabilir, düşük maliyetli, hızlı ve hakkaniyete uygun çözümler üretebilen bir denetim mekanizması bulma arayışına itmiştir. Bu arayış içerisinde İsveç'te uzun zamandır başarıyla

⁴³ Metin ERDEM, Doğan ŞENYÜZ, İsmail TATLIOĞLU, **Kamu Maliyesi**, 2.b., Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998, s. 51.

⁴⁴ Oytan, s. 597.

⁴⁵ Coşkun Can AKTAN, “Devletin Yeniden Yapılanması Olmazsa Olmaz...”, **Mercek Dergisi**, Ocak 2002, s. 10.

uygulanmakta olan kamu denetçiliği, ülkeler için bir umut olmuş ve bu yapılanmayı kendi sosyo-kültürel ve siyasi yapılarına uyumlaştırarak, hukuk sistemlerine dahil etmişlerdir.

Böylece kamu denetçiliği kurumu, mevcut denetim yollarının aksaklıklarının giderilmesi, insan haklarının korunması, demokratik devlet ve daha iyi bir yönetim anlayışının gerçekleşmesi için, yeni bir alternatif denetim aracı olarak ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte kamu denetçiliği her ne kadar demokratik devlet olmanın asli bir unsuru olmasa da, hukuk devleti ilkesini gerçekleştirmede etkili bir araç olduğundan, demokratik hukuk devletlerinde hızla yaygınlaşmıştır.⁴⁶ Kamu denetçiliğini hukuk sistemleri içerisine dahil eden az gelişmiş ülkeler içinse, kurumun demokratik hukuk devleti olma idealini gerçekleştirmede önemli katkıları olmaktadır. Bu nedenle kamu denetçiliği, yalnızca gelişmiş ülkelerde değil aynı zamanda gelişmekte olan ülkelerde de uygulanma imkanı bulmuştur.

III. KAMU DENETÇİLİĞİNİN ÖZELLİKLERİ, GÖREVLERİ, YETKİLERİ VE SORUMLULUKLARI

Kamu denetçiliği, uygulandığı ülkelerde farklı yasal ve anayasal düzenlemelerle kurulmaktadır. Bu durum kamu denetçiliğinin özelliklerinin, görevlerinin, çalışma alanların ve yetkilerinin ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesine neden olmaktadır. Ancak bu farklılıklara rağmen yine de özelliklerini, görevlerini, yetkilerini ve statüsünü genel olarak belirlemek mümkündür.

Kamu denetçiliğinin popülaritesinin artmasıyla birlikte neredeyse yargı dışındaki tüm şikayet mercileri, bu kurum olarak görülmeye başlanmıştır. Bu durum, kurumla ilgili kavram kargaşası olduğu izlenimini güçlendirmektedir. Bu nedenle aşağıda, kurumun özellikleri, görevleri, yetkileri ve statüsü incelenmiştir.

A. Kamu Denetçiliğinin Özellikleri

Çeşitli ülkelerde uygulanan kamu denetçiliğinin, ülkelerin idari, siyasi, hukuki ve sosyo-kültürel yapılarına paralel olarak farklılıklar arz etmesine rağmen kurumun özelliklerini genel olarak belirleyebiliriz. Bir denetim kurumun “Kamu

⁴⁶ Özkul, s. 3.

Denetçiliği Modeli” sayılabilmesi için taşıması gereken genel özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır.⁴⁷

- Kamu denetçisi genellikle yasama organı tarafından seçilir,
- Kamu denetçiliği kurumu yasama ve yürütme organları karşısında bağımsız ve tarafsız bir yapıya sahiptir,
- Kamu denetçisine başvurular şahsidir,
- Kamu denetçisinin kamu belgelerine rahat ve sınırsız erişim hakkı vardır,
- Kamu denetçisi yapmış olduğu incelemeler sonrasında kararını açıklarken oldukça dikkatli davranır,
- Kamu denetçisi yıl içindeki faaliyetlerini parlamentoya rapor halinde sunar ve bunu kamuoyuyla paylaşır,
- Kamu denetçisinin almış olduğu kararların bağlayıcılığı yoktur.

Kamu denetçisinin; uzman niteliklere sahip olması, parti tutmaması, vatandaşlarca bilinir ve rahat ulaşılabilir olması, yaygın olması da, diğer özellikleri olarak belirtilmektedir.⁴⁸

Kamu denetçisinin seçilme biçimi, onun tarafsızlığı ve bağımsızlığı ile yakından ilgilidir. Bu nedenle her ülke farklı yollar izlemektedir. Ancak genel kabul, kamu denetçisinin seçiminde parlamentonun söz sahibi olması şeklindedir. Ancak bu genel kabul üç devlet için geçerli değildir.⁴⁹ Bunlardan ilki İngiltere’dir. İngiltere’de parlamento komiseri olarak adlandırılan kamu denetçisi hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanır. Ancak Kraliçe, bu atamayı yapmadan önce, parlamento

⁴⁷ Taykan ATAMAN, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma II Özel Sayı, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yayını, Ankara, 1997, S. 14, s. 779–780.

⁴⁸ Cüneyt YÜKSEL, “Kamu Yönetiminde Etik, Ulusal Bütünlük ve İyi Yönetişim”, **Prof. Dr. Ergen A. Çetingil Prof. Dr. Rayegan Kender’e 50. Birlikte Çalışma Yılı Armağanı**, İstanbul, 2007, s. 1232.

⁴⁹ Tufan ERHÜRMAN, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, 2000, C. 49, S. 1–4, s.165.

komiseri ve Avam kamarası arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli soruşturma komisyonu başkanının görüşünü almak zorundadır. İkinci ülke ise İrlanda'dır. İrlanda'da kamu denetçisi parlamentonun kararından sonra Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Üçüncü ülke ise Fransa'dır. Fransa'da kamu denetçisi bakanlar kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla atanmaktadır.

Kamu denetçisinin parlamento tarafından seçilmesindeki temel neden yürütme erkinin kamu denetçiliği kurumunun üzerinde söz sahibi olmasının önüne geçilmek istenmesidir. Kamu denetçisinin parlamento tarafından seçilmesiyle, kurum parlamentoyu temsil eder ve onun adına denetim yapar. Bu durum kurumun meşruiyetini oluşturduğu gibi aynı zamanda kendisine temsili bir nitelik kazandırdığı ifade edilmektedir.⁵⁰

Kamu denetçisinin seçilmesinde parlamentonun söz sahibi olması gerektiği düşüncesinin altında, her ne kadar kurumun tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanması yatıyor olsa da, günümüz parlamenter demokrasilerinde buna olanak bulunmamaktadır. Bugün parlamenter demokrasilerde, hükümetleri genellikle tek bir siyasi parti kurmakta ve bu parti parlamentoda çoğunluğu da elinde bulundurmaktadır. Bu durumda kamu denetçisinin seçiminde yürütmenin söz sahibi olmaması gerektiği prensibinden uzaklaşmakta ve seçilen kamu denetçisinin bağımsızlığı zedelenmektedir. Bu nedenle kamu denetçisinin seçiminde yeni görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerin en önemlisi, parlamentodaki muhalefetin de görüşlerinin etkili olması gerektiğini savunan görüştür. Bu nedenle kamu denetçisinin seçiminde, muhalefet partilerinin daha etkin olabildiği nitelikli çoğunluk sisteminin tercih edilmesi önemlidir.⁵¹ Böylece çoğulcu demokrasinin özündeki; muhalefet partilerinin görüşlerine itibar edilmesi düşüncesine uygun hareket edilmiş olacaktır.

Kamu denetçiliğinin temel niteliklerinden birisi de denetçinin “bağımsız ve tarafsız” olmasıdır. Kamu denetçiliğinin, diğer kamu kurumları karşısında anayasal ve yasal bağımsızlığı, kuruma siyasi ve diğer sonuçlardan korkmaksızın gerçeği

⁵⁰ Mutta, s. 70.

⁵¹ Baylan, s. 165–166.

arama özgürlüğü sağlamaktadır.⁵² Kamu denetçisi görevini ifa ederken parlamenter dokunulmazlığa benzer dokunulmazlığa sahiptir. Yaptığı işler ve görüşlerinden ötürü sorgulanamaz, yargılanamaz ve tutuklanamaz. Hiçbir kişi, kurum veya kuruluş çalışmaları ile ilgili emir veremez, telkinde veya öneride bulunamaz.⁵³ Aksi takdirde, kamu denetçiliğinin hiyerarşik denetimden veya vesayet denetiminden herhangi bir farkı kalmaz.

Kamu denetçisinin görev süresi de, bağımsızlığı ve tarafsızlığı için önemlidir. Kamu denetçisinin görev süresi genellikle parlamentoların görev süreleriyle sınırlıdır. Kamu denetçisinin yalnızca bir dönem için seçilmesi ve bir daha aday olamaması bu kişinin görev süresince, bir daha seçilebilmek için, kimseye yaranmak zorunda kalmamasını sağlayacağından, kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önemlidir. Ayrıca kamu denetçisinin görev süresinin, parlamentonun görev süresinden uzun olması yeni oluşmuş parlamentonun, kendisinin seçmediği bir kamu denetçisiyle -belirli bir süre de olsa- çalışmak zorunda kalması, kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önemli noktalardan biri olarak gösterilmektedir.⁵⁴

Kamu denetçisinin bağımsızlığının sağlanmasında, önemli noktalardan biri de kurumun bütçesiyle ilgilidir. Bütçesi üzerinde sürekli olarak yürütmenin söz sahibi olduğu bir kurumun bağımsızlığından söz etmek doğru değildir. Dolayısıyla kamu denetçiliği kurumu, mutlaka özel bütçeli bir kuruluş olarak düzenlenmelidir. Aksi takdirde kurum, ya yürütmenin kontrolü altında bir kuruma dönüşecek ya da çok küçük bir bütçeye sahip bir kurum olma tehlikesiyle karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca, kamu denetçilerinin maaşları da, ülkedeki en yüksek devlet memurunun maaşına denk olacak şekilde belirlenmesi, bu kişilerin, iktidarla belirli pazarlıklara girmesine de engel olabileceği belirtilmektedir.⁵⁵

Kamu denetçiliğinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı sadece kurumun başındaki kişiyle ilgili değildir. Dolayısıyla personelinin de bağımsız ve tarafsız olması

⁵² Özden, s. 29.

⁵³ T. Arif PAYASLI, “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, C. 19, S. 4, s. 7.

⁵⁴ Hayrettin EREN, “Ombudsman Kurumu”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Erzincan, 2000, C. 4, S. 1–2, s. 84–85.

⁵⁵ Erhürman, Türkiye İçin..., s.170.

gerekmektedir. Bu nedenle kamu denetçisinin seçiminde olduğu gibi kurum personelinin seçiminde de yürütmenin etkisinden uzak kalınmalıdır. Kurum personelinin seçimi kurumun başında bulunan kamu denetçisi tarafından yapılması daha uygun olduğu ifade edilmektedir.⁵⁶

Kamu denetçiliğinin özelliklerinden biri de kuruma yapılacak başvurularla ilgilidir.⁵⁷ Vatandaşlar, idarenin her türlü haksız eylem ve işlemlerine karşı şikayetlerini hiçbir formalite veya şekil şartına bağlı olmadan herhangi bir aracıya ihtiyaç olmaksızın iletebilirler. Kuruma başvurularda herhangi bir harç veya benzeri bedel talep edilmez ve kamu denetçisi kendisine ulaşan her türlü şikayetle ilgili gerekli incelemeleri yapar ve sonuçlandırır. Ayrıca kamu denetçisi harekete geçmek için her zaman vatandaştan gelecek şikayetleri beklemeyebilir. Kamu denetçisi gözlemlerine, yapmış olduğu denetimlere veya medya vasıtasıyla kendisine ulaşan bilgi ve belgelere dayalı olarak da, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı re'sen inceleme ve soruşturma başlatabilme özelliğine sahiptir.

Kurumun bir özelliği de; kamu denetçisinin yapmış olduğu incelemeler sonrasında kararını açıklarken oldukça dikkatli davranması gereğidir. Çünkü bir taraftan kamu bürokrasisi, diğer taraftan da vatandaş, çıkan sonuca saygı duymalı ve onu kabullenebilmelidir. Bir kamu denetçisi vatandaş odaklı olması gerekirken aynı zamanda devlet karşıtı olmamalıdır.⁵⁸ Aksi takdirde almış olduğu kararlar ya vatandaşlar ya bürokratlar ya da her ikisi tarafından da kabul edilebilir olmaktan uzak kalabilir. Bu da kamu denetçiliğine olan güvenin ciddi bir biçimde sarsılmasına neden olur. Kamu denetçisi bu dengeyi en iyi şekilde kurarak hem vatandaşın şikayetlerine çözüm bulabilmeli, hem de devlete olan saygınlığı arttırmalıdır. Elbette bu dengeyi sağlamak; uzmanlık, bilgi, tecrübe, saygınlık ve tarafsızlık gibi unsurlara sahip olunmasıyla gerçekleştirilir.

Kamu denetçisinin bir diğer özelliği ise yapacağı inceleme ve soruşturmalar için gereken tüm kamu bilgi ve belgelerine ulaşabilmede rahat ve sınırsız bir hakka

⁵⁶ Eren, s. 85.

⁵⁷ Bu durumun istinası İngiltere ve Fransa'dadır. Bu ülkelerde kamu denetçilerine müracaat bir parlamenter kanalıyla gerçekleşmektedir. Şikayet Avusturya'da olduğu gibi telefonla dahi yapılabilmektedir. Avşar, s. 69.

⁵⁸ Özden, s. 28.

sahip olmasıdır. Kurumlar kamu denetçisinin istemiş olduğu bilgi ve belgeleri belirli bir süre sonunda vermekle yükümlüdürler. Belirlenmiş olan süre içerisinde haklı bir neden olmaksızın ilgili bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda, kamu denetçisinin başvurusu sonucunda ilgili kişiler için soruşturma açılır.⁵⁹ Kamu denetçisinin bu kadar geniş bilgi ve belge edinme hakkına karşın, devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bazı bilgi ve belgelere ulaşması her zaman mümkün olmayabilir.

Kamu denetçiliğinin özelliklerinden biri de; yıl içerisinde yapmış olduğu incelemeleri her yıl parlamentoya sunmak ve kamuoyuyla paylaşmaktır. Bu, kamu denetçiliğini yaptırımı olmayan, basit ve önemsenmeyen bir kurum olmaktan çıkartan en önemli özelliktir. Çünkü kamu denetçisinin en büyük gücü, büyük bir kamuoyu oluşturabilmesi ve parlamentoya rapor sunabilmesidir.⁶⁰

Kamu denetçisinin önemli bir özelliği de yapmış olduğu incelemeler sonucunda almış olduğu kararların herhangi bir bağlayıcılığı olmamasıdır. Bu nedenle Eva Letowska kamu denetçisini; “Kamu denetçisi bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ama ısırılmaz”⁶¹ şeklinde tanımlamaktadır. Kamu denetçisinin kararları sadece tavsiye niteliğindedir. Bu kararlara uyup uymayacağı tamamen idarenin kendi tasarrufundadır. Bu nedenle hukuken bağlayıcı kararlar alamayan kamu denetçisi, kararlarının idare üzerindeki etkinliğini sağlayabilmek için her yıl parlamentoya rapor sunar ve gerektiğinde kamuoyuna bilgi vererek kamuoyu oluşturmaya çalışır.

Kamu denetçisinin yukarıda ifade edilen özelliklerinin yanında; iyi bir hukuk eğitimi almış olması ya da hukuki konularda bilgili olması gerekmektedir. Örneğin tüketici kamu denetçisi olacak bir kişi tüketici hakları konusunda bilgili olmalıdır. Bununla birlikte kamu denetçisi içinde bulunduğu ülkenin kamu yönetimi yapısını ve bürokrasisini çok iyi bir şekilde bilmek zorundadır. Ayrıca kamu denetçisi olacak kişinin belirli bir mesleki olgunluğa ve maddi doygunluğa ulaşmış olması

⁵⁹ Yücel ERTEKİN, Cengiz AKIN, “Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 1998, Y. 70, S. 421, s. 530.

⁶⁰ Eren, s. 89.

⁶¹ Eva Letowska, “The Polish Ombudsman (The Commission for The Protection of Civil Rights)”, **International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 39, Part.1, January 1990, s. 209.dan aktaran Erhürman, Türkiye İçin ..., s. 159.

gerekmektedir. Aksi takdirde objektif kararlara varması güçleŖecek bu da hem vatandaşlarca hem de idarece kuruma olan güvenin ve saygınlığın sarsılmasına neden olacaktır.

B. Kamu Denetçiliğinin Görevleri

Kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen kamu denetçisi, yasal olarak verilen yetki çerçevesince devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerin tamamını veya yasada özel olarak belirtilen kurum ve hizmet alanlarını denetlemekle yükümlüdür.⁶²

İlke olarak kamu denetçisi özel kişiler arasındaki uyumsuzluklarla, yasama ve yargı işlemleriyle ilgili alanlarda incelemelerde bulunamaz.⁶³ Kamu denetçisinin kamu yönetimi ve birey arasındaki ilişkilerde müdahale ettiği alan, kurumun uygulandığı ülkelerin siyasal tercihlerine göre kapsam değişikliğine uğramaktadır. Kamu denetçiliğinin doğduğu topraklar olan İsveç'teki görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması iken, İngiltere'de bu görev vatandaşın kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da ise vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır.⁶⁴ Farklı ülkelerde üstlenmiş olduğu çeşitli görevlere karşı, kamu denetçisinin görevleri genel olarak aşağıdaki şekilde belirtilmektedir.⁶⁵

- Kişisel hak ve özgürlüklerin korunması,
- Vatandaşın kötü yönetime karşı korunması,
- İdare ile vatandaş arasındaki ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması,
- Vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi,
- İdari yargının yükünün azaltılması.

⁶² Temizel, s. 40.

⁶³ Eren, s. 86.

⁶⁴ Temizel, s. 40–42.

⁶⁵ Mutta, s.56–63.

Önceleri görev alanı kötü yönetimin önlenmesi olarak görülen kamu denetçiliği, insan haklarına saygılı devlet anlayışının gelişmesiyle beraber kurumun görev alanı hak ve özgürlüklerin korunmasını da içine alarak genişlemiştir. Bu gelişmeyle paralel olarak, kamu denetçiliğiyle ulaşılmak istenen hedef; etkili, hızlı, sağlıklı çalışan bir kamu yönetimi ve bireyin haklarının korunmasıdır.⁶⁶

Kamu denetçisi, kendisine gelen şikayetler üzerine veya kendi inisiyatifiyle harekete geçerek yönetimce uygulanan kanunların kötüye kullanılmasında ya da temel hak ve özgürlüklerin korunmasında soruşturma görevlerini yerine getirmektedir.

Birey, idarenin tek taraflı karar alma tekeli karşısında haksızlığa uğradığını düşündüğünde, buna karşı koyacak güçlere ihtiyaç duyar. Yönetim karşısında haksızlığa uğrayanların, çaresiz ve yalnız olmadığını hissettirecek kurum ise gücünü ulusal iradedenden alan kamu denetçiliği kurumudur. Bireyin hak ve özgürlüklerine ilişkin muhtemel tehdit ve sınırlamalara karşı, kamu denetçiliği bir güvence oluşturmaktadır.⁶⁷

Kamu denetçisi anayasa ve yasaların bireylere tanıdığı hak ve özgürlükleri parlamento adına korumaya çalışır. Örneğin, haberleşme hürriyeti, seyahat hürriyeti, adil yargılanma hakkı, din ve vicdan hürriyeti, öğrenim hürriyeti vb. gibi hak ve özgürlükler sık sık idarece ihlal edilen temel insanlık değerleri olduğundan kamu denetçisi, bunların üzerinde etkili bir koruma sağlama görevi üstlenmektedir.⁶⁸

Hak ve özgürlüklerin anayasa ve yasalarla güvence altında olduğu ülkelerde kamu denetçisi, bu özgürlüklerin özü ya da kullanılış biçimiyle ilgilenir. Bu ülkeler genelde İskandinav ülkeleridir. Hak ve özgürlüklerin korunması için yapılan denetim, idarenin kötü yönetimine ilişkin vatandaşların yapmış oldukları şikayetlerden daha kapsamlı bir çerçevede ele alınmaktadır. Öyle ki, hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla yapılan denetimde kamu denetçisinin görevi, sadece

⁶⁶ Emre DEDE, “Denetim Sistemi ve Ombudsman”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 1997, C. 2, S. 8, s. 42.

⁶⁷ Müslüm AKINCI, “Demokratik Bir Toplumda Yönetimsel Verimlilik Aracı Olarak Ombudsman”, **Anahtar Dergisi**, Milli Produktivite Merkezi Aylık Yayın Organı, Mart 2001, Y. 10, S. 147, s. 4.

⁶⁸ Müslüm AKINCI, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, 1.b, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s. 266.

ilgili olaya ilişkin haksızlığın ortadan kaldırılmasıyla bitmez aynı zamanda yapılan haksızlıkların nedenleri ve nasıl iyileştirilebileceğini bulmak için çalışarak yönetime önerilerde bulunarak yönetimin iyileştirilmesine önemli katkıda bulunur.⁶⁹

Kamu denetçisinin görevlerinden biri de vatandaşların kötü yönetime karşı korunmasıdır. Kamu denetçiliği, genel olarak yönetimin ağır baskısı altında ezilen vatandaşların, haklarını daha kolay yollardan aramasını sağlayan bir kurumdur. Kötü yönetimden kaynaklanan birtakım haksızlıklar sonucunda vatandaşların mağdur olması, onların haklarını koruyacak güvenilir bir barınağın bulunmaması, her zaman sorun olmuştur. Bu nedenle kamu denetçiliği kurumu, kötü yönetim karşısında mağdur vatandaşların sığınabilecekleri ve haklarını arayabilecekleri güvenilir bir liman görevi görmektedir.

Kötü yönetim iddialarını incelemek üzere kurulan kurumun, en belirgin örnekleri arasında İngiltere Kamu Denetçileri gelmektedir. Ayrıca Kuzey İrlanda Şikayetleri İnceleme Kamu Denetçisi, Sağlık Kamu Denetçileri (İngiltere, İskoçya, Galler), Mahalli İdare Kamu Denetçileri (İngiltere, İskoçya, Galler), Adli Hizmetler Kamu Denetçisi olarak adlandırılan ve görev alanları farklı olan kamu denetçilerinin de ortak özellikleri kötü yönetimin önlenmesidir.⁷⁰

Kötü yönetim kavramından anlaşılması gerekenler genel olarak, önyargılı, taraflı davranmak, görevi savsaklamak, liyakatsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, kötü niyet, rüşvet, zimmet, irtikap, ihtilas, keyfi yersiz tutum ve davranışlar olarak sıralanabilir. İngiliz kamu denetçisi bireysel şikayetlerin giderilmesinin yanında kötü yönetimi ve haksızlıkları önlemek amacıyla kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgilenmektedir. Bu şekilde idari kararların hukuksallığı veya yanlışlığı gibi mahkemelerin yetkisinde bulunan durumlar kapsam dışında bırakılmıştır.⁷¹

Kamu denetçisi şikayet üzerine denetlediği bir idari işlemde sonra, idarenin haksız olduğunu ispatlar ise; bir yandan yönetimi uyarırken diğer yandan da

⁶⁹ Temizel, s. 41.

⁷⁰ Avşar, s. 57.

⁷¹ Sırrı UYANIK, “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 1994, Y. 66, S. 403, s. 206.

yönetimin yenilenmesi için gerekli önerilerde bulunur.⁷² Eğer yasaların uygulanması haksızlığa ve kötü yönetime neden oluyorsa, kötü yönetime neden olmayacak yeni yasal düzenlemelere gidilmesini tavsiye edebilir.⁷³

İdare ile vatandaş arasındaki ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması kamu denetçisinin önemli görevlerinden biridir. Yasaların uygulayıcısı olan idarenin yasalara uymasını sağlamak en temel hukuk ilkesidir. Fakat idarenin yasalara uygun olarak gerçekleştirdiği faaliyetler, her zaman hakkaniyete uygun ve kamu vicdanını tatmin edecek şekilde neticelenmemektedir.⁷⁴

İdarenin yazılı hukuk kurallarına sıkı sıkıya bağlı kalması, inisiyatif kullanmaktan kaçınması, değişen koşullara göre artık bireyleri tatmin etmemektedir. Kanun koyucunun, önceden ortaya çıkabilecek olayları kestirip, onların özelliklerine göre ve hızlı hareket etme olanağını vermesi çağdaş hukuk düzeninin gereğidir.⁷⁵

Vatandaşlar için hukuka uygun işlem sağlamanın yegane yolu yargıya gitmektir. Ancak yargı da yasanın açık hükmü karşısında herhangi bir şey yapamayacağı gibi hakkaniyete aykırı bir işlem yargı kararı sonucunda da ortaya çıkabilir.⁷⁶ Bu durumda kamu denetçisi, yaptığı kapsamlı bir inceleme sonucunda elde ettiği bulgular, vatandaşı haklı çıkaracak nitelikte ise, bu duruma uygun çözüm önerir. Mahkemeler gibi yaptırım uygulama yetkisi olmamasına karşın, adalet duygusu zedelenmiş vatandaşların, haksız buldukları bir uygulamayı kamu denetçisinin önüne getirmesi, onu saygın bir hakem olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır.⁷⁷

Yargı, idarenin takdir yetkisine bağlı işlemleri denetlemekten kaçınır. Buna karşın kamu denetçisi, idarenin faaliyetlerini hukuka uygunluk açısından denetlemekten öte, hakkaniyet, eşitlik gibi değerlere göre muhakeme yaparak daha

⁷² Recep SANAL, “Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu”, **Amme İdaresi Yayını**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002, s. 60.

⁷³ Temizel, s. 46.

⁷⁴ Mutta, s. 60.

⁷⁵ Zuhale BEREKET, Selami DEMİRKOL; “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Bir Öneri”, **Danıştay Dergisi**, Ankara, 1996, S. 90, s. 28.

⁷⁶ Temizel, s. 46.

⁷⁷ Akıncı, Bağımsız İdari..., s. 304-305.

etkili bir denetim yapar. Fransa gibi idari rejimin uygulandığı ülkelerde, kamu denetçisi böyle bir anlayış içerisinde görevini ifa etmektedir. Bu ülkelerde hakkaniyetin sağlanamaması ve idari kusurun ortadan kaldırılamaması durumunda ise kamu denetçisi kanun teklifi hazırlayarak yeni bir yasal düzenlemenin yapılmasını parlamentoya teklif edebilir.

Vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi de kamu denetçisinin görevleri arasındadır. Günümüzde teknolojisi ve buna bağlı olarak gelişerek çeşitlenen kitle iletişim araçlarına rağmen, vatandaşların pek çoğu yasaların kendilerine tanıdıkları haklardan çeşitli nedenlerle haberdar olamamaktadırlar. Bunun yanında bazı vatandaşlar kendilerine tanınan haklarını bilmelerine rağmen, bu hakların kullanma yöntemleri hakkında yeterli bilgiye sahip değildirler. Ayrıca bazıları da, sahip oldukları hakları kullanmaktan çekinmektedir. Hakların kullanılmasına ilişkin bilgisizlik ve cesaretsizlik zamanla vatandaşların demokrasi ve devlete olan güvenlerinde ciddi sarsılmalara neden olmakta bu da beraberinde güvensizliği getirmektedir. Her koşulda devletin kendisini haksızlığa uğrattığını ve haklarını suiistimal ettiğini düşünmeye başlayan vatandaşlar, zamanla sisteme yabancılaşmaktadır. Devlet-Millet arasındaki bu yabancılaşmayı ortadan kaldırarak ilişkilerin geliştirilmesinde önemli katkıları olabilecek kurumlardan birisi de, kamu denetçiliği olduğu görülmektedir. Kamu denetçisi, vatandaşa her türlü hukuki ve teknik bilgileri vermekte, gerektiğinde onun adına haklarını savunmaktadır. Kamu denetçisinin bu fonksiyonunun, milletin devletiyle bütünleşmesinde önemli bir rol oynadığı ifade edilmektedir.

Kamu denetçisinin önemli görevlerinden biri de idari yargının yükünün azaltılmasıdır. Birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında yargısal denetimin oynadığı rol çok önemlidir. Mahkemelerin bağımsızlığı, uyuşmazlıkları kesin hükümlere bağlaması ve kararların bağlayıcılığı, bireylere idare karşısında oldukça önemli bir güvence sağlamaktadır.⁷⁸

Yargısal denetim, sağladığı çok önemli güvencelere karşın bazı sorunları da bünyesinde barındırır. Yargı sürecinin yavaş işlemesi, sıkı şekil kurallarına bağlı

⁷⁸ Mutta, s. 63.

olması, pahalı olması ve yargı düzenlerinin farklı olması nedeniyle uyuşmazlıkları çözecek mahkemelerin belirlenmesinde güçlükler çekilmesi gibi sakıncalar bunlara örnek olarak gösterilebilir.⁷⁹ Ayrıca yargı organlarına başvuruların hızlanmasına karşın, bu uyuşmazlıkları çözecek hakimlerin aynı oranda arttırılamaması, mevcut hakimlerin iş yükünü arttırmakta ve verimliliği azaltmaktadır. Bununla birlikte fiziki şartların yetersizliği de yargısal denetim için önemli sorunlardan biri kabul edilmektedir.

İdarenin faaliyetlerinin artması, mevzuatın genişleyerek karmaşıklaşması, yargının iş hacminin önemli ölçüde artarak neredeyse işleyemez bir hal alması ve çağın gereklerine uygun olarak kendini yenileyememesi sonucunda, yargının boşluğunu doldurabilecek bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Yargısal denetimin bu sorunlarına karşın kamu denetçiliğinin; esnek, masrafsız, hızlı ve manevra kabiliyetinin yüksek olması, uyuşmazlıkların çözümünde yargının iş yükünü azaltmaktadır. Ancak kamu denetçiliği yargısal denetime bir alternatif değil, ona önemli bir yardımcı olarak görülmektedir.

C. Kamu Denetçiliğinin Yetkileri Ve Sorumlulukları

Kamu denetçisi, vatandaşların idarenin eylem ve işlemleri karşısındaki şikayetlerini incelemek için geniş araştırma ve soruşturma yetkisine sahip olmasına karşın, idarenin eylem ve işlemlerini düzeltmek veya iptal etmek gibi bağlayıcı yetkileri bulunmamaktadır. Yönetimce verilmiş bir kararı değiştirme veya ortadan kaldırma yetkilerine sahip olmamak kamu denetçiliğinin genel özelliğidir.⁸⁰ Bu durum, “Vatandaşların şikayetleri üzerine veya re’sen başlatmış olduğu herhangi bir incelemede geniş araştırma ve soruşturma yetkisine sahip kamu denetçisinin, varmış olduğu karar, yönetimin önceden vermiş olduğu kararı neden değiştiremediği veya ortadan kaldıramadığı” sorusunu akla getirmektedir.

Kamu denetçisinin temel işlevi, idare ile vatandaş arasındaki sorunları ortaya koymak, idarenin vatandaşa karşı olana haksız kararlarını düzeltmemesi halinde bunu parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır. İdarenin hatalarını

⁷⁹ Temizel, s. 26-27.

⁸⁰ Mahir İŞİKAY, “Ombudsmanlık Kurumunun AB ve Türkiye’deki Konumu”, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html> (20.02.2008)

parlamentoya sunması ve kamuoyu oluşturması vatandaşı idareye karşı korumada kamu denetçisini oldukça etkili hale getiren unsurlardır. Kamu denetçisinin aldığı kararların bağlayıcı bir niteliğe sahip olmamasına karşın gücünü parlamentodan alması, idareye olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız, siyasi bakımdan tarafsız, konusunda oldukça bilgili, toplumda saygın bir yere sahip, kamuoyu oluşturabilme gücüne sahip olması ve parlamentoya rapor vermesi kamu görevlilerinin kamu denetçisini oldukça önemsemesine neden olmaktadır.⁸¹

Kamu denetçisi oldukça geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisine sahiptir. Yapacağı araştırma ve soruşturmalarda yönetimde bulunan her türlü bilgiye kolaylıkla ulaşabilme imkanına sahiptir. Burada sınır genellikle ulusal güvenlik ve dış ilişkilere ilişkin belge ve dokümanlardır.⁸² Görevi esnasında idarenin her türlü imkanından yararlanabilir ve denetim birimlerinin desteğini alabilir. Gerektiğinde ilgili memurların ifadelerine başvurabilir, idari kuruluşların toplantı ve komisyonlarında, mahkemelerin duruşmalarında hazır bulunabilir.⁸³

Kamu denetçisinin araştırma ve soruşturma yetkileri aşağdaki şekilde belirtilmektedir.⁸⁴

- Kamu denetçisi re'sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapabilmektedir,
- Kamu denetçisine yasaya uygunluk denetimi dışında yerindelik denetimi yetkisi de verilmektedir,
- Kamu denetçileri bazı ölkelerde, askeri kışlıları denetleme yetkisine de sahiptir. Böylece üstlerinden korkma nedeniyle şikayette bulunamayan erler de kamu denetçisine şikayetlerini iletebilmektedirler,

⁸¹ Ertekin, Akın, s. 530.

⁸² Baylan, s. 174.

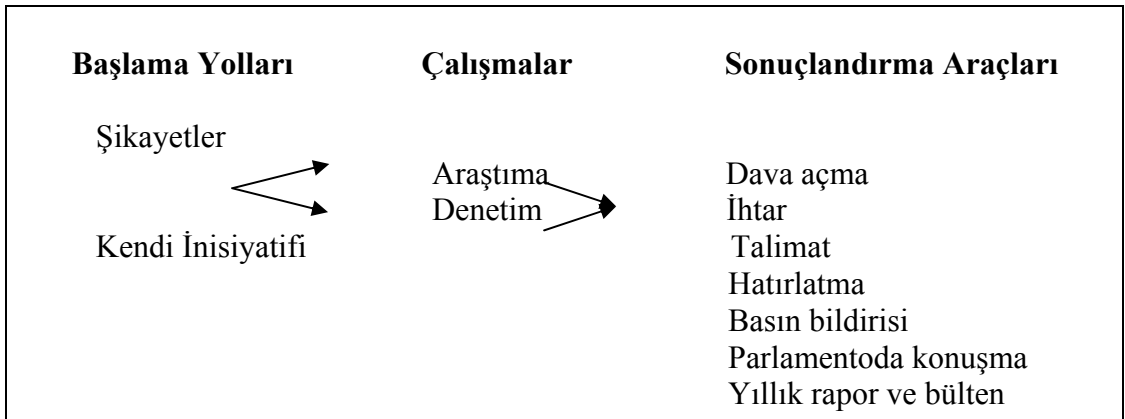
⁸³ Nuri TORTOP, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ölkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara, Mart 1998, C. 31, S. 1, s. 10.

⁸⁴ Bereket, Demirkol, s. 31-32.

- Soruşturma sırasında her türlü belgeleri isteme, ilgilileri sorguya çekme yetkisine sahiptir,
- Her türlü incelemenin yapılabilmesi için Danıştay, Sayıştay ve Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahiptir.
- İdari birimlerin kamu yararına hareket edip etmediklerini denetleme yetkisi de vardır.

Kamu denetçisi vatandaşlarca yapılan şikayetler üzerine veya re'sen başlattıkları araştırma, inceleme ve soruşturma neticesine göre, yönetimden tutum ve davranışlarını değiştirmesini, suç işlediği kanaatine vardığı kamu görevlileri hakkında ceza ve disiplin kovuşturması açılmasını isteyebilir.⁸⁵ Olayların konusu ve niteliklerine göre kamu denetçisi soruşturmayı farklı şekilde sonuçlandırabilir. Bu sonuçlandırma biçimlerini Şekil 1'deki gibi gösterebiliriz.

Şekil 1: Kamu Denetçisi'nin Görev Şeması



Kaynak: Oğuz BABÜROĞLU, Nevra HATİBOĞLU, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1997, s. 16.

IV. KAMU DENETÇİLİĞİ UYGULAMALARI

Günümüzde yüzün üzerinde ülkede uygulanan kamu denetçiliği, ilk uygulamasından farklı özelliklere ve çeşitlere sahiptir. Ülkeler kendi ihtiyaçları doğrultusunda kamu denetçiliği türlerini uygulamaktadır. Bu türler bir anlamda

⁸⁵ Ertekin, Akın, s. 530.

ülkelerin sahip olduğu sorunları da ortaya koymaktadır. Örneğin bir ülkede tüketici sorunları çok önemli boyutlara varmışsa o ülkede bir tüketici kamu denetçisinin olması muhtemeldir. Bu örnekler farklı sorunlar içinde geliştirilebilir.

Farklı ülkeler arklı sorunlara sahiptir ve her bir sorun için ayrı bir kamu denetçisi oluşturmak teorik olarak mümkün olsa da uygulamada bu pek mümkün değildir. Bu nedenle burada kamu denetçiliğinin çeşitleri ve uygulamada en sık rastlanan kamu denetçiliği türleri incelenerek aralarındaki farklılara değinilecektir.

A. Kamu Denetçiliğinin Çeşitleri

Kamu denetçiliğinin anlamı günümüzde çeşitli değişikliklere uğramış ve ortaya üç çeşit kamu denetçisi çıkmıştır.⁸⁶

1. Klasik Kamu Denetçisi
2. Avukat Kamu Denetçisi
3. Kurumsal Kamu Denetçisi

1. Klasik Kamu Denetçisi

Klasik kamu denetçisi yalnızca vatandaşlar ile kamu kurumları arasındaki uyuşmazlıkların giderilmesiyle ilgilenir. Kamu denetçiliğinin orijinal uygulaması bu tanıma dayanmakla beraber en yaygın kullanımı olan tanım da budur. Klasik anlamdaki kamu denetçiliğinde, vatandaş idarece haksızlığa uğratılan taraftır. Kamu denetçisi burada vatandaşlardan gelen şikayetler üzerine veya kendi inisiyatifleriyle harekete geçerek vatandaşın hakkını arar ve onun sorunlarıyla ilgilenir.⁸⁷ Örneğin Hamburg vergi dairesinde, Türk olduğu için kendisine kötü davranılan bir Alman vatandaşının şikayeti, klasik kamu denetçisinin görev alanıyla ilgilidir.

⁸⁶ American Bar Association, Report to the House of Delegates, “Standarts for the Establishment and Operation of Ombuds Office’s”, August 2001
<http://www.abanet.org/buslaw/corporateresponsibility/clearinghouse/03spring/11/materials.pdf>
(08.02.2008), s. 5.

⁸⁷ American Bar Association, s. 5

2. Avukat Kamu Denetçisi

Avukat kamu denetçisinin klasik kamu denetçisinden farkı, haksızlığa uğrayanın da haksızlığa uğratanın da vatandaşlar olmasıdır. Diğer bir deyişle avukat kamu denetçisi kamu kurumlarından kaynaklanan haksızlıklarla ilgilenmez.⁸⁸ Kişiler arasındaki uyuşmazlıklar, avukat kamu denetçisinin görev alanına giren konulardır. Basın kamu denetçisi bu türe örnek olarak gösterilebilir.⁸⁹ Örneğin basında çıkan herhangi bir haber veya yorumdan ötürü hakkı, çıkarları zarara uğrayan vatandaşların mağduriyetleri avukat kamu denetçisinin görev alanına girer.

3. Kurumsal Kamu Denetçisi

Kurumsal kamu denetçisi ise, özel kurumların şirket içi uyuşmazlıklarının çözümleriyle ya da vatandaşlar ile özel kurumlar arasındaki sorunlarla ilgilenir. Örneğin her hangi bir şirkette işçi ile işveren arasındaki sorunların çözümlenmesi kurumsal kamu denetçisinin görev alanına girer.⁹⁰ Bu tür anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin, ülkeler çeşitli müfettişler görevlendirebilirler. Ancak aralarında önemli bir fark vardır. O da müfettişlerin aldığı kararların bağlayıcı bir niteliğe sahip olmasına karşın kamu denetçisinin kararları tavsiye niteliğindedir.⁹¹

B. Farklı Kamu Denetçiliği Türleri

Çağımızda kamu denetçiliğine duyulan ihtiyaç sürekli olarak artmıştır. İhtiyaçların farklılığı ise kurumun görev alanını da önemli ölçüde genişletmiştir. Bu durum denetimlerin türlerine göre belirli bir uzmanlaşmayı da beraberinde getirmiştir. Öyle ki Parlamento Kamu Denetçisi, İnsan Hakları Kamu Denetçisi, Yerel Yönetim Kamu Denetçisi, Tüketici Kamu Denetçisi gibi farklı uzmanlık alanları gerektiren çeşitli kamu denetçiliği türleri ortaya çıkmıştır. Ülkelerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda, farklı kamu denetçiliği şekilleri oluşturmalarına karşın en yaygın olarak uygulanma imkanı bulan kamu denetçiliği türleri şunlardır:

1. Parlamento Kamu Denetçisi,

⁸⁸ American Bar Association, s. 5

⁸⁹ Özden, s. 38.

⁹⁰ American Bar Association, s. 5

⁹¹ Özden, s. 38.

2. İnsan Hakları Kamu Denetçisi,
3. Yerel Yönetim Kamu Denetçisi,
4. Bankacılık ve Sigorta Kamu Denetçisi,
5. Tüketici Kamu Denetçisi,
6. Basın Kamu Denetçisi,
7. Vergi Kamu Denetçisi.

Bu kamu denetçiliği türlerinin bazıları klasik kamu denetçisi, bazıları avukat kamu denetçisi, bazıları da kurumsal kamu denetçisi çeşitlerindedir. Buna ilişkin durum Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 1: Bazı Kamu Denetçiliği Biçimleri ve Dahil Oldukları Türler

Kamu Denetçiliği Türleri	Ait Oldukları Çeşitler
Parlamento Kamu Denetçisi	Klasik
İnsan Hakları Kamu Denetçisi	Klasik, Avukat
Yerel Yönetim Kamu Denetçisi	Klasik
Bankacılık ve Sigorta Kamu Denetçisi	Kurumsal, Avukat
Tüketici Kamu Denetçisi	Kurumsal, Avukat
Basın Kamu Denetçisi	Avukat
Vergi Kamu Denetçisi	Klasik

Kaynak: Kemal ÖZDEN, *Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005, s. 40.

1. Parlamento Kamu Denetçisi

Parlamento kamu denetçisi, parlamento tarafından seçilir ve gücünü parlamentodan alır. Parlamento kamu denetçisinin 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.⁹² İdarenin, kanuna uygun olup da hakkaniyete uygun olmayan işlemleri de parlamento kamu denetçisinin görevlerindedir.⁹³

Parlamento kamu denetçisi her ülke için model olarak görülmektedir. Parlamento kamu denetçiliği, uygulanan ülkelerde pek çok ortak özelliğe sahiptir. Ancak parlamento kamu denetçisinin seçimi, yetkilerinin sınırları, görev alanları gibi bazı konularda küçük farklar görülmektedir. Örneğin parlamento kamu denetçisine İngiltere ve Fransa'da ulaşmak için bir parlamenter aracı kılmak gerekirken, İskandinav ülkelerinde ulaşılabilirlik açısından herhangi bir zorluk yoktur.⁹⁴ Dolayısıyla çalışmanın başından beri bahsedilen kamu denetçisinin özellikleri, görevleri ve yetkileri aslında parlamento kamu denetçisini anlatmaktadır.

2. İnsan Hakları Kamu Denetçisi

İnsan hakları kamu denetçiliği, yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren yaygınlaşmaya başlayan kamu denetçiliği türlerinden biridir. İlk olarak Portekiz, 1975'de insan hakları ve özgürlüklerin korunması ile yönetimin gözlemlenmesi için "hukukun koruyucusu" adıyla, insan hakları kamu denetçiliği kurumunu kurmuştur. Özellikle Sovyet Rusya'nın dağılmasıyla beraber Doğu Avrupa ülkelerinde başlayan demokratikleşme hareketleri insan hakları kamu denetçisine olan ihtiyacı artırmıştır. Böylelikle başta Hırvatistan olmak üzere Slovenya, Macaristan, Rusya ve diğer doğu bloğu ülkelerin çoğunda insan hakları kamu denetçiliği kurumları oluşturulmuştur. Ayrıca 1980'lerden itibaren Latin Amerika ülkelerinde otoriter rejimlerin yıkılması ile, burada da insan haklarına olan ilgi artmıştır. Bu nedenle, Arjantin, Kolombiya,

⁹² Süleyman ARSLAN, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1986, C. 19, S. 1, s. 159.

⁹³ Akıncı, *Bağımsız İdari...*, s. 328.

⁹⁴ Avşar, s. 69.

Bolivya, Panama, Peru ve diğler Latin Amerika ÷lkelerinin çoğunda bu tür kamu denetçiliğı uygulamalarına başlamıştır.⁹⁵

3. Yerel Yönetim Kamu Denetçisi

Ülkenin tümünde yürüt÷lmesi gereken temel kamu hizmetlerinin yanı sıra, belli bir yörede, yalnız o yöre ve yöre halkının gereksinimlerini karşılamak üzere yürüt÷len yerel kamu hizmetleri de vardır. Bu hizmetler devletin merkezi yönetim örgütü ile değıl de, belli bir yörede oluşturulmuş bulunan ve devlet tüzel kişiliğı dışında ayrı bir tüzel kişiliğıe sahip yerel yönetimler tarafından yürüt÷lür.⁹⁶

Yerel yönetimler için ayrı bir kamu denetçisine ihtiyaç olup olmadığı, kurumun benimsendiğı ÷lkelerde hep süregelen tartışmalardandır. Bazı ÷lkelerde yerel yönetimler, kamu denetçisinin yetki alanı içerisinde değılken, bazı ÷lkelerde hem yerel hem de merkezi yönetimler için ayrı bir kamu denetçisi benimsenmiştir.

Günümüzde yerel yönetimlerin bir yandan sorumlulukları artırılırken buna paralel olarak da yetkileri artırılmıştır. Bu yetki ve sorumlulukların, vatandaşa en iyi şekilde yansması ve vatandaşların yerel nitelikteki hizmetlerle ilgili kararlarda daha etkili olmalarının sağlanması için yerel kamu denetçiliğıne ihtiyaç duyulmuştur.⁹⁷ Ayrıca kamu denetçilerine başvurulardaki artışın büyük miktarlara ulaşması, dolayısıyla iş yüklerinin giderek artması, merkezi yönetim kamu denetçilerinin yanında yerel kamu denetçilerinin oluşturulması, artık benimsenen bir konudur.⁹⁸

Yerel yönetimlerin işlemlerinin büyük bölümü meclis kararları üzerinden gerçekleştiğinden, vatandaşların şikayetleri de geniş ölçüde bunlardan kaynaklanmaktadır. Fakat yerel meclislerin bu işlevini parlamentoların kanun yapma işlevi ile karıştırılmamalıdır. Yerel yönetim kamu denetçisi, yalnızca yerel meclislerin kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değıl, aynı zamanda yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini, hem kararlarna kalite kazandıracak nitelikleri itibariyle, hem de adalet yönünden

⁹⁵ Özden, s. 41.

⁹⁶ Günday, s. 9

⁹⁷ Serap YUSTEMUR, “Yönetmel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi”, Aban İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bolu, 2005, s. 47-48.

⁹⁸ Temizel, s. 65.

denetlemek üzere oluşturulmuş kamu denetçiliği kurumlarıdır.⁹⁹ Bu fark, yerel yönetim kamu denetçisini, parlamento kamu denetçisinden ayırmaktadır.

Yerel kamu denetçisinin vatandaştan gelen şikayetleri kabul etmesi için vatandaşların söz konusu şikayetlerini öncelikle belediyelere bildirmeleri gerekmektedir. Aksi takdirde kamu denetçisi belediyeden, şikayetin prosedüre uygun olarak işleme konmasını ister. Vatandaş, belediyenin cevabından tatmin olmazsa artık yerel kamu denetçisine başvurması için önünde her hangi bir engel yoktur. Ancak şikayetin aciliyeti ve mevcut durumun daha kötüye gitmemesi için kamu denetçisi, beklemeksizin şikayeti değerlendirmeye alabilir. Bu, tamamen kamu denetçisinin inisiyatifindedir.

4. Banka ve Sigorta Kamu Denetçisi

Bankacılık sektöründeki sorunların çözümü için kurulan bankacılık kamu denetçiliği kurumu, müşterilerin bankacılık işlemleriyle ilgili şikayetlerini değerlendirir ve bankayla olan uyuşmazlıklarını mahkemeye başvurmadan çözmek için öneriler sunar. Banka kamu denetçisi, müşteriler ve banka temsilcilerinin eşit ağırlıkta oluşturduğu bir konsey tarafından seçilir ve bağımsız olarak faaliyette bulunur.¹⁰⁰

Sigorta konusundaki uyuşmazlıkların çözümünde faaliyet gösteren sigorta kamu denetçisi ise sigorta şirketleri ve sigortalılar arasında ortaya çıkan, uyuşmazlıkların çözümlenmesi için çalışmaktadır. Sigorta kamu denetçisi, kamu kurumu veya sektörel bir mekanizma olarak faaliyet gösterebileceği gibi sigorta şirketlerinin kendi bünyelerinde de faaliyet gösterebilir. Sigorta şirketlerinin, sigorta kamu denetçisinin denetimini kabul etmeleri ihtiyari olabileceği gibi zorunluda tutulabilir. Bu durum ülkelere göre değişir.¹⁰¹

Uygulamada sigorta kamu denetçisinin vermiş olduğu kararlar, tüketici tarafından kabul edilir ise, genelde anlaşma sağlanmaktadır. Aksi takdirde tüketicinin

⁹⁹ Temizel, s. 66.

¹⁰⁰ The Office of The Banking Ombudsman, "How We Can Help You ?", <http://www.bankombudsman.org.nz/help.html>, (05.02.2008)

¹⁰¹ Insurance Service Ombudsman; "What We Do ?", <http://www.insuranceombudsman.com.au/pages/default.aspx?id=1&PageID=9> (05.02.2008)

adli mercilere başvurarak hak aramasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

5. Tüketici Kamu Denetçisi

Şirketler, yeni pazarlama tekniklerindeki ve farklı reklam kampanyaları ile tüketicilerin çoğu zaman aldanmalarına neden olurlar. Abartılarla dolu reklamlar; evde, işyerinde, sokakta, metroda, otobüste tüketicileri kuşatmıştır ve içilen sudan giyilen pantolona kadar sürekli olarak tavsiyelerde bulunmaktadır. Maddi bakımdan güçsüz, bilgice yetersiz, örgütlenme bilincinden uzak tüketici kitleleri karşısında; organize, örgütlü, maddi güce egemen, hatta siyasal iktidarı bile etkileyebilen profesyonelleşmiş satıcılar vardır. Bu durum tüketimde “tercih özgürlüğünü” ortadan kaldırmaktadır. Yapılan yanıltıcı ve abartılı reklamlar tüketicilerin piyasada üretilmesini istedikleri mal ve hizmetlerin nelerden ibaret olacağına karar vermelerini engellemektedir.¹⁰² Ayrıca çoğu firma, yaptıkları çarpıcı promosyonlarla ve şaşırtıcı yöntemlerle fiyatları çok düşük gösterip ya ürünü gerçek fiyatında ya da daha da pahalıya satmaktadır.

Yukarıda sayılan tüketici mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla İsveç, 1971 yılında ilk tüketici kamu denetçisini seçmiştir. Pazarlama Yasası ve “Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası”ndaki tüketici haklarını korumakla görevlendirilmiş, daha sonra görev ve yetkileri genişletilmiştir. İsveç’te tüketici kamu denetçisi, bu tür mağduriyetlerin giderilmesiyle, görevli ticaret mahkemelerinin de yükünü oldukça hafifletmektedir. Öyle ki kamu denetçisine bu türden yılda yaklaşık 4000’e yakın şikayet gelmekte, ancak bunların 2000-2500’ü incelenmeye değer görülmektedir.¹⁰³

Tüketici kamu denetçisi olmayan ülkelerde ise birçok vakıf, dernek ve kamu kuruluşu bulunmaktadır. Ayrıca gazetelerin tüketici köşelerinin bu mağduriyetlerin giderilmesinde önemli rol oynamaktadır.

¹⁰² Coşkun CAN AKTAN, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, İzmir, 2000, s. 9.

¹⁰³ Akıncı, **Bağımsız İdari...**, s. 312.

6. Basın Kamu Denetçisi

Basın kamu denetçisi, gazete, radyo ve televizyonların yayınladıkları haberlerin ve programların doğruluğu, haklılığı ve tarafsızlığı ile ilgili olarak okur, dileyici ve izleyicilerden gelen şikayetleri inceler, taraflı ve yanlış haberleri düzeltmeyi amaç edinir.¹⁰⁴ Basın ahlak ilkelerine uygun olmayan, yayınladığı kişiyi mağdur eden veya zarara uğratan gazeteci veya yazar kamu denetçisine şikayet edilir. Kamu denetçisi gerçeği araştırır, eğer şikayet sahibini haklı bulursa gazetede düzeltme yapılmasına veya cevap hakkının verilmesine karar verir. Eğer kamu denetçisi doğru habercilik ilkelerinin bilerek ihlal edildiği sonucuna varırsa daha ayrıntılı bir soruşturma başlatır.¹⁰⁵

Gazetelerin özdenetimi, özellikle 1960'larda okurların gazetelere olan güvenlerinin azalması üzerine, çözüm gerektiren bir sorun haline gelmiştir. "Basın Kamu Denetçisi" fikri ilk kez "New York Times" gazetesi içinde konuşulmuştur. Ancak basın kamu denetçisi atayan ilk gazete ise, 1967'de Kentucky eyaletinin Louisville kentinde yayımlanan "Courier – Journal" olmuştur.¹⁰⁶

Uygulamada basın kamu denetçisi, farklı adlarla ifade edilmektedir. "Gazete Kamu Denetçisi", "Haber Kamu Denetçisi", "Okur Avukatı" ve "Okur Temsilcisi" bunlardan bazılarıdır. Farklı isimlerle ifade edilseler de basın kamu denetçisinin özünde yatan düşünce basının öz denetimidir. Özellikle gazetelerin, yayınlanan haberlerin doğruluğunu ve haklılığını takip etmeleri haberlerinin kalitesini ve gazetenin güvenilirliği artmaktadır. Duyarlı okuyucular sayesinde gazeteciler daha duyarlı davranarak haberleri daha dikkatli hazırlamaktadırlar.¹⁰⁷

Basın kamu denetçisinin, basın kuruluşlarında istihdam edilerek maaşını bu kurumlardan alıyor olması, basın kamu denetçisine yöneltilebilecek eleştirilerin başında gelmektedir. Milliyet gazetesi, Ombudsman köşesinde; "Okur Temsilcisi, Milliyet gazetesinin içeriği (haber, yorum, fotoğraf, başlık, spot, sayfa düzeni, baskı,

¹⁰⁴ Organization of News Ombudsmen, "What is ONO ?", <http://www.newsombusmen.org/what.htm> (06.02.2008)

¹⁰⁵ Demir, Ombudsman..., s. 144.

¹⁰⁶ Organization of News Ombudsmen, "What is ONO ?", <http://www.newsombusmen.org/what.htm> (06.02.2008)

¹⁰⁷ Özden, s. 48.

kağıt vs.) ile ilgili olarak okurlardan gelen şikayetleri ele alır; bunları basın etiği (doğruluk, denge, tarafsızlık, adil yaklaşım...) ve temel kalite ölçütleri açısından inceleyerek görüşlerini okurlarla paylaşır. Görüşleri kendisine aittir”¹⁰⁸ açıklamasını yaparak bünyesinde çalıştırdığı okur temsilcisinin güvenilirliğini artırmaya çalışmaktadır. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, maaşını herhangi bir basın organının verdiği bir basın kamu denetçisinin oynayabileceği rol, şirketlerin “Müşteri Temsilcisi” rolüyle benzer olacaktır.

7. Vergi Kamu Denetçisi

Son yıllarda vergi yasalarında yapılan değişiklikleri izlemek ve yapılan değişiklikleri, mevcut düzenlemeleri bütünüyle birlikte değerlendirmek giderek zorlaşmaya başlamıştır. Vergi mevzuatındaki hızlı değişim çoğu kez bu alanda çalışan akademisyen ve profesyonelleri dahi zorlamaktadır. Bu bağlamda vergi sistemi içerisinde yer alan temel yasalar dışında, yapılan bazı yan düzenlemelerin de bilinmesi ve uygulanması, vergisel açıdan zorunlu hale gelebilmektedir. Böylesine bir durum karşısında mükelleflerin ve yasa uygulayıcılarının tüm mevzuata hakim olup ona göre hareket etmeleri beklemek fazla iyimserlik olur. Vergiye ilişkin, bu bilgi eksikliği ve karmaşasında mükelleflerin mağdur olmaması ve devletin zarara uğramaması için vergi kamu denetçisine olan ihtiyaç yadsınamaz.

Vergi kamu denetçisi, gelir idaresinin haksız işlemlerine karşı mükelleflerin düzeltme talepleri veya şikayetlerinin önceden belirlenmiş süreler içinde çözümlenmemesi halinde, bu uyuşmazlıkları çözümlenmektedir. Genellikle şikayet yoluyla kamu denetçisine başvurulmadan önce, mükelleflerin gelir idaresiyle olan uyuşmazlıklarını çözmek amacıyla ilgili gelir idaresine başvurmaları ve bunları idari prosedür içinde çözmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla kamu denetçisi ancak idari aşamada çözümlenemeyen uyuşmazlıklar için başvurulmaktadır. Eğer mükellefin şikayetinin haklı olduğunu görürse, kamu denetçisi ilgili idareye şikayetle ilgili işlemlerin düzeltilmesini tavsiye eder. Kamu denetçisi kendi tavsiyesinin yerine getirilmesi hususunda idareyi zorlamaya yetkisi yoktur, ancak idareler kamu denetçisinin hemen hemen bütün tavsiyelerini yerine getirmektedirler. Bu durumda

¹⁰⁸ Ombudsman Köşesi, Milliyet, (08.02.2008)

kamu denetçisi, ilgili idareye takip ettikleri prosedürü gözden geçirmeleriyle ilgili rapor sunmakta ve böylece diğer mükelleflerin aynı zorluklarla karşılaşmaları önlenmektedir.¹⁰⁹

Dünyanın çeşitli ülkelerinde birçok farklı kamu denetçiliği türünün ortaya çıkması elbette bir tesadüf değildir. Bir ülkede uygulanmakta olan kamu denetçiliği türleri iki sebepten dolayı ortaya çıkmaktadır.¹¹⁰

Bunlardan birincisi o ülkede o tür bir kamu denetçisine ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Yani bir ülkede örneğin İnsan Hakları Kamu Denetçisi varsa, o ülkede insan haklarının çok ihmal edildiğini, Etnik Ayrımcılık Kamu Denetçisi varsa, o ülkede ırkçılığa ilişkin suçların fazla olduğunu veya farklı ırkların tacize uğradıklarını gösterir. Örneğin Güney Afrika'da bir Kadın Kamu Denetçisi olması, bu ülkede kadın haklarının ne kadar çok göz ardı edildiği; kadınların toplumda ne kadar ezildiği ve ikinci plana itildiğini gösterir.

Diğer bir sebep de o konuların ne kadar önem kazandığını gösterir. Örneğin ABD ve Kanada'da Çevre Kamu Denetçisi'nin olması, bu ülkelerde vatandaşların çevreye karşı ne denli duyarlılık kazandıklarını göstermektedir. Aynı şekilde İngiltere'deki Sağlık Kamu Denetçisi'nin, İsveç'te Özürlüler Kamu Denetçisi'nin kurulmuş olması da bu ülkelerde bu konulara verilen önemi göstermektedir. Bazı ülkeler ve o ülkelerdeki kamu denetçiliği türleri Tablo 3'te gösterilmiştir.

¹⁰⁹ Adnan GERÇEK, "Çağdaş Eğilimler Çerçevesinde Türkiye'de Vergi İdaresinin Modernizasyonuna Yönelik Çalışmaların Değerlendirilmesi",

<http://www.muhasabetr.com/makaleler/004/> (11.02.2008)

¹¹⁰ Özden, s. 51.

Tablo 2: Bazı Ülkelerdeki Kamu Denetçiliği Türleri

Ülke	Kamu Denetçiliği Türleri
ABD	Yaşlı, Üniversite, İskan, Cezaevi Hizmetleri, Tüketici, Azınlık İşleri, Okul, Çevre, Çocuk, Adalet ve Yatırım, Sağlık, Aile, Vergi, İşveren Sorunları, İş, Zihinsel Sağlık
Almanya	Savunma
Danimarka	Parlamento
Fransa	Médiateur (Arabulucu)
Güney Afrika	Kadın, Dil, Azınlık Hakları, Gençlik, Basın, Bankacılık, Yasal Hizmetler, Arazi ve Mülkiyet, Sigorta, Cezaevi Hizmetleri, Mülkiyet, Savunma, Milli Uzlaşma
Hollanda	Emeklilik ve Sigorta, Mülkiyet, Sağlık
İngiltere	Parlamento, Yerel Yönetim, Polis, Kuzey İrlanda, Adli Hizmetler, Yatırım, Sigorta, Mal Mülk, Bankacılık, Basın, Emekliler, Sağlık, Cezaevi
İsrail	Askeri, Polis
İsveç	Parlamento, Fırsat Eşitliği, Tüketici, Etnik Ayrımcılık, Çocuk, Basın, Özürlüler
Kanada	Eşit Fırsatlar, Dil, Cezaevi Hizmetleri, Polis, Çevre, Bilgi ve Gizlilik
Norveç	Askeri, Tüketici, Çocuk, Fırsat Eşitliği

Kaynak: Kemal ÖZDEN, *Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005, s.52.

İdarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı, vatandaşların haklarını etkin bir şekilde korumaya çalışan kamu denetçiliği ilk olarak İsveç'te doğmuş olmasına karşın bugün yüzün üzerinde ülkede uygulanmaktadır. Daha çok ulusal düzeyde oluşturulan kamu denetçiliği, ülkelerin ihtiyaçlarına göre yerel bazda veya spesifik konular için de oluşturulmaktadır.

Kamu denetçiliğinin çeşitli ülkelerde hem ulusal düzeydeki hem de diğer alanlardaki uygulamalarını incelemek, Türkiye'de kurulacak olan kamu denetçiliği

için yol gösterici olacağından, çalışmamızın ikinci bölümünde kamu denetçiliğinin çeşitli ülkelerdeki uygulamaları incelenmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE KAMU DENETÇİLİĞİ

Çalışmamızın bu bölümünde, ilk kez İsveç'te 1809 Anayasal bir kurum haline gelmiş kamu denetçiliği kurumunun çeşitli ülkelerdeki uygulamaları incelenecektir. Benzer hukuki, siyasi, idari sistemlere ve kültürlere sahip ülkeler, İskandinav ülkeleri, Batı Avrupa ülkeleri, İngiliz Uluslar Topluluğu ülkeleri gibi bazı sınıflandırmalar içinde sunulmuştur. Bu sınıflandırmalar konunun daha iyi anlaşılması amacıyla yapılmıştır. Ancak her ne kadar aynı sınıflandırma içinde bulunan ülkelerin kamu denetçiliği uygulamaları bazı noktalarda birbirlerine benzerlik gösterse de, birçok yönden farklı özelliklere sahip oldukları görülmektedir.

Farklı ülkelerdeki kamu denetçiliği uygulamaları anlatılırken, bu kurumların ülkelerindeki yasal dayanakları, atanma şekilleri, görevleri, yetkileri, başvuru ve çalışma şekilleri incelenmiş ve ayrıca o ülkelerde mevcut kamu denetçiliği türlerine de değinilmiştir.

I. İSKANDİNAV ÜLKELERİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ

Günümüzde İsveç, Danimarka, Norveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinin tamamı idari yapılanmalarında kamu denetçiliği kurumuna yer vermişlerdir. Ancak tüm bu ülkelere yer vermek, çalışmamızın kapsamında olmadığından, kurumun doğduğu topraklar olan İsveç'e ve dünyaya model olabilen ülkelerden biri olan Danimarka'ya yer verilmiştir.

A. İsveç

Çalışmamızın birinci bölümünde de bahsettiğimiz gibi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra oldukça yayılmış ve geçerli bir duruma gelmiş olan kamu denetçiliği kurumu, ilk kez İsveç'te 1713 yılında Kral XII. Şarl tarafından atanmış, daha sonra 1809 İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum haline gelmiştir. Kamu denetçiliği ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar çeşitli anayasal ve yasal düzenlemelerle sürekli olarak değişim geçirmiştir. İsveç'te 1915'e kadar bir, 1915–1968 arasında biri sivil biri de askeri işlerden olmak üzere iki kamu denetçisi varken,

bu sayı 1972–1976 arasında üçe çıkarılmıştır. Son olarak 1976’da yapılan bir yasal düzenlemeyle de, bu sayı dörde çıkarılmıştır.¹¹¹

Başlangıçta, parlamento tarafından seçilip parlamento adına idareyi denetlemek amacıyla kurulmuş olan kamu denetçiliği kurumu, zamanla nitelik değiştirerek, giderek vatandaşların haklarını koruyan, onların şikayetlerini dinleyerek haklarını arayan, idare ile sorun yaşayanların başvurduğu ve müdahalesini istediği bir kurum haline gelmiştir.¹¹² Bu durum ülkede farklı uzmanlık alanları gerektiren çeşitli kamu denetçilerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Şu anda parlamento tarafından seçilen dört kamu denetçisinin yanı sıra hükümetçe atanan Tüketici Kamu Denetçisi, Erkek Kadın Eşitliği Kamu Denetçisi, Etnik Ayrımcılığa Karşı Kamu Denetçisi, Çocuk Hakları Kamu Denetçisi, Eşit Fırsatlar Kamu Denetçisi, Engelliler Kamu Denetçisi ve medyanın sponsorluğunu yaptığı Basın Kamu Denetçisi de bulunmaktadır. Ancak bu başlık altında parlamento kamu denetçisine yer verilecektir.

1. Atanması ve Statüsü

Kamu denetçisi seçim çalışmaları “Parlamento Kamu Denetçisi Delegasyonu” tarafından yürütülür. Seçimler her genel seçimden sonraki 15 gün içinde gerçekleştirilir. Dört parlamento kamu denetçisinin her biri İsveç Parlamentosu (Riksdag) genel kurulunda açık oyla ve dört yıllık bir süre için seçilir. Kamu denetçileri genel olarak tüm partilerin üzerinde görüş birliğine vardıkları kişiler arasından seçilir.¹¹³ Bu seçim sisteminden önce parlamento kamu denetçileri, parlamentonun her iki meclisi arasından, partilerin meclislerdeki güçleriyle orantılı olarak seçilen yirmi dörder temsilciden kurulu 48 kişilik bir komite tarafından seçilmekte idi. Seçim işlemini parlamentonun Anayasa Komisyonu düzenler.

İsveç Anayasası’nın 12. Bölümünün 6. maddesine göre, parlamento dört kamu denetçisi seçer; bir baş parlamento kamu denetçisi, üç tane de parlamento kamu denetçisi seçilir. Ayrıca kamu denetçilerinden birinin herhangi bir nedenle

¹¹¹ Babüroğlu-Hatiboğlu, s. 21.

¹¹² Oytan, s. 598.

¹¹³ Vakur VERSAN, **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, 10. baskı, İstanbul, Der Yayınları, 1990, s. 108.

görev yerlerinin boşalması durumunda yenisi seçilinceye kadar görev yapmak üzere iki tane de yardımcı kamu denetçisi seçilmektedir.¹¹⁴ Baş parlamento kamu denetçisi personelin atanmasından, ofisin yönetiminden, faaliyetlerin ana merkezini belirlemekten, diğer kamu denetçilerinin çalışma alanlarının belirlenmesinden ve benzer görevlerin yerine getirilmesinden sorumludur. Buna karşın baş kamu denetçisi diğerlerinin inceleme ve değerlendirmelerine karışamaz; her kamu denetçisi çalışmalarından dolayı sadece parlamentoya karşı sorumludur. Baş kamu denetçisinin varlığı idari boşluğun yaşanmaması ve iş koordinasyonunun sağlanması için önemlidir.¹¹⁵ Diğer kamu denetçilerinden biri, mahkemeler, savcılık, polis ve hapishanelere ilişkin şikayetlerle ilgilenirken, bir diğeri de silahlı kuvvetlere ilişkin konularda denetim yapar. Dördüncü kamu denetçisi ise vergiler ve sosyal hizmetler alanlarında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü için çalışmaktadır.¹¹⁶ Her kamu denetçisinin kendine ait denetim alanı olmasına rağmen, bu alanlar arasında geçişler mümkündür. Yani gerektiğinde bir kamu denetçisi diğer bir kamu denetçisinin denetim alanına giren bazı vakıaları kendisi araştırabilmektedir.¹¹⁷

Kamu denetçilerinin seçilme yaşına ilişkin herhangi bir yasal sınırlama olmamasına karşın kırk yaş ve üzerindeki kişilerin bu göreve seçilmeleri gelenekselleşmiştir. Görev süreleri ise parlamentonun görev süresiyle paralel olarak 4 yıl olarak belirlenmiş olup bu görev süreleri sonunda yeniden seçilebilirler. Ancak kamu denetçilerinin üç dönem arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamül haline gelmiştir.¹¹⁸

Kamu denetçileri adayları parti gruplarından seçilmiş üyelere oluşan bir kurul tarafından belirlenir. Parlamento kamu denetçisi seçilebilmek için özel koşullar bulunmamakta hatta hukukçu olmaya bile gerek görülmemektedir. Her yurttaş, kadın veya erkek bu görev için aday gösterilebilirler. Buna karşın bu kişilerin belirli bir kültürel birikime, toplumda büyük bir saygınlığa ve hukukçu olma şartı aranmasa da iyi bir hukuk bilgisine sahip olmaları gerekmektedir.

¹¹⁴ Sweden, Parliamentary Ombudsmen, The Instrument of Government, 12.Chapter, Article 8, Article 10.,

http://www.ominerurope.info/uk/index_e.html, (28.02.2008)

¹¹⁵ Demir, Ombudsman..., s. 130.

¹¹⁶ Erhürman, Dünyada ve KKTC'de..., s. 20.

¹¹⁷ Muta, s. 67.

¹¹⁸ Versan, s. 108

İsveç'te yirminci yüzyıl içinde görev yapan kamu denetçilerinden hiçbiri parlamento üyeleri arasından seçilmemiştir. Oysaki kamu denetçilerinin parlamento üyeleri arasından seçilemeyeceğine ilişkin herhangi bir yasal hüküm bulunmamaktadır. 1974 yılına kadar kamu denetçisinin hukuk eğitimi almış olması şartı aranırken, bu tarihten itibaren kamu denetçilerinin tamamı yüksek yargı mensupları arasından veya devlet idaresinde üst düzey görev yapmış kişiler arasından seçilmektedir. Yüksek devlet memurları arasından seçilmelerinde, bu kişilerin artık kariyer endişesi taşımadıkları, dürüst ve olgun kişiler oldukları düşüncesi yatmaktadır.¹¹⁹

Parlamentonun dağılması kamu denetçilerinin görev sürelerine etki etmez; görevleri kendi isteğiyle veya tekrar seçilmeyerek sona erer. Bununla birlikte baş kamu denetçisinin her yıl parlamentoya sunmak zorunda olduğu raporu inceleyen komitenin isteği üzerine, parlamento kamu denetçisini görevden alabilir. Bir kamu denetçisinin görevden alınması için, raporları inceleyen komitenin isteği tek başına yeterli değildir. Görevden almak için parlamentonun kamu denetçisine olan güvenini kaybetmesi gerekir. Kamu denetçisini görevden alma yetkisi sadece parlamentoya aittir.¹²⁰ Bu durum kamu denetçisinin hükümet tarafından görevden alınma korkusu olmadan bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışmalarının sağlanmasında oldukça önemlidir. Zira kamu denetçisinin bağımsızlığı onun olmazsa olmaz özelliğidir.

2. Görev ve Yetkileri

İsveç Kamu Denetçisi'nin görev ve yetkileri bu kuruma verilen çok geniş denetim alanlarıyla paralel olarak oldukça geniş tutulmuştur. Çünkü İsveç'te kamu denetçisinin denetim alanı bir kuruma verilen en geniş denetim alanıdır. Kamu denetçisinin çok geniş yetkileri ve görev alanı bulunmakla birlikte, en temel görevi hukukun üstünlüğü ilkesini korumak ve İsveç Anayasası ve Yasalarının sağladığı kişisel hak ve özgürlükleri savunmaktır.¹²¹ Kamu denetçileri, memurların keyfi tutumlarını, görevi ihmallerini, yasaları yanlış yorumlamalarını önlemeye çalışmakta

¹¹⁹ Babüroğlu-Hatiboğlu, s. 22-23.

¹²⁰ Claes EKLUNDH, "Ombudsman", **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara Barosu Yayını, Ankara, 2000, C:4, Bildiri:3, s. 479. ve Sweden, Parliamentary Ombudsmen, The Instrument of Government, 12.Chapter, Article 10.,

http://www.omineurope.info/uk/index_e.html, (28.02.2008)

¹²¹ Eklundh, s. 479.

ve bu kişilerin işlem ve eylemlerini hem hukuka uygunluk hem de bir idari yargıcın dahi sahip olmadığı yetkiyle, kararda yerindelik açısından denetlemektedir.¹²²

Kamu denetçilerinin içinde en geniş yetkiye sahip olanı İsveç kamu denetçisidir. Öyle ki bu yetkiler idare, ordu ve adalet olmak üzere üç önemli mekanizma üzerinde yayılmıştır. Kamu denetçiliğinin uygulandığı birçok ülkede hükümetin, yerel yönetimlerin, ordunun ve yargının denetim alanı dışında tutulması kabul görmüşken, İsveç'te söz konusu tüm kurumlar kamu denetçilerinin denetim alanı dahilindedir. Bu da, İsveç'teki kamu denetçilerinin yetkilerinin ne derece geniş tutulduğunun bir göstergesidir.¹²³

Kurumun ilk yıllarında denetim alanında mahkemeler, savcılar, polis ve cezaevleri varken zamanla yetki alanları genişletilmiştir. Önce merkezi idare, 1967'den sonra ise mahalli idareler kamu denetçilerinin denetim alanına girmiştir. Mahalli idarelerin denetiminde, yerel özerklik güvencesi korunarak kamu hizmeti yürüten kamu görevlilerinin yapmış oldukları işlemler, kamu denetçilerinin denetim alanındayken, mahalli idarelerin karar organları bu denetimden ayrı tutulmuştur.¹²⁴ Askeri alayları ve denizcilik kuruluşlarını da kapsayarak orduda sadece emretme pozisyonunda olanlar, devletin kamu otoritesini kullanan şirketler ve hatta devlet memuru olmaları nedeniyle rahipler, piskoposlar ve kilise mensupları da kamu denetçilerinin denetim alanı içerisindedirler.¹²⁵ Ayrıca savcıların eylem ve işlemleri, icra ve infaz kurumları, avukatlar, barolar, noterler ile suçluların yakalanması ve izlenmesinde polislerin tutum, davranış ve işlemleri de kamu denetçilerinin denetim kapsamındadır.¹²⁶

İsveç'te kamu denetçilerinin denetim alanı çok geniş tutulmuş olmakla beraber; parlamento üyeleri, Parlamento'nun İdari ve Temyiz Mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi, Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri, yönetici ve yönetici yardımcı dahil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, kabine bakanları,

¹²² Demir, Ombudsman..., s. 131.

¹²³ Oytan, s. 601.

¹²⁴ Akıncı, Bağımsız İdari..., s.311.

¹²⁵ Babüroğlu-Hatiboğlu, s. 39.

¹²⁶ Cevdet ATAY, **Devlet Yönetim ve Denetim**, 2. b., Alfa Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 57.

belediye konseyi üyeleri, başsavcı kamu denetçilerinin denetim kapsamı dışındadır. Ayrıca kamu denetçileri birbirlerini de denetleyemezler.¹²⁷

İsveç'te kabine üyelerinin denetim dışı bırakılmaları idari olmaktan çok siyasidir. Çünkü bakanlar hakkında parlamenter denetim yolunun işleyeceği kabul edilmektedir. Buna göre bir bakan dolaylı olarak da olsa denetim kapsamına alınabilir. Eğer parlamentonun Anayasa Komitesi'nce bakanlara mecliste dava açılırsa, kamu denetçisi, söz konusu kişiler hakkında takibat başlatabilir.¹²⁸

Yargı organlarının da kamu denetçilerinin denetim alanı içerisinde olması İsveç dışında, uygulamada pek rastlanır bir durum değildir. Hatta birçokları için böyle bir denetim, yargının bağımsızlığına yapılan bir tecavüzdür. Oysaki İsveç'in idari ve siyasi yapısı içerisinde bu durum oldukça anlaşılabilir bir durumdur. Zira İsveç'te yargıçların konumu diğer memurlar ile aynıdır ve memurlar kanunları hiyerarşik emirler doğrultusunda değil, kendi yorumlarına göre uygulamaktadırlar. Kamu denetçileri yargıçların verdiği kararların içeriği ile ilgilenmez ve bu kararları değiştirmek için etki edemez.¹²⁹ Bu denetimde amaç, davaların görüşülmesinin ve karara bağlanmasının makul bir zamanda yapılmasının sağlanması ve yargıçların görevlerini suiistimal etmeden yerine getirmelerini sağlamaktır.¹³⁰

Kamu denetçileri, görevlerini ifa ederken her türlü bilgiye ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme, sorumlu gördüğü kamu görevlileri ve yargıçlar hakkında ceza ve disiplin kavuşturması açılmasını talep etme, yargıya başvurma, Anayasa'ya aykırılık başvurusunda ve yasalarla ilgili reform önerilerinde bulunma yetkilerine sahiptirler.¹³¹

¹²⁷ Özden, s. 54-55.

¹²⁸ Baylan, s. 40.

¹²⁹ Tamer ISIR, "Yurttaşların Hak ve Özgürlüklerinin Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman", **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Ankara, 2002, S.17, s. 139.

¹³⁰ Mutta, s. 67.

¹³¹ Demir, Ombudsman..., s. 134.

3. Başvuru ve Çalışma Şekli

İsveç'te kamu denetçileri, "Parlamento Kamu Denetçileri Ofisi" olarak adlandırılan bir ofiste çalışmalarını yürütürler. Burada çalışacak personelin sayısı vaka sayısı ile orantılı olarak artmaktadır. Çalışacak kişilerin iyi hukuk eğitimi almış olmaları gerekmektedir. Ayrıca bu kişilerin Adalet Bakanlığı departmanlarında tecrübe kazanmış ve kurumun yüksek standartlarına ayak uydurabilecek yeteneğe olmaları gerekmektedir.¹³²

Kamu denetçilerine başvuru, genelde bireylerin şikayetlerini herhangi bir şekilde bağlı kalmaksızın bildirmeleriyle gerçekleşir. Şikayetin türü açısından herhangi bir kısıtlama yoktur. Yani bireyler, kamu kurumlarıyla yaşadığı tüm sorunları kamu denetçilerine iletme hakkına sahiptir. Ayrıca şikayette bulunacak kişinin İsveç vatandaşı olup olmamasının da herhangi bir önemi yoktur. Hatta şikayette bulunacak kişinin akıl sağlığının yerinde olup olmamasının dahi önemi yoktur. Örneğin akıl hastanesindeki bir hastanın başvurusu, kamu denetçisinin çalışmalara başlaması için yeterlidir. Bu durumdaki kişilerin başvurularını kendilerinin yapmasındaki güçlükler nedeniyle yakınlarının başvurusu da yeterlidir.¹³³ Yapılan şikayetlerden herhangi bir ücret alınmaz ve bir çok formaliteden uzaktır. Şikayetlerin sözlü ve yazılı olarak iletilmesinde herhangi bir sakınca yoktur. Ancak kamu denetçilerinin görev alanına girmeyen konular ile asılsız başvurular işleme konulmaz. Ayrıca şikayet başvurusundan iki yıl öncesine dayanan şikayetler de ancak kamu yararı söz konusu olduğu takdirde işleme konulur.¹³⁴

İsveç'te kamu denetçilerinin çalışmalarını denetimler ve araştırmalar oluşturur. Denetimler genelde kamu denetçilerinin kendileri tarafından her yıl düzenli olarak yapılır. Ancak kamu denetçileri harekete geçmek için bireylerden gelen şikayetleri beklemek zorunda değildir. Yazılı ve görsel basından takip ettiği bir mağduriyet hakkında dahi kendiliğinden harekete geçerek olaya ilişkin çalışmalarına başlayabilir. Kamu denetçileri her biri ortalama bir hafta süren 45 denetleme turuna çıkar. Bunların bir kısmı bireylerden gelen şikayetler üzerine yapılırken bir kısmı da

¹³² Babüroğlu-Hatiboğlu, s. 38.

¹³³ Demir, Ombudsman..., s. 136.

¹³⁴ Mutta, s. 68.

kamu denetçilerinin kendi inisiyatifleri ile başlattıkları denetimlerdir.¹³⁵ Denetlenecek kurumlar genellikle bir veya iki hafta öncesinden haberdar edilir.

Denetimlerde öncelikle ilgili kurumun başı ve birkaç bürokratiyle mülakat yapılır. Daha sonra bina ve müştemilatın teftişine geçilir. Eğer denetlenen kurum hastane veya hapisane gibi bir yere buradaki hasta ve mahkumların şikayet ve üzüntülerini herhangi bir baskı altında kalmadan kamu denetçisine dile getirmeleri için fırsat tanınır. Kurumda çalışan alt memurların da şikayetleri dinlenir. Daha sonra kuruma ait dosya ve evraklar titizlikle incelenir. Bu aşamadan sonra kamu denetçisi son kez kurumun başındaki kişiyle görüşür ve tespitlerini paylaşır. Eğer kamu denetçisinin tespitleri ciddi hataları içeriyorsa, yeniden incelemek ve karara bağlamak için ayrı bir araştırma başlatabilir.¹³⁶

Araştırmalar ise genellikle denetimler sırasındaki gözlemlere dayanır. Yazılı, görsel ve işitsel basında idari organlar ve mahkemeler hakkında çıkan haberler bu araştırmaların başlatılmasında oldukça önemli bir rol oynar. Zaten kamu denetçileri ile basın arasında her zaman yakın bir ilişki vardır. Vakaların araştırılmasında karşılıklı olarak yardımlaşmalar oldukça sık görülür. Öyle ki kamu denetçilerinin ofisinde gazeteciler için ayrılmış özel bir oda dahi vardır. Kamu denetçileri yasalar ve uygulamaları üzerinde uzun araştırmalar yapar. Eğer yasaların muğlak olduklarını tespit eder veya bireylerin hak ve özgürlüklerine tecavüz niteliği taşıyan hükümleri olduğunu fark ederse, bu mağduriyetin kaldırılmasına yönelik gerekli değişikliklerin yapılmasını hükümet veya parlamentoya bildirebilir. Hatta yapılabilecek değişikliklere ilişkin öneri de sunabilir.¹³⁷

İsveç'te kamu denetçisi yaptığı incelemeler sonucunda bir kamu görevlisinin suçlu olduğu kanısına varırsa, bu kişi hakkında bir savcı gibi ceza soruşturması başlatmaya yetkilidir. Böyle bir durumda kamu denetçisi Anayasa'nın kendisine verdiği yetkiye dayanarak savcılardan, görülmekte olan davada kendisine yardımcı

¹³⁵ Al-Wahap, s. 40.

¹³⁶ Beşiroğlu, s. 81.

¹³⁷ Mahir Işııkay, "Ombudsmanlık Kurumunun AB ve Türkiye'deki Konumu", <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html> (20.02.2008)

olmalarını isteyebilir.¹³⁸ Ceza soruşturması açma yetkisi sadece İsveç'te vardır. Ancak ilgili kişiler kamu denetçisinin açmış olduğu bu soruşturmaya mahkeme yolu ile itiraz edebilir. Ayrıca kamu denetçisince eleştirilen kamu görevlilerin konu ile ilgili olarak Parlamento Uzmanlık Komisyonu'na itiraz etme hakkı bulunmaktadır.¹³⁹

Kamu denetçileri çok geniş araştırma ve soruşturma yetkilerine sahip olmalarına rağmen, almış oldukları kararların bağlayıcılığı yoktur. Tavsiye niteliğinden öteye gitmeyen kararlarına karşın, idarenin ve görevlilerin kamu denetçilerinden çekinmelerindeki en büyük sebep, ilgili kurum ve görevlilere ilişkin yıllık raporun hazırlanması ve bu raporun 1986 tarihli Kamu Denetçileri Yasası gereğince 15 Kasım tarihine kadar 1 Temmuz–30 Haziran tarihlerini kapsayacak şekilde parlamentoya sunulması ve kamuoyuyla paylaşılmasıdır. Raporla kamu denetçilerinin bir yıl süresince yapmış oldukları tüm denetim ve araştırmalara yer verilerek ilgili çalışmaların nasıl sonuçlandırıldığı da belirtilir.¹⁴⁰ Rapor öncelikle Anayasa Komisyonu tarafından incelenir ve daha sonra parlamentoya sunulur. Gerek görülürse parlamento genel kurulunda tartışılır. Ayrıca rapor akademisyenlere, hakimlere ve basına gönderilir.¹⁴¹ Özellikle raporun basın yoluyla kamuoyuna sunulması kamu denetçilerinin çalışmalarında en büyük etkiyi doğuran faktördür. Bu durum ilgili kurum ve görevlilerin kamuoyunun baskısından çekinmelerine ve kamu denetçilerinin kararlarını bir tavsiyeden çok uyulması gereken zorunluluklar olarak görmelerine neden olmaktadır. ,

B. Danimarka

Danimarka'da kamu denetçiliğine duyulan ihtiyaç kendini II. Dünya Savaşı'ndan sonra göstermeye başlamıştır. Bürokratik engeller nedeniyle hizmetlerde başlayan gecikmeler, uzun süren mahkemeler ve giderek güçlenen yönetim kadrolarına karşı bireylerin savunmasızlığı kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasındaki en önemli nedenlerdendir.¹⁴² İdarenin etkin bir şekilde

¹³⁸ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSPİR, Burhan AYKAÇ, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s. 182.

¹³⁹ Tortop, İspir, Aykaç, s. 182.

¹⁴⁰ Sweden, Act with Institution for the Parliamentary Ombudsmen, Article 11., http://www.omineurope.info/uk/index_e.html, (20.03.008)

¹⁴¹ Demir, Ombudsman..., s. 139.

¹⁴² Demir, Ombudsman..., s. 159.

denetlenmesi için öngörülen kamu denetçiliğine başta memur sendikaları olmak üzere bürokratik yapı karşı çıkmıştır. Buna karşın 1953'te Danimarka Anayasası'na eklenen bir hükümlerle kamu denetçiliği kurumu kurulmuştur ve model olarak İsveç kamu denetçiliği esas alınmıştır. 1954'te Parlamento Kamu Denetçisi Hakkında Yasa ve 1956'da Parlamento Kamu Denetçisi Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir.¹⁴³ İlk kamu denetçisi 1 Nisan 1955'te göreve başlamıştır. İlgili yasa ilerleyen zamanlarda ihtiyaçlara uygun olarak değişikliklere uğramıştır. Kurumun modern refah devletine ilk uyarlaması olması bakımından oldukça önemlidir.¹⁴⁴ Zira Danimarka'nın kendi siyasi ve idari yapısına uygun olarak oluşturduğu kamu denetçiliği birçok ülke tarafından örnek alınmıştır.

1. Atanması ve Statüsü

Danimarka'da kamu denetçisinin seçimi, Danimarka Anayasası'nın 55. ve Parlamento Kamu Denetçisi Yasasının 1. maddesinde, "parlamento her genel seçimden sonra ve kamu denetçiliği görevi boşaldığında kendi adına askeri ve sivil merkezi hükümet yönetimi organlarını denetlemek üzere bir veya iki kamu denetçisi seçer" şeklinde belirtilmiştir. Seçim parlamentonun Hukuki İşler Komitesi tarafından yapılan öneriye göre yapılır. Kamu denetçilerinin yeniden seçilmesi mümkünse de 70 yaşında emekli olma zorunluluğu vardır.¹⁴⁵

Parlamento Kamu Denetçisi Yasasına göre; kamu denetçisi olacak kişinin hukuk eğitimi görmüş olması ve parlamento üyesi olmaması gerekmektedir. Buradaki amaç, aday kişilerin politik olarak tarafsızlığının ve parlamentodaki partilerin çoğunun desteğinin sağlanmasıdır. Bu durum seçilecek kişilerin halka karşı güvenilir olmasını da güçlendirmektedir.¹⁴⁶ Eğer parlamentonun güvenini kaybederse, görev süresi dolmadan parlamento tarafından görevden alınır. Ayrıca altı ay önceden haber vermek şartıyla bir ay sonunda geçerli olmak üzere istifa

¹⁴³ Namık Kemal ERGANİ, "Danimarka Ombudsmanı", **Danıştay Dergisi**, Ankara, 2003, S.105, s. 3.

¹⁴⁴ Babüroğlu-Hatiboğlu, s. 46.

¹⁴⁵ Denmark, The Ombudsman Act, No. 473 of 12 June 1996, Chapter 1. Election, Dismissal, Article 1. 4. ve Parliamentary Ombudsman, The Constitution of Denmark 1953, Article 55.

http://www.omineurope.info/uk/index_e.html, (24.03.2008)

¹⁴⁶ Tortop, Ombudsman Sistemi ve, s. 6.

edebilir.¹⁴⁷ Kamu denetçisi birlikte çalışacağı personeli kendisi belirler ve görevden alır. Bu personel daha çok hukuk eğitimi görmüş kişiler arasından seçilmektedir.

2. Görev ve Yetkileri

Merkezi hükümet kavramı içerisinde yer alan bakanlıklar, sivil ve askeri kurum ve kuruluşlarda çalışan bütün kamu görevlileri ile yerel yönetimler kamu denetçisinin görev sahasına girmektedir. Kamu denetçisinin görevi, kendi görev alanına giren kişilerin yanlış yapıp yapmadıklarını ya da görev yaparken ihmalde bulunup bulunmadıklarını araştırmaktır.¹⁴⁸ Kişisel hak ve özgürlüklerin ihlal edildiğine inanan herkesin şikayet başvurularını kabul etme yetkisine sahip olan kamu denetçisi, tüm devlet dairelerini teftiş edebilme, inceleme konusuyla ilgili bütün bilgi ve belgeleri söz konusu kurum ve kuruluşlardan isteyebilme, sorumlular hakkında disiplin soruşturması ve gerektiğinde ceza davası açılmasını isteyebilme yetkisine sahiptir.¹⁴⁹

Kamu denetçisinin yukarıda belirtilen yetkilerinin genişliğine karşın uygulamada daha kısıtlı yetkilere sahiptir. Özellikle yerel yönetimlere ilişkin denetim yetkisinin kısıtlanması için farklı yasa ve yönetmelikler getirilmiştir. Yargıçlar, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri, Kopenhag Şehir Mahkemesi'nin Veraset Bölümü Başkanı, anayasa mahkemesi katipleri, asistan yargıçlar, mahalli hükümet konseyleri ile sosyal işleri üstlenmiş özel kuruluşlar denetim kapsamı dışında tutulmuştur. Bakanlar, bürokratlar, kilise görevlileri ise denetim kapsamındadırlar.¹⁵⁰ Ancak şikayet söz konusu bir bakanın denetimi doğrudan bir denetim şekli değildir. Eğer bir bakan hakkında şikayet söz konusu ise, bu durum hakkındaki görüşlerinin yer aldığı tavsiye mektubunu Parlamento Yasal İşler Komitesi'ne sunar fakat kendisi doğrudan denetim yapamaz.¹⁵¹ Kamu denetçilerinin denetimini sınırlandıran bir başka nokta ise bilgi ve belgelere ulaşma ile ilgilidir. Adli Yönetimi Yasası'na göre,

¹⁴⁷ Denmark, The Ombudsman Act, No. 473 of 12 June 1996, Chapter 1. Election, Dismissal, Article 2. 3. 4.,

http://www.omineurope.info/uk/index_e.html, (24.03.2008)

¹⁴⁸ Hans Gammeltoft HANSEN, "Ombudsman Kavramı", çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996, C. 29, S. 3, s. 197.

¹⁴⁹ Brian CHAPMAN, **İdare Mesleği (Avrupa'nın Devlet Memurluğu)**, çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s. 248-249.

¹⁵⁰ Babüroğlu-Hatiboğlu, s. 47.

¹⁵¹ Baylan, s. 30.

kamu denetçilerinin mahkemelerin inceleyebileceği dokümanlardan daha gizli olanları inceleme yetkisi yoktur.¹⁵²

Kamu denetçisi araştırma ve soruşturması sırasında yasalardaki, idari düzenlemelerdeki veya idari yöntemler ve uygulamalardaki eksikliklerin farkına varırsa parlamentoya veya ilgili bakana durumu bildirir.¹⁵³ Bununla birlikte bireysel bir şikayeti temel alarak, kanunilikten ziyade bir idari takdirin işleyişi için rehber olarak hizmet veren politikalar veya iç standartların uygunluğu hakkında ilgili kişilerle diyaloga girebilir.¹⁵⁴

3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Parlamento Kamu Denetçisi Yasası'nın 13. maddesine göre; "Kişisel haklarından yoksun bırakıldığını düşünen herkes kamu denetçisine kişiye özel kaydıyla yazılı başvuruda bulunabilir". Ancak başvuru yapanın, olayla ilgili maddi bir ilişkisi veya herhangi bir yararının olması gerekmektedir. Ayrıca kamu denetçisine başvurmadan önce olası tüm çözüm yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Bununla beraber konuyla ilgili kesin kararın açıklanmasından en geç 12 ay içerisinde kamu denetçisine başvurmak gerekmektedir. Özgürlüğünden mahrum bırakılmış bir kişi de iadeli-taahhütlü bir mektupla ve başka yollarla ulaşma imkanı varsa o şekilde başvuruda bulunabilir.¹⁵⁵

Şikayetçi kişinin ülke vatandaşı olması gerekmemektedir. Başvuruda herhangi bir ücret talep edilmez. Başvurularda şekil şartı aranmamakla beraber şikayette bulunan kişinin ismini ve adresini kesinlikle belirtmesi gerekir. Başvuruların mümkünse yazılı olarak yapılması ve konuyla ilgili kanıt ve maddi delillerin dilekçeyle birlikte sunulması istenmektedir.¹⁵⁶ Kamu denetçisi kendisine gelen tüm başvuruları değerlendirir. Söz konusu başvurular yetki alanı içerisinde ise

¹⁵² Mutta, s. 73.

¹⁵³ Hansen, s. 197.

¹⁵⁴ Osman ERDOĞMUŞ, "Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kavramı: Türkiye Örneği", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara, 2006, s. 65.

¹⁵⁵ Denmark, The Ombudsman Act, No. 473 of 12 June 1996, Chapter 4. Lodging a Complaint, Article 13. 14. 15. 16.,

http://www.omeurope.info/uk/index_e.html, (24.03.2008)

¹⁵⁶ Erdoğan, s. 64.

konuyu incelemek için çalışmalarına başlar. Eğer yetki alanı dışında veya zaman aşımına uğramış bir başvuru söz konusuysa başvuruyu reddederek gerekçeli kararını başvuran kişiye bildirir.

Kamu denetçisi sadece kişilerin başvurusu üzerine harekete geçmez. Yasada kendi inisiyatifiyle de harekete geçme yetkisi verilmiştir. Örneğin cezaevleri, akıl hastaneleri ve askeri kamplar kamu denetçisinin kendiliğinden denetim yapabileceği yerlerin başında gelir. Kamu denetçisinin kendi inisiyatifi ile incelemeye almış olduğu konular kamuoyunda genel ilgi uyandıran konuları içerme eğilimindedir. Ayrıca basın aracılığıyla kamuya yansıyan konularda da kamu denetçisi kendiliğinden inceleme başlatabilir.¹⁵⁷

Kamu denetçisi çalışmalarında bir takım ölçütlere göre hareket etmektedir. Bu ölçütler, vakaların makul bir çözüme kavuşturulması için yasa ve içtihatlarla geliştirilmiştir. Bunların başında iyi yönetim ölçütü gelmektedir. İyi yönetime ilişkin ilkeler ise kamu denetçisinin gözlemine ve deneyimlerine dayanmaktadır. Bu ilkeler daha çok hukukun genel ilkelerine paralel olarak oluşturulmuştur. İkinci ölçüt yakınmaların ve davaların makul sürede sonuçlandırılmasına ilişkindir. Diğer bir ölçüt ise kurumun örgütsel işleyişiyle ilgili yapılanmasıdır.¹⁵⁸

Kamu denetçisi yapmış olduğu inceleme, araştırma ve denetimler neticesinde şikayete sebep olan kişilerin, görevlerini ifa ederken yasalara uymadıklarını ve keyfi haksız kararlar alarak suç işlediklerini tespit ederse, savcılardan konuyla ilgili ceza soruşturması yapmasını ve ilgili kişilerin mahkemeye çıkarılmalarını isteyebilir. Ayrıca kamu görevlilerinin haksız eylem ve işlerinin disiplin cezası gerektirdiği kanaatine varırsa, ilgili idari yetkilinin disiplin işlemlerini başlatmasını talep edebilir. Ancak kurumun kurulmasından itibaren gelen şikayetlerin bürokratların yanlış davranışlarından çok idari kararlar olmasından dolayı kamu denetçisi kendisine kanunla verilen bu resmi yetkileri çok ender olarak kullanır. Ayrıca kamu

¹⁵⁷ Hansen, s. 198.

¹⁵⁸ Akıncı, Bağımsız İdari..., s. 322-326.

denetçisinin idari bir kararı biçimsel olarak iptal etme ve değiştirme yetkisi yoktur; sadece ilgili konu hakkında görüş belirtebilir.¹⁵⁹

Kamu denetçisi yaptığı çalışmalar sonucunda şikayetçiyi haksız bulursa, idarenin yapmış olduğu işlemin doğruluğunu gerekçeleri ile birlikte şikayetçi kişiye bildirir. Eğer idare haksız ise makul bir çözüm bulmaya çalışır ve çözüm önerisini ilgili kuruma sunar. Bu sadece tavsiye niteliğindedir ve hiçbir bağlayıcılığı da yoktur. Bu kararlar her ne kadar bağlayıcı olmasa da ülkedeki teamül itibariyle bu kararlara uyulur. Tavsiye kararlarına uyulmadığı takdirde kamu denetçisi, sorunun yargısal olarak bağlayıcı bir karar ile çözülmesi noktasında Adalet Bakanlığı'na şikayetçi kişinin sorunu yargı önüne getirmesi için destek sağlanmasını önerebilir.¹⁶⁰ Kamu denetçisi yıl içerisindeki tüm çalışmalarını bir rapor halinde parlamentoya sunar. Bu raporlar basılır ve dağıtılır.¹⁶¹

Kendisine İsveç örneğini model alan Danimarka kamu denetçiliği; İsveç ile karşılaştırıldığında başvuru aşamasında daha biçimci, yetki alanı daha dar ve yaptırım gücü daha zayıf olduğu görülmektedir. Buna karşın Danimarka, kamu denetçiliğinde diğer ülkelerce daha fazla model alınan ülke konumundadır.

II. BATI AVRUPA ÜLKELERİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ

Batı Avrupa ülkelerinin tamamında kamu denetçiliği kurumu mevcuttur. Bunda Avrupa Birliği'nin, bu kurumun oluşturulmasına yönelik üye ülkelere tavsiyeleri de etkili olmuştur. Çalışmamızda Batı Avrupa ülkeleri arasından Fransa ve Almanya'ya yer verilmiştir. Fransa, idari yargı sistemine sahip bir ülkede de kamu denetçiliği kurumunun oluşturulabileceği ve başarılı olabileceğini göstermesi açısından önemlidir. Almanya ise bu kurumu, bir zamanlar tüm dünyayı tehdit eden, bu nedenle başını çok ağrıtan ordusunun denetlenmesi amacıyla oluşturmuştur. Alman kamu denetçiliği, dünyada sadece ordunun denetlenmesi amacıyla oluşturulan ilk kamu denetçiliği olması bakımından önem arz etmektedir.

¹⁵⁹ Babüroğlu-Hatiboğlu, s. 48-49.

¹⁶⁰ Hansen, s. 200.

¹⁶¹ Denmark, The Ombudsman Act, No. 473 of 12 June 1996, Chapter 4. The Relationship with Folketing*, Artickle 11.,

http://www.omineurope.info/uk/index_e.html, (24.03.2008)

* Folketing: 179 üyeli Danimarka Parlamentosu.

A. Fransa

Fransa güçlü bir merkezi devlet yönetimi geleneğine sahip bir ülkedir ve buna paralel olarak etkin bir idari yargı sistemi ile vatandaşların kamu kurumları karşısındaki hak ve özgürlüklerinin korunması ile idarenin her türü eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi sağlanmaktadır. Örneğin vatandaşlar haksızlığa uğradıklarını düşündüklerinde, kamu kurumlarının işlemlerine karşı iptal davası açma haklarına sahiptirler.¹⁶² Vatandaşların kamu kurumlarının haksız eylemlerine karşın idari yargı sistemi tarafından böylesine korunmaları nedeniyle, kamu denetçiliğinin Fransa’da kurulmasına yönelik düşünceler çok sert eleştirilere maruz kalmıştır. Kamu denetçiliği diğer ülkelerin aksine Fransa’da daha sancılı bir süreçten geçerek devlet yönetim sistemine girebilmiştir. Kamu denetçiliğinin gereksiz hatta tehlikeli olacağını ve en iyi kamu denetçisinin Danıştay olduğunu ileri sürenlerin eleştirileri ise şöyle sıralanabilir:¹⁶³

- Yönetimi hukukilik ve gerektiğinde yerindelik yönlerinden denetleyen başarılı bir kurum olarak Danıştay (Şura’yı Devlet) bulunmaktadır.
- Fransa’nın kalabalık bir nüfusa sahip olmasından dolayı kamu denetçisi yapılacak başvuruları karşılamada ve sorunlarla yeterince ilgilenmede sorunlar yaşar ve başarısız olur.
- Kamu denetçiliğinin oluşturulması halinde, sadece saygı duyulan bir otorite olarak kalmayarak diğer bürokratların şefi durumunda büyük bir büro şefi olacaktır.
- Fransız devlet yönetim yapısı farklılıklar arz etmektedir. Böyle bir kurum bu yapı içerisinde sorunlar çıkarır. Ayrıca böyle bir kurumu devlet yapısı reddeder.

Yukarıda belirtilen ve buna benzer eleştirilerin bazılarının haklılık payı olabileceği gibi bazılarının herhangi bir dayanağı yoktur. Örneğin kamu denetçisinin

¹⁶² Özden, s. 57.

¹⁶³ Atay, s. 280.

diğer bürokratların şefi durumuna gelebileceği eleştirisi gerçekçi görülmemektedir. Zira böyle bir sorunla karşılaşıldığı takdirde bunun çözümü son derece basit önlemlerle sağlanabilir.

Kamu denetçiliğinin kurulmasına yönelik bu eleştirilere karşın Fransız akademisyenler ve bazı siyasetler kurumun oluşturulmasına destek çıkmışlardır. Parlamenter rejim uygulanan ülkelerde, herhangi bir uyuşmazlık olmadan kurumun işlediği, yargı denetiminin tartışılabilirliği ve kamu denetçisinin yargı görevine tecavüz etmediği, bilakis yargısal başvuruların tamamlayıcısı olduğu, vatandaşları yönetimin keyfilikinden koruyarak yönetimin güçlenmesini sağlayıp itibarının artmasını sağlayan bir kurum olduğunu dile getirmişlerdir.¹⁶⁴

Fransa'daki bu ve benzer tartışmalar 1973'te Fransızca karşılığı “ Le Médiatuer” olan ve “arabulucu, aracı” anlamlarına gelen kamu denetçiliği kurumunun kurulmasıyla sonuçlandı. Bu durumu, Fransa'da 19. yy.dan itibaren ortaya çıkan liberal devlet anlayışının bir sonucu olarak algılamak mümkündür. Özgürlükçü devlet anlayışı ile birlikte hukukun üstünlüğü ilkesini benimsenmiş ve devlete karşı vatandaşın hak ve özgürlükleri daha da ön plana çıkmıştır.¹⁶⁵ 1973'ten sonra 1976, 1989 ve 1992 yıllarında kuruma ilişkin çeşitli yasal düzenlemelere gidilmiştir.

1. Atanması ve Statüsü

Fransa'da kamu denetçisi genel kabulün aksine, Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık bir süre için atanır. Bu görev için atanan kişinin hukukçu olması gerekmemektedir. Kamu denetçisi genel olarak üst düzey kamu yönetimi ya da daha yüksek yargı organlarında görev almış kişiler arasından atanır. Görev süresi bittikten sonra tekrar seçilemez.¹⁶⁶ Kamu denetçisinin seçiminde genel seçimlerle bir paralellik olmaması ve aynı kişinin bir daha bu göreve getirilmemesi kurumun bağımsızlığının sağlanılmasına yönelik düzenlemelerdendir. Ancak bağımsızlığının sağlanması için getirilmiş onca yasa maddesine karşılık, atanmasının tamamen

¹⁶⁴ Nuri TORTOP, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974, C. 7, S. 1, s. 39.

¹⁶⁵ Özden, s. 58.

¹⁶⁶ France, Mediator for the French Republic, Section 2., http://www.omineurope.info/uk/index_e.html, (24.03.2008)

yürütme organının tasarrufuna bırakılmış olması, kurumun bağımsızlığını tartışmalı hale getirmektedir. Bu durum kamu denetçiliği kurumunun esprisi ile bağdaşmamaktadır. Çünkü kamu denetçisi bir yönüyle yürütme organına bağlı hale gelmektedir. Fransa'da ise, kamu denetçilerini parlamentoların seçme geleneği eleştirilmektedir. Parlamentoda yapılan seçimde, politik bir eğilimin, özellikle çoğunluk partisinin etkisinin bulunacağı ileri sürülmektedir.¹⁶⁷

Kamu denetçisinin bağımsızlığına gölge düşüren seçimine ilişkin eleştiriler devam etmesine karşın, görev süresince büyük oranda bağımsızlığı sağlanmıştır. Görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden dolayı veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz, mahkum edilemez; görevi çerçevesinde hiçbir kişi veya kurumdan talimat veya emir alamaz.¹⁶⁸

Kamu denetçisi görevi süresince ek bir kamu görevi yürütemez, il genel meclisi ve belediye meclis üyeliğine seçilemez. Birlikte çalışacağı personeli; askeri-sivil bütün kamu görevlileri ve özel sektör çalışanları arasından kendisi seçebilir. Bu kişiler görev süreleri dolduktan sonra tekrar eski görevlerine dönebilirler. Kurumun giderleri başbakanlık bütçesinden karşılanmaktadır.¹⁶⁹

Kamu denetçisinin görev süresi dolmadan görevine son verilmesi ancak; Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkanlarından oluşan ve oybirliğiyle karar vermek zorunda olan bir kurul tarafından, görevini yapmasına engel teşkil edecek bir durumun var olduğunun saptanmasıyla gerçekleşir. Bu kurul Cumhurbaşkanının çağrısı ile toplanır. Kurul kamu denetçisinin görevini yapmasına engel teşkil edecek bir durumu saptayabilmek için her türlü inceleme ve araştırma yapmaya yetkilidir.¹⁷⁰

2. Görev ve Yetkileri

Fransa'da kamu denetçisinin yetki alanı İskandinav ülkelerine nazaran daha dar kapsamdadır. Kamu denetçisinin görev alanına giren kurumlar şunlardır:

¹⁶⁷ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi..., s. 45-46.

¹⁶⁸ France, Mediator for the French Republic, Section 3., http://www.omineurope.info/uk/index_e.html, (24.03.2008)

¹⁶⁹ Oytan, s. 620.

¹⁷⁰ Oytan, s. 619.

- Merkezi yönetim kurumları,
- Yerel yönetimler,
- Kamu hizmeti yapan diğer kurumlar.

Kamu denetçisi yukarıda belirtilen kurumlarının hizmet sunumlarından dolayı vatandaşlardan gelen yakınmalarla ilgilenir. Eğer söz konusu yakınma yetki alanına giriyorsa iki taraf arasındaki anlaşmazlığı arabuluculuk yöntemi ile hakkaniyet ölçüsünde çözmeye çalışır.¹⁷¹ Kamu denetçisinin bir diğer görevi ise çalışmalarını sırasında yönetim birimlerinin iyi işlemediğini veya yasal ve idari düzenlemelerin mevcut durumlara uygun olmadığını saptarsa, yeni yasal ve idari düzenlemelere gidilmesi için gerekli önerilerde bulunabilmesidir.¹⁷²

Fransa’da kamu denetçisinin bir arabulucu olarak görülmesinden dolayı yetkileri sınırlı tutulmuştur. Mediateur’un kelime anlamından da anlaşılacağı üzere kamu denetçisi daha çok ikna etme, görüşme ve uzlaştırma yöntemlerini kullanarak sorunları çözmeye çalışmaktadır.¹⁷³ Ancak kamu denetçisinin uyarı ve önerileri ilgili kamu görevlileri tarafından dikkate alınmaz ise, kamu denetçisi hiyerarşik olarak ilgili kişinin bir üstüne başvurarak onun hakkında disiplin cezası verilmesini sağlayabileceği gibi dava açtırabilme yetkisine de sahiptir.¹⁷⁴ Bu durum kamu denetçisinin kısıtlı yetkilere sahip olmasından ötürü, kamu görevlilerince tamamıyla önemsenmemesini ortadan kaldırarak kuruma güç katmaktadır. Kamu denetçisinin incelediği bir konu ile ilgili tüm bilgi ve belgeyi ulaşma hakkı vardır. Tüm kamu kurumları bu bilgi ve belgeleri sağlamak zorundadır. Ancak milli savunma, devlet güvenliği ve dış ilişkiler konuları için böyle bir yetkisi yoktur.

İdari ve adli mahkemeler üzerinde herhangi bir inceleme ve denetim yetkisi olmayan kamu denetçisi memur ve yönetim arasındaki uyuşmazlıkların çözümlenmesiyle de yetkili değildir. Memurların özlük haklarına ilişkin tüm işlemler

¹⁷¹ Ramazan ŞENGÜL, “Fransa’da kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Mediateur de la Republique) Rolü, **Danıştay Dergisi**, Ankara, 2003, Y.32, S. 105, s. 31–37.

¹⁷² Adil AKTAN, “İdare Hukukunda Yeni Bir Adım: Arabulucu”, **Mülkiyeliler Dergisi**, Akara, 1977, S. 49, s. 6-7.

¹⁷³ Atay, s. 284.

¹⁷⁴ Versan, s. 125.

denetim kapsamı dışındadır. Kamu denetçisi herhangi bir yargı kararının doğruluğu veya yanlışlığı hakkında yorum yapamaz, eleştiremez ve üzerinden tartışmaya giremez.¹⁷⁵

Kamu denetçiliğinin kurulduğu dönemde başbakan olan Pierre Messmer, Fransız kamu denetçisinin sahip olduğu yetkileri şu cümlelerle özetlemektedir. “Kamu denetçisi, hüküm verme, tazminat ve emir verme yetkisi olmaksızın, gerektiğinde denetleme organlarının da yardımını sağlayarak, onsuz çözüm yollarının bulunamayan konulara bir yön verme, çabuklaştırma, düzeltme ve doğru yola sokma görevi yapacaktır”.¹⁷⁶

3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Fransa’da kamu denetçisine Fransız vatandaşlar, Fransa’da yaşayan yabancılar ve tüzel kişiler başvurabilir.¹⁷⁷ Herhangi bir başvuru olmaksızın harekete geçemez. Kamu denetçisine doğrudan müracaat imkanı yoktur. Başvurular bir milletvekili veya senatör aracılığıyla gerçekleştirilir. Bunun nedeni haklı dayanağı olmayan gereksiz başvuruların parlamenterler aracılığıyla süzgeçten geçirilerek, kamu denetçisinin gereksiz başvurularla zaman kaybetmesinin önüne geçilmek istenmesidir. Başvuru bir mektupla dahi olabilir ve şikayetçi konuya ilişkin belgeleri mektuba ekleyebilir. Başvuru için herhangi bir süre şartı da konmamıştır. Ancak başvurudan önce ilgili idare birimine başvurulmuş; normal yollar tüketilmiş, tatmin edici bir sonuç alınmamış olması gerekmektedir. Kamu denetçisine başvurmak, kendiliğinden hiçbir hukuki sonuç doğurmaz yetkili yargı yerlerine başvurmak için işleyen dava açma süresini de kesmez.¹⁷⁸

Kamu denetçisi çalışmalarına, öncelikle kendisine gelen şikayetlerin ne derece haklı olduğunu anlamak için yaptığı bir inceleme ile başlar. Daha sonra ise söz konusu yakınma ile ilgili esastan incelemelerine başlar. Kamu denetçisi şikayete konu olan hizmetlerin iyi yürütülmesi, hakkaniyete uygun davranılması, idarenin keyfi davranışların ve noksanlıkların ortaya çıkarılması için gerekli tüm araştırma ve

¹⁷⁵ Oytan, s. 621.

¹⁷⁶ Le Figaro, 4 Ekim 1972’den aktaran Tortop, Yönetimin Denetlenmesi..., s. 45.

¹⁷⁷ Şengül, s. 34.

¹⁷⁸ Avşar, s. 150.

soruşturmaları yapar. Kamu denetçisi gerek gördüğü takdirde tüm kamu kuruluşu yetkililerinden teftiş kurulları vasıtasıyla her türlü araştırma ve soruşturmanın yaptırılmasını isteyebilir. Ayrıca Danıştay'dan ve Sayıştay'dan her türlü incelemenin yaptırılmasını da talep edebilir.¹⁷⁹

Kamu denetçisi çalışmaları sonucunda şikayeti yerinde bulursa ilgili kişi ve kurumla görüşerek mağduriyetin giderilmesi hususunda ve gerektiğinde ilgili kurumun işleyişinin iyileştirilmesine yönelik her türlü öneride bulunur. Böylece mevcut sıkıntıyı çözüme kavuşturmakla kalmamakta daha sonra aynı konulardan ortaya çıkabilecek mağduriyetlerin önceden önüne geçilmesine de yardımcı olmaktadır. Kamu denetçisinin almış olduğu tesviye kararlarına da genelde uyulur. Ancak sunmuş olduğu çözüm önerileri üçüncü kişileri mağdur etmemeli, somut olarak uygulanabilmeli ve çözüm önerisinin gerektirdiği giderleri, idarenin karşılayabilecek finansal güçte olması gerekmektedir.¹⁸⁰

Kamu denetçisi bir yıl boyunca yaptığı incelemeleri, idarelerin haklı veya haksız olduklarını, mağduriyetlerin ortadan kaldırılması için alınması gereken önlemleri vb. unsurları da içeren bir raporu, Cumhurbaşkanı'na ve parlamentoya sunar. Dahası kurumun uygulandığı diğer ülkelerde olduğu gibi hazırlanan rapor kamuoyuna sunulur.¹⁸¹

1973'te büyük tartışmalarla kurulan kamu denetçiliği kurumuna önceleri kuşkuyla bakılmış, idari yargı sisteminin en başarılı uygulayıcısı konumundaki Fransa'nın devlet yapısı içerisinde başarılı olamayacağı ve dışlanacağı düşünülmüştü. Ancak ağır işleyen, şekilci, hukukilik denetimi yapan, pahalı yargı sistemi, yasalara uygun olup da adil olmayan idari kararlar, kurumun çeyrek asır gibi kısa bir sürede kendini kabullendirmesinde önemli rol oynamıştır.¹⁸² Böylece idari yargı sisteminin olmadığı ülkelerde idarenin denetiminin güçlendirilmesi için

¹⁷⁹ Musa EKEN, "Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı", (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), İzmir, 1993, s. 88.

¹⁸⁰ Şengül, s. 35.

¹⁸¹ Oytan, s. 625.

¹⁸² Mutta, s. 88.

* **Bundestag**: Almanya Federal Meclisi, Berlin'de bulunan parlamentonun mensupları, doğrudan Alman halkı tarafından seçilir. Milletvekili sayısı 598, yasama dönemi ise toplam 4 yıldır.

kurulan kamu denetçiliği kurumu, Fransa’da kabul görmesiyle idari yargı sistemine sahip ülkelerde de uygulanabileceği ve başarılı olabileceği gerçeği ortaya çıkmıştır.

B. Almanya

Almanya 1956 yılında Anayasaya eklenen bir madde ile parlamenter denetim yapısında Bundestag’a* yardımcı olması için ulusal düzeyde bir kamu denetçisi olan “Parlamento Savunma Delegatesi”nin atanması düzenlenmiştir. Bu anayasa maddesinin teklifini ise, Hitler rejimi boyunca İsveç’te sürgünde olan ve orada askeri kamu denetçisinin çalışmalarını yakından izleme fırsatı bulmuş olan Ernest Paul yapmıştır.1957 yılında “Parlamento Savunma Delegatesi Hakkında Yasa” çıkartılmış ancak ilk delege ancak 1959 yılında atanabilmiştir. Yalnızca ordunun denetlenmesi amacı ile parlamento savunma delegesinin kurulmasıyla, ordunun sadece yürütmenin yetkisi ve yönetimi altında olduğu anlayışı terk edilmiş, ordunun parlamento tarafından da denetlenebileceği anlayışı ortaya çıkmıştır.¹⁸³ Ordunun böyle bir denetim altına alınmak istenmesinin temelinde, II. Dünya Savaşı’ndan sonra çok ciddi sıkıntılar çeken Alman halkının, artık ordunun politik bir duruşunun veya bir sınıfın aracı olmaması gerektiği düşünmesi yatmaktadır.¹⁸⁴

1. Atanması ve Statüsü

Parlamento savunma delegesini, Milli Savunma Komisyonu’nun tavsiyesi üzerine parlamentoda yapılan gizli oylamada salt çoğunlukla ve beş yıllık bir süre için seçilir. Parlamento başkanı tarafından atanır. Milletvekili seçilme ehliyeti olan ve 35 yaşını dolduran her Alman bu göreve getirilebilir. Delegenin seçimi, genel seçimlerden bir yıl sonra yapılır. Delegenin kırk hukukçudan oluşan personeli vardır. Bunlar askerlere kendilerinin de hakları olduğunu anlatarak onları bilinçlendirmek için çalışırlar. Bu personel memur statüsünde olmasına karşın, kamu denetçisi bir

¹⁸³ Wolfgang Graf VITZTUM, “The Right to Petition in the Federal Republic of Germany”, **Law and State**, Tübingen, Germany, 1986, Vol. 33, s. 82.

¹⁸⁴ Oytan, s. 611.

bakan statüsündedir.¹⁸⁵ Görevini yasamanın bir memuru gibi parlamento başkanının gözetiminde yapıyor olduğundan bağımsızlığından söz etmek güçtür.¹⁸⁶

Parlamento savunma delegesi, Milli Savunma Komisyonu'nun isteği üzerine parlamento başkanı tarafından görevden alınır. Almanya'da henüz sivil alanda faaliyet gösteren kamu denetçiliği kurumu kurulmamıştır. Onun yerine vatandaşların kötü yönetime karşı haklarını arayabileceği Parlamento Dilekçe Komisyonu kurulmuştur.¹⁸⁷

2. Görev ve Yetkileri

Almanya kamu denetçisi olarak bilinen parlamento savunma delegesinin görevleri, kurumun uygulandığı diğer ülkelere göre oldukça farklıdır. Yukarıda belirtildiği gibi delege, sadece askeri konularda denetim yapma yetkisine sahiptir. Bu bağlamda delegenin üç görevi vardır. Bunlar;¹⁸⁸

- Askerlerin ve Ordu Bakanlığı memurlarının temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını üzerine almak,
- Ordu kuvvetlerinin, parlamenter denetimi yapılırken parlamentoda hazır bulunmak,
- İnsanların sevk ve idaresinde, subaylar tarafından tutarlı ve iyi niyetli ilkelerin uygulanmasını sağlamaktır.

Delege, parlamenterlerin, asker kişilerin ve basın organlarının uyarısı üzerine, ordunun yasal statüsünü oluşturan hak ve ödevlerin kötüye kullanılıp kullanılmadığını, ihlal edilip edilmediğini inceler. Delege Milli Savunma Bakanlığı'ndan ve diğer makamlardan soruşturmaya ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Ancak askeri sır kapsamındaki dokümanlara ulaşma yetkisi yoktur. Delege haber vermeksizin askeri kurumları denetleyebilir. Sorumlular hakkında

¹⁸⁵ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi..., s. 42-43.

¹⁸⁶ Fehmi BÜYÜKKARAGÖZ, "Bir İdari Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **SSK Bülteni**, SSK Yayınları, Ankara, 1997, S. 60, s. 44.

¹⁸⁷ Demir, Ombudsman..., s. 154.

¹⁸⁸ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi..., s. 43.

disiplin ve ceza kovuşturması yapabilir.¹⁸⁹ Delege askeri işlerde parlamentonun bir memuru gibi görev yaptığından yetkisi parlamentonunkinden daha fazla değildir.¹⁹⁰

3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Asker ve memurlar parlamento savunma delegesine, herhangi hiyerarşik kanaldan geçmeden, doğrudan başvurabilirler. Çalışmaları neticesinde sorumlu kişiler hakkında disiplin ve ceza kovuşturması isteyebilir. Delegenin disiplin yetkisini kullanması ve ordu mensupları hakkında uygulanan yargıya dair görüş ve düşünceleri, subay ve amirlerin davranışlarını düzeltmeye ve parlamentoyu da bu konuda gerekli yasal önlemleri almaya sevk eder. Delege yıl içerisinde yapmış olduğu çalışmalarını parlamentoya bir raporla sunar.¹⁹¹

Almanya’da ulusal çapta sadece ordunun denetlenmesi amacıyla tek bir kamu denetçisi olmasına karşın, üç eyalette de kamu denetçiliği kurumu mevcuttur. 1974 yılında Rhineland-Palatinate Eyaleti’nde, 1990’da Schleswing-Holstein Eyaleti’nde, 1994’te ise Mecklenburg-West Pomerania Eyalati’nde kamu denetçiliği büroları kurulmuştur. Ulusal çaptaki kamu denetçileri ile benzer özellikler taşıyan bu kamu denetçilerinin görevleri ise vatandaşla idare arasında arabulucu olmak ve sorunlara dostane çözüm önerileri sunmaktır.¹⁹²

III. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ’NDE KAMU DENETÇİLİĞİ

Amerika Birleşik Devletleri’nde ulusal çapta bir kamu denetçisi yoktur. ABD’de kamu denetçiliği eyalet bazında ve farklı türlerde oluşturulmuştur. Bu nedenle her birinin atanması, statüsü, görev ve yetkileri, başvuru ve çalışma şekilleri aynı değildir.

Günümüzde, kamu denetçiliğinin birçok türünün uygulandığı ABD’de, bu noktaya gelmek hiçte kolay olmamıştır. Çünkü kamu denetçiliğinin ABD için gerekli

¹⁸⁹ Oytan, s. 612.

¹⁹⁰ Büyükkaragöz, s. 44.s

¹⁹¹ Tortop, İspir, Aykaç, s. 184.

¹⁹² Udo KEMPF “Complaint-Handling in Germany”, Roy Gregory and Philip Giddings (ed), in: **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, IOS Press, Amsterdam, 2000, s. 195.201.202.

olmadığı ve başarılı da olamayacağı düşüncesi çeşitli kesimlerce dile getirilmiş ve eleştiri konusu olmuştur. Bu eleştirilerin başında, ülke topraklarının genişliği ve ülkenin kalabalık bir nüfusa sahip olduğu, bu nedenle de böyle bir kurumun başarılı olamayacağı gelmekteydi. Diğer bir eleştiri konusu ise, bazı kurumlar kamu denetçisi gibi denetimlerde bulunarak vatandaşın haklarını korumaktadır. Ayrıca Amerikan mahkemesi de vatandaşları kamu kurumlarının haksız tutum ve kararlarına karşın başarılı bir şekilde koruduğundan, kamu denetçisi gibi bir kuruma gerek yoktur.¹⁹³

Ancak bu eleştiriler, kamu denetçiliğinin kurulmasına ve başarılı olmasına engel olabilecek nitelikte değildir. Öncelikle büyük coğrafya ve kalabalık nüfus için; birden fazla kamu denetçisi atanması ve kurumun yerel bazda oluşturulması bu sorunun çözülmesini sağlayabilir. Zaten ABD’de böyle bir yapılanma söz konusudur. Mahkemelerin ve diğer bazı kurumların kamu denetçisinin görevini fazlasıyla yapıyor olduğu düşüncesi de, kamu denetçiliğinin kurulmasına engel değildir. Çünkü mahkemeler, diğer ülkelerde olduğu gibi ABD’de pahalı, zaman alıcı ve şekilci bir hak arama kurumlardır.¹⁹⁴

Yukarıda da belirtildiği gibi, ABD’de kamu denetçiliği kurumu, henüz ulusal düzeyde kurulamamış, yerel yönetimler ve federe devletler bazında, farklı türlerde kurulmuştur. Bu türler arasında; Yaşlı, Üniversite, Tüketici, Vergi, İskan, Cezaevi, Azınlıklar, Çevre, Sağlık, Aile, Kamu Şirketleri, İşveren Sorunları, Zihinsel Sağlık, Adalet ve Yatırım, Çocuk kamu denetçileri yer almaktadır. ABD’de kırk federe devlette böyle farklı türlerde kamu denetçileri kurulmuştur. Ancak klasik anlamda sadece beş federe devlette kamu denetçiliği kurumu vardır.¹⁹⁵ 1969’da Hawaii’de, 1971’de Nebraska’da, 1972’de Iowa’da, 1975’te Alaska’da ve 1996’da Arizona’da klasik manada kamu denetçiliği kurumu kurulmuştur. Bu eyaletler kurumlarını Harvard Journal on Legislation’da öngörülen bir yasa örneğine göre kurmuşlardır.¹⁹⁶

¹⁹³ Özden, s. 69-70.

¹⁹⁴ Özden, 70.

¹⁹⁵ Özden, s. 69.

¹⁹⁶ Babüroğlu-Hatiboğlu, s. 55.

A. Atanması ve Statüsü

Kırk federe devlette uygulanmakta olan kamu denetçilerinden yirmi beş tanesi valiliğe, ikisi vali yardımcısına, ikisi savcılığa bağlı olarak çalışırken, geri kalanlar da farklı kamu kurumlarına bağlı olarak çalışmaktadırlar. Kamu denetçileri, ayrı ayrı yasa koyucu kurullar tarafından seçilirler.¹⁹⁷

B. Görev ve Yetkileri

Kamu denetçileri halktan gelen şikayetleri dinleyerek, şikayet edilen idare hakkında incelemelerde bulunurlar. ABD'de genelde mahkemeler ve ordu kamu denetçilerinin denetim kapsamı dışındadır.¹⁹⁸ Bu durumun istisnası Hawaii kamu denetçisidir. Burada, federal hükümet denetimi altındaki ordu hariç, kamu denetçisinin eyalet askeri bürokratları ve kısmen de olsa yerel yönetim birimlerini denetleme yetkisi vardır. Diğer eyaletlerdeki kamu denetçilerinden daha geniş yetkileri olmasına karşın, Hawaii kamu denetçisi, valiyi, vali yardımcısını, valilik personelini, belediye başkanını, belediye meclisini mahkemeleri, yargıçları ve yargı organları önünde uyuşmazlık konusu yapılan konuları denetleyemez.¹⁹⁹ Arizona kamu denetçisi ise, eyalet yönetimi, kamu kurumları veya bunların herhangi bir birimi tarafından vatandaşların maruz kaldıkları haksız uygulamaları denetlemektedir. Özel kişiler, şirketler, örgütler, federal ve yerel yönetimler, seçimle başa gelen memurlar ve baş danışmanlar, kolej ve üniversiteler, yasama meclisi ve personeli ile mahkemeler, Arizona kamu denetçisinin denetleyemeyeceği kişi ve kurumlardır.²⁰⁰

C. Başvuru ve Çalışma Şekli

ABD'de başvuruların şekli eyaletlere göre farklılıklar göstermekle beraber, başvurular doğrudan kamu denetçilerine yapılmaktadır. Başvuruların herhangi bir

¹⁹⁷ Larry B. HILL, "Institutionalizing a Bureaucratic Monitoring Mechanism: The First Thirty Years of Hawaii's Ombudsman", American Association,

<http://www.abanet.org/adminlaw/ombuds/hill1.html>, (04.04.2008)

¹⁹⁸ Babüroğlu-Hatiboğlu, s. 55.

¹⁹⁹ Office of The Ombudman: State of Hawaii, "What is The Ombudsman's Jurisdiction", http://www.ombudsman.hawaii.gov/about_us.htm, (04.04.2008)

²⁰⁰ Arizona Ombudsman: Citizens' Aide, "Are there problems the Ombudsman can't handle?", <http://www.azleg.gov/ombudsman/about.asp>, (04.04.2008)

aracı olmadan yapıldığı ABD’de, kamu denetçileri re’sen harekete geçebilmektedirler. Bu açıdan kamu denetçilerinin belli bir konuda inceleme yapabilmesi için, bu konuyla ilgili duyular almış olması yeterlidir.²⁰¹

ABD’de kamu denetçiliğinin böylesine çeşitlenmiş olması ve daha çok spesifik konular için oluşturulmuş olması, şüphesiz bu ülkenin sosyo-kültürel, siyasi, idari ve demografik yapısından kaynaklanmaktadır. Her işte uzmanlaşmaya verilen önem, federatif yapı, kalabalık nüfus gibi unsurlar kurumun çeşitli şekillerde uygulanmasında büyük rol oynamaktadır. Adeta kamu denetçisi enflasyonunun yaşandığı ABD’de kamu denetçilerinin en belirgin ortak amaçları ise, yönetimin etkinliğini, verimliliğini ve sorumluluğunu arttırmaktır.

IV. İNGİLİZ ULUSLAR TOPLULUĞU (COMMONWEALTH) ÜLKELERİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ

İngiliz Uluslar Topluluğu, eski Britanya İmparatorluğu’nda bulunan ülkelerin oluşturduğu topluluktur. Başkanlığını İngiltere Kraliçesi’nin yaptığı topluluğun beş kıtadan toplam elli üç üyesi bulunmaktadır. Tablo 3’te de görüldüğü gibi bu ülkelerden Kanada, Papua Yeni Gine, Güney Afrika, Pakistan, Hindistan, Avustralya, Kıbrıs Rum Kesimi gibi pek çok ülkede kamu denetçiliği bulunmaktadır.²⁰² Ancak topluluktaki İngiltere ve Yeni Zelanda diğer ülkelere örnek olmaları nedeniyle özellik arz etmektedir. Bu nedenle kamu denetçiliği uygulamalarında İngiliz Uluslar Topluluğu ülkelerinden İngiltere ve Yeni Zelanda örnekleri incelenmiştir.

A. İngiltere

İngiltere’de idarenin üstlenmiş olduğu görevler diğer ülkelerinde olduğu gibi 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızlı bir şekilde artmıştır. Bu durum adli ve idari yargı organının olmadığı bu ülkede idarenin denetimi noktasında ciddi sorunlar yaşanmasına neden olmuştur.

²⁰¹ İbrahim Uğur ESGÜN, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara, 1996, C. 45, S. 1-4, s. 260.

²⁰² Özden, s. 52.

İngiltere’de idareyi denetlemek için ayrı idari mahkemeler bulunmamaktadır. Herhangi bir yöneticinin eylem ve işlemleri hakkında şikayeti olan bir kişi, adli mahkemeler önünde haklılığını ispat etmek durumundadır. Mahkemenin idari eylem ve işlemi yetki dışı ilan etmesi mümkündür. Ayrıca mahkeme bir idarecinin yapmak zorunda olduğu bir görevi yerine getirmemişse, yargıç bu kişiye söz konusu görevi mahkemece doğru kabul edilen şekliyle yerine getirmesini emredebilir. Ancak mahkemeler yoluyla idareye karşı hak aramak şekilci, pahalı ve uzun zaman alan bir yöntemdir. Bu da kişilerin haklarını aramalarında önemli engeldir.²⁰³

İngiltere’de tüm kamu yönetim birimleri ve bakanlıklar parlamentoya karşı sorumlu olan bir bakan tarafından yönetilirler. Milletvekilleri bu düzen içerisinde vatandaştan gelen şikayetleri söz konusu bakana iletir. İngiltere’de siyasal güç ile idari güç ayrımı olmadığından, bakan kötü yönetimden dolayı direkt sorumludur. Ancak bu yolla idarenin denetlenmesi daha zordur. Çünkü milletvekillerinin çok yoğun bir şekilde asli görevleriyle ilgisi bulunmayan işlerle uğraşması, yönetime yeterince etki edememekte, böylece vatandaşların idareye ilişkin sorunları da tatmin edici bir şekilde çözümlenememektedir.²⁰⁴

İngiltere’deki idareye karşı vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi ve mevcut denetim yollarına yardımcı olması amacıyla, kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması için 1961 yılında Sir John Whyatt tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda mevcut denetim yollarının yetersizliği tespit edilmiş ve yeni bir denetim mekanizması olarak, parlamentoya karşı bir kamu denetçisinin kurulmasını önerilmiştir. Bu öneriye zamanın muhafazakar partisi karşı çıkmışsa da, işçi partisi iktidarı Whyatt’ın teklifini benimsemiştir.²⁰⁵ Bu teklifin benimsenmesinde şüphesiz, 1962’de Yeni Zelanda’da kurulmuş olan parlamento komiserliğinin etkisi de vardır. Ancak bu tavsiye altı yıl sonra; 1967’de çıkarılan “Parlamento Komiserliği Kanunu” ile hukukilik kazanmıştır. Kurum İngiltere’de kuruluş kanunu gereği, “Parlamento Komiseri” ismiyle anılmaktadır. İlk parlamento komiseri kanun çıkmadan önce,

²⁰³ Ataman, İngiltere’de..., s. 219.

²⁰⁴ Ataman, İngiltere’de..., s. 219-220.

²⁰⁵ M. Akif ÖZER, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum:Parlamento Komiserliği”, T.İ.D., Y. 69, S. 416, 1997, s.59.

Eylül 1966'da atanmış olsa da göreve ancak Nisan 1967'de başlayabilmiştir.²⁰⁶ İlk yılında kuruma başvuru sayısı 1069 olmuştur. Bu sayı kuruma duyulan ihtiyacın bir yansımasıdır. İngiltere'de kamu denetçisine başvurular bir parlamenter aracılığıyla gerçekleşirse bu sayı, ilk yılı olmasına karşın daha da yüksek olabilirdi.²⁰⁷

1. Atanması ve Statüsü

İngiltere'de, parlamentonun üstünlüğü ve hakimiyeti olduğu halde, parlamento komiseri parlamento tarafından seçilmez. Parlamento komiseri, Kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektupla atanmaktadır. Atamayı yürürlüğe hükümet koysa da bu atama hükümetçe yapılmış sayılmaz.²⁰⁸ Atama öncesinde Kraliçe, parlamento komiseri ile Avam Kamarası* arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli soruşturma komisyonu başkanının görüşünü de almak zorundadır.²⁰⁹ Parlamento komiserinin, genel uygulamanın aksine, belli bir görev süresi yoktur ve İngiltere'deki emeklilik yaşı olan altmış beş yaşına kadar görev yapmaktadır. Ancak hem Avam Kamarası'nın hem de Lordlar Kamarası'nın* önerisiyle, Kraliçe tarafından emekliliği gelmeden görevden alınabilir. Ayrıca görevini yerine getiremeyecek kadar sağlık sorunları varsa veya kendisi görevi bırakmayı talep ederse, yine Kraliçe tarafından görevden alınabilir. Parlamento komiserliği kadrosunun boşalması durumunda, Kraliçe asil kamu denetçisi atanıncaya kadar bu görev için bir kişiyi atar. Bu kişi en fazla 12 aylığına görevde kalır.²¹⁰ Parlamento komiseri, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası ve Kuzey İrlanda Avam kamarası üyesi olamaz.

Parlamento komiseri görevi süresince çalışmalarını tamamen bağımsız bir şekilde yürütür. Herhangi bir hiyerarşik üstü yoktur. Bu nedenle hiç kimseden emir

²⁰⁶ Arslan, s. 158.

²⁰⁷ George LANGROD, "İngiliz Yönetimine Ombudsman'ın (Kamu Gözeticisinin) Katkısı ve Gerçek", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1975, C. 5, S. 3, s. 121.

²⁰⁸ Oytan, s. 605.

²⁰⁹ Tortop, Ombudsman Sistemi..., s. 5.

* **Avam Kamarası:** Birleşik Krallığın (İngiltere) parlamento meclislerinden biridir. Avam Kamarasının 630 üyesi vardır. (1955 seçimleri). Kamarada İngiltere adasının 511, Gal eyaletinin 36, İskoçya'nın 71, Kuzey İrlanda'nın 12 üyesi bulunmaktadır. Avam Kamarası üyeleri beş yıllık bir devre için seçilir.

²¹⁰ United Kingdom, The Parliamentary Commissioner for Administration Parliamentary Commissioner Act 1967, The Parliamentary Commissioner for Administration, Appointment and tenure of Office, Article 1-4.

http://www.omeurope.info/uk/index_e.html, (10.04.04)

veya direktif almaz. Sayıları ve hizmet şartları Hazine Bakanlığınca onaylanmak şartıyla, kendi personelini atayabilir. Parlamento komiserinin, yanında avukat istihdam etmeme geleneği vardır. Çünkü avukatların, olaylara salt hukuki yaklaşımları ve uzun tahlilleri faydadan çok zarar getireceği düşünülmektedir. Ancak kendisinin hukuk eğitimi almış olmasında sakınca görülmemektedir.²¹¹

2. Görev ve Yetkileri

Parlamento komiserinin görevi, parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen, yönetimin kötü davranışları veya hatası sonucu haksızlığa uğradıklarını iddia eden vatandaşların şikayetlerini incelemek, soruşturmak ve buna ilişkin raporunu her yıl parlamentoya sunmaktır.²¹² Kötü yönetime ilişkin ayrıntılar, yasalarda belirtilmemiş olmasına karşın, İngiliz hukukunda bunlar genelde, idarenin önyargılı, taraflı, özensiz, keyfi ve yersiz davranışlar olarak görülmektedir. Böylece idari kararların hukuksallığı gibi mahkemelerin yetkisinde bulunan durumlar görev kapsamı dışında bırakılmıştır.²¹³

Parlamento komiserinin görev ve yetkileri zaman içerisinde giderek genişlemiştir. Başlangıçta yerel yönetimler ve sağlık hizmetlerini denetleme yetkisi yokken 1973 ve 1974 yıllarında yapılan değişikliklerle artık bu kurumlar da parlamento komiserinin denetim alanlarına dahil olmuştur. 1983'te yapılan değişiklikle de 44 bakanlık, tüzel kişiliği olan veya olmaya kamu kurum ve kuruluşları da denetim kapsamına girmiştir. Bu da İngiliz halkının kurumu ne denli benimsediğinin göstergesidir. Ancak dışişleri, yargısal işlemler, devlet güvenliğini ilgilendiren işlemler, kraliyet dominyonlarıyla ilgili işlemler, elçilik ve konsolosluk işleri, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, ordunun sivil ve askeri personele ilişkin işlemler, mükafat ve imtiyaz işlemleri denetim kapsamı dışındadır.²¹⁴

²¹¹ Avşar, s. 148.

²¹² Andrew W. F. WONG, "The Birth of an Ombudsman: A Study of the British Parliamentary Commissioner", United College Journal, Chinese University of Hong Kong, Vol. 11, s. 134.

²¹³ Esin örücü, "Büyük Britanya'da İdarenin Yargısal Denetimi", **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1993, s. 259.

* **Lordlar Kamarası:** Üyeleri babadan oğla geçen Lord unvanı taşıyanlardan ya da Kraliçenin atadığı isimlerden oluşur.

²¹⁴ Ataman, İngiltere'de Ombudsman..., s. 224., Versan, s. 118.

Parlamento komiseri çalışmaları sırasında gerekli tüm bilgi ve belgelere ulaşmada yüksek mahkemenin sahip olduğu yetkilere sahiptir. Dolayısıyla istemiş olduğu bilgi ve belgeleri ilgili kamu kurum ve kuruluşları temin etmekle yükümlüdür. Hatta milli savunma sırları da dahil kamu yararına aykırı olan dokümanların tümüne ulaşma yetkisi vardır. Bakanlar kuruluna ait belgelerle bakanlar kurulu zabıtlarını talep etme ve inceleme yetkisi yoktur. Parlamento komiserinin dokümanlara ulaşabilmede böylesine geniş yetkilere sahip olması kendisinin ve çalışanlarının, Kraliçe'nin maiyetinde görevli sayılmalarından kaynaklanmaktadır.²¹⁵

3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Fransa'da olduğu gibi İngiltere'de de kamu denetçisine doğrudan başvurmak mümkün değildir. Bu durum parlamento üyelerinin geleneksel olarak halkın koruyucusu olarak görülmelerinden kaynaklanmaktadır. Vatandaşlar parlamento komiserine ancak Avam Kamarası üyesi olan bir parlamenterin aracılığıyla başvurabilirler. Lordlar Kamarası üyelerinin şikayet kabul yetkileri bulunmamaktadır.²¹⁶ Parlamento komiserine doğrudan yapılan başvurular ise kabul edilmemektedir. Denetim sonuçları da parlamento komiserince doğrudan şikayetçi kişiye iletilmez, bu görev de Avam Kamarası'nın parlamento üyelerince yerine getirilir.

Parlamento komiseri re'sen harekete geçemez. Mutlaka kendisine bir şikayetin parlamenterlerce ulaştırılması gerekmektedir. Parlamenterler de kendilerine herhangi bir şikayet ulaşmaksızın, şikayette bulunma yetkisine sahip değildirler. Şikayetler bir özel kişi veya cemiyet tarafından yapılmak zorundadır. Şikayetçi, şikayetini yaptıktan sonra ölmüşse veya herhangi bir nedenle kendi adına hareket etmeye muktedir değilse, şikayet onun şahsi temsilcisi, aile üyelerinden birisi veya onu temsil edecek diğer bir kişi tarafından yapılır. Ayrıca şikayetçi kişinin başvuruda kesin çıkarı olmak zorundadır. Genel bir sorun için başvuruda bulunulamaz.²¹⁷ Örneğin, polisin toplumsal olaylara müdahalesini doğru bulmayan bir kişi, bu

²¹⁵ Oytan, s. 608.

²¹⁶ Avşar, s. 148.

²¹⁷ Büyükkaragöz, s. 44.

nedenle kamu denetçisine şikayette bulunamaz. Şikayetçi kişi İngiltere’de oturuyor olmalı veya şikayetin orada bulunduğu sırada onunla ilgili olarak yapılan bir işlemle ilgili olması veya şikayetçinin İngiltere’ye kayıtlı uçak ya da gemide şikayete ilişkin işlemle karşılaşması gerekmektedir.²¹⁸

Avam kamarası üyesi parlamentere yapılacak olan başvuru yazılı olmalıdır. Kişi konunun parlamento komiserine iletilmesi için bu isteğini başvurusunda mutlaka bildirmelidir. Kişi başvurusunu söz konusu şikayete konu olan olayı öğrendiği andan itibaren on iki ay içerisinde, Avam Kamarası üyesine başvurusunu yapmalıdır. Ancak parlamento komiseri, olaya ilişkin özel sebepler görürse veya gecikmeyi haklı kılan sebepler varsa, zamanaşımına uğramış bir başvuruyu da kabul edebilir.²¹⁹

Parlamento komiseri kendisine gelen başvuruları, öncelikle kendi yetki alanına girip girmediği yönünde inceler. Kendisini yetkili görürse çalışmalarına başlar. Komiser yaptığı çalışmaları gizlilik içerisinde yürütür. Olayın tüm taraflarına iddialara ilişkin cevap verme fırsatı tanınır. Parlamento komiseri kararını bir raporla şikayetin incelenmesi için kendisine başvuran parlamentere iletir. Ayrıca bu raporun bir kopyası da ilgili kamu kurumunun en yetkili memuruna veya kendisinden şikayet edilen memura gönderilir.

Parlamento komiserinin herhangi bir yaptırımını olmadığından, eğer vermiş olduğu karara uyulmadığını ve haksızlığın düzeltilmediğini görürse durumu özel bir raporla hem avam Kamarası’na hem de Lordlar Kamarası’na bildirebilir. Bu kurumun önemli bir gücüdür. Ancak uygulamada kamu kurumları parlamento komiserinin kararlarına genelde uymaktadır. Bu nedenle böyle bir gücü kullanmasına pek gerek kalmamaktadır.

Parlamento komiseri İngiltere’de oldukça başarılı olmasına karşın, harekete geçme şekli eleştirilmektedir. Çünkü bir kamu denetçisi, herkesçe ve kolayca ulaşılabilir bir konumda olmalıdır. Bu da, kamu denetçisini diğer idari denetim mekanizmalarından ayıran en temel unsurlardandır. Kamu denetçisine başvuru

²¹⁸ Arslan, s. 161.

²¹⁹ Ataman, s. 229.

aracısız, doğrudan, formalitesiz ve kolay olmalıdır. Bunlar kamu denetçisinin başarısındaki en önemli unsurlardandır.

Şikayetlerin başvurusuna ilişkin getirilen eleştirilere rağmen, başarılı çalışmalarından dolayı parlamento komiseri, kısa sürede hukukçular ve kamuoyu üzerinde oldukça iyi bir etki bırakmış ve kurumun yetkileri zamanla genişletilmiştir. Parlamento komiserinin böylesine takdir görmesi ve artan prestiji sayesinde, zamanla daha dar ve özel konular hakkında faaliyet gösteren kamu denetçiliği türleri oluşturulmuştur. Bunları şöyle sıralayabiliriz; Yerel Yönetim Kamu Denetçisi, Polis Kamu Denetçisi, Kuzey İrlanda Kamu Denetçisi, Sigorta Kamu Denetçisi, Basın Kamu Denetçisi, Sağlık Hizmetleri Kamu Denetçisi, Yatırım Kamu Denetçisi, Adli Hizmetler Kamu Denetçisi, Cezaevi Kamu Denetçisi, Emekliler Kamu Denetçisi.²²⁰

B. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda, İngiliz Uluslar Topluluğu içinde yer alan, parlamenter hukuk sistemine sahip bir ülkedir. Yeni Zelanda'da yürütmenin başında İngiltere tarafından atanmış olan bir vali bulunmaktadır. İngiltere ile organik bir bağa sahip olan Yeni Zelanda, hem İskandinav ülkelerinden sonra, hem de İngiliz Uluslar Topluluğu içerisinde kamu denetçiliği kurumun ilk kez uygulandığı ülke olması ve başarılı çalışmaları neticesinde diğer ülkelere örnek olması bakımından önem taşımaktadır.²²¹

Kurumun uygulandığı ülkelerin çoğunda olduğu gibi Yeni Zelanda'da da kurumun oluşturulmasına ilişkin çeşitli tartışmalar yapılmıştır. Kuruma karşı olanlar, parlamenterlerin denetim haklarının ellerinden alınarak vatandaşla parlamenterler arasındaki bağın kopacağı görüşünü savunurken, kurumun faydalı olacağı görüşünü savunanlar ise, kamu denetçiliğinin kurulmasıyla parlamenterlerin iş yükü azalacağı ve asli görevleri olan yasamaya daha çok vakit ayırabilecekleri görüşünü

²²⁰ Deniz SAYIN, "Ombudsman", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Kontrolörler Derneği Yayını, Ankara, 1998, C.3, S.1, s. 5., Özden, s. 61.

²²¹ Jeremy POPE, "Complaint Mechanisms And The Ombudsman", **Best Practicies In Combating Corruption**, Office of the Co-ordinator for Economic Environmental Activities, Vienna, Austria, s. 79., [http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1283/7/Best+Practicies+in+Combate+Corruption+\(cap+7\)+\(BVCA\).pdf](http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1283/7/Best+Practicies+in+Combate+Corruption+(cap+7)+(BVCA).pdf), (12.04.2008)

savunmuşlardır.²²² 1962 yılında “Yeni Zelanda Parlamento Komiseri” yasasıyla kurulan kamu denetçiliği kurumunun, başarılı çalışmalarıyla kuruma karşı eleştirilerin yerinde olmadığı ortaya çıkmıştır. 1968,1975, 1983, 1988, 2001 ve 2005 yıllarında çıkarılan yasalarla, kurum çeşitli değişikliklere uğramış, bu kanunlarla görev ve yetkileri artırılmıştır.²²³

1. Atanması ve Statüsü

Yeni Zelanda’da biri şef olmak üzere, toplam üç kamu denetçisi seçilmektedir. Eşit konumda olmalarına karşın, şef kamu denetçisi kurumun yönetiminden ve iş bölümünün sağlanmasından sorumludur. Kamu denetçileri Temsilciler Meclisi’nin önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanırlar. Parlamenteoya karşı sorumlu olan kamu denetçileri görevde kaldıkları sürece başka bir devlet kurumunda çalışamaz, kar amaçlı özel bir işte çalışamaz, yerel yönetici olamaz ve milletvekili seçilemezler.²²⁴

Kamu denetçilerinin görev süreleri beş yıldır. Tekrar seçilmelerinde herhangi bir engel yoktur. Kamu denetçileri görevlerini yapamayacak durumdaysalar veya görevlerini ihmal etmiş ve kötüye kullanmışlarsa parlamentonun isteği üzerine Genel Vali tarafından görevlerinden alınabilirler. Ayrıca bu kişilerden herhangi biri görevinden ayrılır veya geçici süreyle görevi yapamaz hale gelirse Genel Vali bu kişiler yerine en fazla iki yıl görevde kalmak üzere yeni kamu denetçisi atar. Şef kamu denetçisi çalışacağı kadar personeli kendisi seçer, tüm kurum çalışanlarının maaşları Bakanlar Kurulu’nca saptanır. Yürütmeye karşı sorumluluğu olmamasına karşı kurum çalışanlarının maaşlarının yürütmece belirlenmesi kurumun bağımsızlığını zedelemektedir.²²⁵

²²² Özden, s. 78.

²²³ “History of the Office”,

<http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100014>, (12.04.2008)

²²⁴ Yıldırım ULER, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, **İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları (1-4 Mayıs 1990)**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s. 1024.

²²⁵ Zikrullah ÖZBAĞ, **Yönetimin Denetimi ve Ombudsman**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü), Bolu, 1997, s. 82.

2. Görev ve Yetkileri

Başlangıçta sadece merkezi yönetim oranları üzerinde denetim yapabilen kamu denetçileri, yapılan değişikliklerle birlikte daha geniş denetim alanlarına sahip olmuşlardır. Merkezi yönetim organlarından sonra önce sağlık ve eğitim kurumları daha sonra da yerel yönetimler kurumun denetim alanına dahil olmuştur.²²⁶ Kamu denetçileri mahkemeler, bakanlar ve ordunun geniş bir kısmını denetleyemez. Yetki dahilindeki konular hakkında, kamu kurumlarından gerekli tüm bilgi ve belgeleri isteyebilir, ancak Adalet Bakanı istenilen bilginin ulusal güvenlik veya dışişleri açısından sakıncalı olduğunu veya ilgili belgenin gizli olması gereken Bakanlar Kurulu'na ait belgelerden olduğunu saptarsa, kamu denetçisinin isteğini reddedebilir.²²⁷

3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Kamu denetçilerine başvurular sözlü veya yazılı şekilde yapılabilir. Ancak sözlü bildirimlerde kişi daha sonra söz konusu şikayetini bir dilekçeyle yazılı hale getirmek durumundadır. Başvuru yapılırken konuya ilişkin gerekli belgeler de dilekçeye eklenmelidir. Dilekçede kimlik bilgileri ve kendisine ulaşılabilecek adres ve telefon bilgileri de yer almalıdır. Aksi takdirde kişi şikayetlerini yeniden ve kurallara uygun olarak yapmalıdır. Başvurular İngiltere'nin aksine doğrudan kamu denetçilerine yapılır. Ancak kamu denetçilerine iletilen her şikayet incelenmeyebilir. Örneğin şikayette bulunan kişi önyargılı ve kendisi suçluysa, konu çok basit bir olaysa veya kişi konuyla doğrudan bağlantılı değilse, başvurular incelenmeye alınmaz. Ayrıca üzerinden on iki ay geçmiş vakalar ve yargı aşamasındaki konularla da kamu denetçileri ilgilenmezler. Kamu denetçileri başvuruları neden reddettiklerini şikayetçiye bildirmek zorundadırlar.²²⁸

²²⁶ "History of the Office",
<http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100014>, (12.04.2008)

²²⁷ Yılmaz ALTUĞ, "Vatandaşın İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı koruyan kamu Denetçisi Kurumu Müessesesi", **Yargıtay 100. Yıl Dönümü Armağanı**, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1968, s. 67.

²²⁸ "Investigatig complaints about government agencies",
<http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100020>, (12.04.2008)

Kamu denetçileri incelemeye karar verdikleri şikayet üzerine çalışmalarına başlarlar. Denetimlerini önceden ilgili kurumun en üst yöneticine bildirerek yapabileceği gibi önceden haber vermeksizin bir personel göndererek de yaptırabilir. Ancak ikinci yolla yapılan denetimler neticesinde kurum veya ilgili memur suçlu bulunmuş dahi olsa haklarında herhangi bir yazılı uyarı yapılamaz. Bu da ilgili kurum ve kuruluşların avantajıdır. Kamu denetçilerinin elde etmiş olduğu sonuçlar ve kendileri, mahkemeye verilemezler. Ancak bu onların denetlenmediği anlamına gelmez. Kamu denetçileri adına şef kamu denetçisi her yıl kurumun tüm çalışmaları hakkında parlamentoya rapor verir. Ayrıca parlamento bir müfettişi kamu denetçilerini denetlemek üzere görevlendirir.²²⁹

Yeni Zelanda’da ulusal düzeydeki kamu denetçileri dışında, Bankacılık Kamu Denetçisi, Sigorta ve Tasarruf Kamu Denetçisi, Çocuk Kamu Denetçisi, Tüketici Kamu Denetçisi, Çevre Sorunları Kamu Denetçisi, İstihdam Kamu Denetçisi, Basın Kamu Denetçisi, İnsan Hakları Kamu Denetçisi gibi yirmi dokuz tane spesifik konular üzerinde çalışan kamu denetçisi vardır.²³⁰ Kurumun böylesine çeşitlenmesinde kuşkusuz ulusal düzeydeki kamu denetçilerinin başarılı çalışmalarının katkısı büyüktür.

V. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE KAMU DENETÇİLİĞİ

23.07.1952 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşmasıyla, daha çok ekonomik menfaatlerin geliştirilmesi amacıyla kurulan Avrupa Birliği, zamanla ekonomik menfaatlerin ötesinde anlam kazanmıştır. Demokratik, şeffaf, hesap verebilir, kaliteli yönetim gibi herkesçe savunulan bu kavramlar AB’de, Avrupa Birliği Antlaşması’yla* (Maastricht Antlaşması) ön plana çıkmıştır. Her alanda önem verilen standartlaşma, AB Antlaşması’yla, kamu yönetiminde de daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Bu bağlamda AB Antlaşması’nın 195. maddesiyle*, birlik yaşamının demokratikleştirilmesi sürecinde, birlik kurumlarının saydamlığının

²²⁹ Özden, s. 80-81.

²³⁰ “Other Complaint handling bodies”,

<http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100025>, (12.04.2008)

*AB Antlaşması (Maastricht Antlaşması): 9-10.12.1991’de Hollanda’nın Maastricht şehrinde yapılan zirve sonucunda alınan kararlar, Maastricht Antlaşması ismiyle 07.02.1992’de imzalanmış ve 01.11.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

* Eski numaralandırmaya göre 138/e maddesi.

sağlayarak yurttaşlarla bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmesi, ayrıca yurttaşların şikayetlerinin dinlenerek, birlik kurumlarının daha demokratik şekilde işlemesi ve yurttaşlara yardımcı olması amacıyla, “Avrupa Kamu Denetçiliği Kurumu” oluşturulmuştur.²³¹ Böylece birçok Avrupa ülkesinde bulunan idari bir denetim organı, AB Antlaşması’yla AB yönetim düzeyinde yer almıştır.

AB’de ilk kamu denetçisi ise 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra atanmış ancak görevine 01.09.1995 tarihinde başlamıştır. AB’nin ilk kamu denetçisi ise Finlandiya eski kamu denetçisi Jacob Söderman olmuştur. Söderman’dan sonra, 01.04.2003’te seçilen ve şu anki AB kamu denetçisi ise, Yunanistan’ın da ilk kamu denetçisi olan P.Nikiforos Diamandouros’tur. Diamandouros 11.01.2005’te ikinci kez bu göreve seçilmiştir.²³²

A. Atanması ve Statüsü

Avrupa kamu denetçisi, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık süre için atanır. Bu atama Avrupa Parlamentosu seçimlerinden ardından gerçekleştirilir. Daha önce atanmış birinin bir daha atanması mümkündür. Yardımcı sekreteryası da bulunan kurumun merkezi, Strasburg’daki Avrupa Parlamentosu binasındadır. Ombudsman tamamen bağımsız ve tarafsız çalışır, hiçbir ülke veya kurumdan tavsiye veya direktif almaz. Kamu denetçisi, görev süresince Avrupa Adalet Divanı’nda görevli yargıçla aynı statüdedir. AB Parlamentosu’nun isteği üzerine Adalet Divanı Kamu denetçisini görevden alabilir. Bunun için kamu denetçisinin görevini yerine getiremeyecek derecede sağlık sorunları yaşıyor ve yetkilerini kötüye kullanıyor olması gerekmektedir.²³³

B. Görev ve Yetkileri

Avrupa kamu denetçisinin görevi, AB kurumları ve organlarının kötü yönetimi ile ilgili şikayetleri incelemek ve soruşturmak, olarak belirtilmiştir. AB kurumları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal kurumlar AB kamu denetçisinin görev alanı içerisinde değildir. İşyerleri veya özel kişilerle ilgili şikayetler de görev

²³¹ Temizel, s. 36.

²³² <http://ombudsman.europa.eu/cv/en/js.htm>, (13.04.2008)

²³³ M. Akif ÖZER, “Hukuku ve Kurumlarıyla Uluslar Üstü Bir Örgüt: Avrupa Birliği”, **MESS Mercek Dergisi**, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayınları, İstanbul, 2007, s. 186–187.

alanı dışındaki konulardır. Başka bir deyişle AB kamu denetçisinin görev alanına giren kurumlardan bazıları şunlardır: Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Komisyonu, Avrupa Sayıştay, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Polisi. Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa İlk Derece Mahkemeleri ve Asliye Hukuk Mahkemeleri ile ilgili şikayetleri ise incelemekle yetkili değildir.²³⁴

AB kamu denetçisi, kötü yönetim ve yetersiz veya başarısız yönetim, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanılması, bilgi edinme hakkı, yönetimin görevini savsaklayarak gereksiz gecikmelere sebep olması, şeffaflık eksikliği, görevi ihmal ve diğer kötü yönetim uygulamaları gibi konularda gelen şikayetleri inceler.²³⁵ 2007'de AB kamu denetçisine gelen şikayetlerin, ilgili konuları şöyledir: %28'i şeffaflık eksikliği ve bilgiye erişim, %18'i yetkinin kötüye kullanılması ve haksızlık, %13'ü gereksiz işlemler, %9'u diğer kötü yönetim uygulamaları, %'u gereksiz gecikmeler, %8'i ayrımcılık, %8'i görevi ihmal, %4'ü yasal hata ve %3'ü zorunlulukları yerine getirilmemesi ile ilgilidir.²³⁶

Avrupa Birliği mevzuatında kuvvetler ayrılığı prensibi kabul edildiğinden, kamu denetçisinin yargısal yetkileri yoktur. Ancak kamu denetçisinin, mahkeme kararlarının uygulanmasını sağlamak ve yargının idari açıdan işlemesine yönelik eleştiri ve tavsiyelerde bulunmak, yetkisi dahilindedir.²³⁷ AB kamu denetçisi bazen de, Avrupa kurumlarıyla görevliler arasındaki ilişkiler, personelin işe alımı ve rekabetin işleyişi gibi konularla ilgili şikayetleri de incelemektedir. Ancak buna yönelik şikayetler çok daha azdır.²³⁸

²³⁴ "What does he do?, What does he not do?", **The European Ombudsman: At a glance**, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#Target1>, (14.04.2008)

²³⁵ "What complaints can he deal with?", **The European Ombudsman: At a glance**, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#Target1>, (14.04.2008)

²³⁶ "European Ombudsman: Annual Report 2007 Executive Summary and Statistics", s. 27. http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/short07_en.pdf, (14.04.2008)

²³⁷ Ramazan ŞAHİN, "Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 2004, S.444, s. 79.

²³⁸ Özer, Hukuku ve Kurumlarıyla..., s. 187.

C. Başvuru ve Çalışma Şekli

AB kamu denetçisine AB üyesi ülke vatandaşları olan veya olmasa bile üye devletlerde ikamet eden ya da kayıtlı işyeri bulunan gerçek veya tüzel kişiler başvurabilir. Başvurular doğrudan kamu denetçisine yapılabileceği gibi AB Parlamentosu üyelerinden biri vasıtasıyla da yapılabilir. Başvurular, mektup, faks veya elektronik postayla yapılabilir. Şikayet formlarına kurumun internet adresinden ve ofislerinden ulaşılabilir.²³⁹ Kamu denetçisi herhangi bir başvuru yapılmaksızın re'sen inceleme başlatabilir.²⁴⁰

AB kamu denetçisi kendisine şikayeti bir hafta içinde inceler, şikayet hakkında soruşturma açıp açmayacağına bir ay içerisinde karar verir. Başlattığı bir soruşturmayı da en fazla bir yıl içinde neticelendirir. Varmış olduğu sonuçta şikayetçiyi haklı bulursa ilgili kurumu arayarak ve şikayetin giderilmesi için üç aylık süre verir. İlgili kurum bu zaman içerisinde şikayetçinin mağduriyetini gidermezse durumu AB Parlamentosu'na rapor eder. Şikayet yetki alanı dışındaki bir kurumla ilgili ise, kamu denetçisi bu konuyla ilgilenmez, ancak kişinin hangi kuruma başvurması gerektiğini ona söyler. Şikayet edilen kurum kamu denetçisine bilgi vermekle sorumludur.²⁴¹

Kamu denetçisi çalışmalarını rapor halinde parlamentoya ve kamuoyuna açıklar. Bu da kurumun yaptırım gücünün başında gelmesine rağmen, kamu denetçisinin tavsiyelerinin çok büyük bir kısmına genelde uyulmaktadır.

VI. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANAN KAMU DENETÇİLİĞİNİN BENZERLİKLERİ VE FARKLILIKLARI

Kamu denetçiliği kurumu günümüzde yüzün üzerinde ülkede uygulanmaktadır. İlk olarak İsveç'te kurulan, buradan da tüm dünyaya yayılan kamu denetçiliği, uygulandığı ülkelerin siyasi, sosyal, kültürel ve idari yapılarına göre

²³⁹ "Who can complain and how?", **The European Ombudsman: At a glance**, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#html>, (14.04.2008)

²⁴⁰ Şahin, s. 82.

²⁴¹ "What can the European Ombudsman do for you?", **The European Ombudsman: A Guide for Citizens**, 2002, s. 8-9. http://ombudsman.europa.eu/guide/pdf/en/guide_en.pdf, (14.04.2008)

şekillenmiştir. Çeşitli ülkelerde farklı adlar altında benzer görevler yürüten kamu denetçiliği kurumu, uygulamada benzer özellikler taşımalarına karşın çeşitli farklılıklar da arz etmektedir.

A. Benzerlikler

Çeşitli ülkelerdeki kamu denetçiliği kurumunun incelenmesi sonucunda ortaya çıkan ortak özellikler şunlardır:

1. Kamu Denetçilerinin Seçimlerindeki Benzerlikler

Kamu denetçisi olacak kişiler genellikle yüksek düzeyde yöneticilik yapmış veya yüksek yargıçlar arasından parlamentolar tarafından seçilmektedir. Kamu denetçileri genelde erkekler arasından seçiliyor olsa da ülkelerde, kadınların seçilmelerine yönelik herhangi bir sakınca yoktur. Bu göreve seçilecek kişilerin nitelikleri genelde ilgili yasada belirtilmiştir.

2. Kuruluş ve Bağımsızlıktaki Benzerlikler

Kamu denetçiliği ya anayasada yer alır ya da kanunla kurulur. Kamu denetçileri parlamento ve hükümetten bağımsızdır. Kurumun bu kadar başarılı olmasındaki en temel faktör onun bağımsızlığı ve tarafsızlığıdır. Bu kurum için olmazsa olmaz şartlardandır. Bu nedenle kurumun uygulandığı ülkelerde bu konuya özel bir hassasiyet verilmiştir. Kamu denetçileri genelde ayrı bir bütçeye ve geniş özlük haklarına sahiptirler.

3. Görev ve Yetkilerdeki Benzerlikler

Kamu denetçisinin görev ve yetki alanına, idarenin her türlü eylem ve işlemi girmektedir. Bu nedenle kurumun görev ve yetki alanları mümkün olduğunca geniş tutulmuştur. Bu doğrultuda kurumun denetim kapsamına, neredeyse ülkenin tüm idari kurumları sokulmuştur. Ancak başta yargı olmak üzere ordu ve cumhurbaşkanlığı gibi kurumlar genelde bu denetimden istisna kılınmıştır. Özellikle yargı, İsveç dışında, neredeyse hiçbir ülkede kamu denetçilerinin denetim kapsamında tutulmamıştır.

Kamu denetçileri, denetim alanlarıyla ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşmada tam yetkili kılınmalarına karşın, devlet sırrı ve ticari sır kapsamındaki bilgilere ulaşmalarına, genelde izin verilmemiştir. Kamu denetçileri dilediği kişiyi çekebilir veya uygun bulduğu başka soruşturma tekniği kullanabilirler.

4. Faaliyet Sonuçlarındaki Benzerlikler

Kamu denetçiliğinin genel özelliklerinden olan yıllık rapor yazarak bunu parlamentoya sunmak ve kamuoyuna açıklamak kurumun uygulandığı ülkelerde genel kabul gören özelliklerdendir. Kurumun doğrudan bir yaptırım gücü olmadığından, bu yöntemlerin; hatasını düzeltmesi için idareye dolaylı bir baskı unsuru olarak kullanılması genel kabul görmüştür.

B. Farklılıklar

Çeşitli ülkelerde uygulanan kamu denetçiliği kurumunun birçok benzer noktaları olmasına karşın önemli farklılıklar, ayrılan noktalar da vardır. Günümüzde yüzün üzerinde ülkede uygulanan kamu denetçiliği kurumlarının birbirlerinden farkları, aşağıda alt başlıklar altında anlatılacaktır.

1. Statülerdeki Farklar

Genel ilke olarak kamu denetçileri yürütme organı karşısında bağımsız ve tarafsızdır. Birçok ülkede bu tarafsızlığın sağlanması için adımlar atılmıştır. Ancak bunlar ülkelere göre farklılıklar gösterir. Bazı ülkelerde bağımsızlığı güçlendirici kurallar vardır. Atama usulleri, görev uyuşmazlıkları, yemin biçimi, sır saklama, yargısal dokunulmazlık, görevin sona ermesi ve ücret miktarı ülkelere göre değişkenlik göstermektedir.²⁴²

2. Kamu Denetçisinin Kişiliğindeki Farklılıklar

Kamu denetçisinin kişiliği, görevi de göz tutulduğunda, hizmetlerin yürütülmesi yönünden büyük önem taşır. Ayrıca medya ilişkileri ve kamuoyu oluşturabilmesi için de kişilik çok kamu denetçisinin kişiliği çok önem taşır. Bazı

²⁴² Tortop, Ombudsman Sistemi..., s. 8.

ülkelerde kamu denetçisi kamuoyunda en saygı duyulan kişidir. Örneğin İspanya’da Halk Savunucusu (Défenseur du Peuple), vatandaşları gözünde, İspanyol demokratik yaşamının en iyi sembolü olarak görülür.²⁴³

Bu göreve seçilmenin koşulları da ülkelere göre değişmektedir. Kamu denetçisinin hukukçu olmasına gerek yoktur. Sadece Danimarka ve Finlandiya’da hukuk eğitimi almış olması gerekmektedir. Diğer ülkelerde farklı devlet kademelerinden kişiler, bu görev için seçilebilirler.

3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görünüşündeki Farklılıklar

Birçok ülkede kamu denetçiliği tek kişilik kurumdur. Yani kamu denetçiliği görevini tek kişi yürütür. Yardımcıları yoktur ve sorumluluk bu kişinin üzerindedir. İngiltere, Fransa, Danimarka, İsrail, Hollanda, Yeni Zelanda gibi ülkelerde Avrupa Birliği’nde, bu görev için tek kişi görev yapar. Ancak Fransa ve İngiltere’de olduğu gibi bu kişilerin, taşrada temsilcilikleri bulunmaktadır. Buna karşın İsveç, Norveç ve Avusturya’da ise birden fazla kişi parlamento kamu denetçisi vardır. Bunların her birinin ayrı görev alanları vardır. Finlandiya’da ise bir kamu denetçisi ve bir de onun yardımcı bu görevi yürütürler. Yardımcı da kamu denetçisiyle aynı yetkilere sahiptir.

4. Yetkilerdeki Farklılıklar

Kamu denetçisi kendisine gelen dosyalar, konular üzerinde nesnel bir değerlendirme yapmak zorundadır. Araştırma sonunda konu hangi kurum veya kuruluş ile ilgili olduğunu, adalet makamlarına konunun intikal ettirilip ettirilmeyeceğine karar vermek durumundadır. Ancak, ilgili kuruluşlar ve araştırma konusundaki yöntem, ülkelere göre değişmektedir.

5. İlgili İdari Kurumlar Konusundaki Farklılıklar

İlke olarak kamu denetçileri, merkezi idare ve taşra kuruluşları hakkındaki şikayetleri ve hatta bakanlar hakkındaki şikayetleri inceleyebilirler. Ancak bu yetki ülkelere göre bazen çok sınırlı, bazen çok geniş olabilir. Sınırlamalar, kamu yönetimi

²⁴³ Tortop, Tortop, Ombudsman Sistemi..., s. 8.

alanında memurlar ile kurumları arasındaki ilişkilerde olabilir. Örneğin Fransa ve İngiltere’de bu alanda kamu denetçilerinin yetkileri sınırlıdır. Bazı ülkelerde yargı, askeri konular, dış ilişkiler ve kamu kuruluşlarının ticari faaliyetleriyle ilgili konularda kamu denetçilerinin yetkilerine sınırlamalar getirilmiştir.

Bazı ülkelerde kamu denetçisi, daha geniş yetkilere sahiptir. Güvenlik güçleri ve asker ile ilgili konularda ve yargı alanında idari işlemler konusunda yetkilidirler. Örneğin İsveç ve İspanya’da, adaletin bizzat muhakeme işlevi ile ilgili olmamak üzere adalet mekanizmasının işleyişi ile ilgili usul konularında şikayetleri incelemeye yetkilidirler.²⁴⁴ Ayrıca Almanya’daki kamu denetçiliği kurumu sadece askeri konularda incelemeler yapmakla yetkilidir. İsveç’te de ordu kamu denetçisi kurumunun denetim kapsamındadır.

Bazı ülkelerde yerel yönetimler kamu denetçisinin denetim kapsamı dışında olduğu halde, bazılarında yetki alanına girer. Örneğin Danimarka’da yerel yönetimler kamu denetçisinin denetim alanında değilken, İrlanda’da yerel yönetimler kamu denetçisince denetlenebilmektedir.

6. Yararlanılan Araştırma Yöntemleri Konusundaki Farklılıklar

İsveç Anayasası’nın 12. bölümünün 6ncı maddesine göre, kamu denetçileri mahkemelerin duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilir. İdari kurumların toplantı ve müzakerelerinde hazır bulunabilirler, ilgili karar ve işlemleri bildirebilirler. Mahkeme ve idari kuruluşlar ve bunların görevlileri kamu denetçisine her türlü bilgi ve dokümanları vermekle yükümlüdürler.²⁴⁵

Kamu denetçisi, incelemeleri dolayısıyla idarenin bazı dokümanlarına girmek, onları incelemek yetkisine sahiptir. Bu durum bazı ilgili kuruluşların bazı dosyalarının açıklanması sonucunu doğurur. Bazı memurların dinlenmesi ve görüşlerinin alınması gerekebilir. Bu benzer uygulamalar ülkelere göre farklılıklar gösterebilir. Bu araştırmalara güçlük çıkaran, cevap vermeyen memurlar ise genelde tüm ülkelerde cezalandırılmaktadır. Ancak kamu denetçilerinin, devlet sırrı ticari sır

²⁴⁴ Tortop, Ombudsman Sistemi..., s. 9.

²⁴⁵ Sweden Parliamentary Ombudsmen, The Instrument Of Government, Chapter 12. Parliamentary Control, Art. 6.,

http://www.omineurope.info/uk/index_e.html, (16.04.2008)

kapsamındaki bilgi ve belgelere ulaşmasına ülkeler pek sıcak bakmamış ve bunları istisna kapsamında değerlendirmişlerdir. Bu durumun istisnası olarak Fransa örnek gösterilebilir. Fransa’da belgelerin gizlilik niteliği öne sürülerek kamu denetçisinin görmesi engellenemez.²⁴⁶

7. Kamu Denetçisinin Yargı Organlarına Başvurma Olanakları Açısından Farklılıklar

İsveç’te kamu denetçiliğinin anayasal bir kurum olarak kabul edilmişinden bu yana, kamu denetçileri ceza mahkemelerine müdahil sıfatı ile başvurabilirler. Uygulamada bu yetki, hizmet kusuru işlediğinde kuşkulanılan memurlar hakkında kullanılır.

Diğer bazı ülkelerde de kamu denetçileri benzer yetkileri kullanılır. Finlandiya Anayasası’nın 49/2nci maddesine göre, kamu denetçisi, hizmet kusuru veya ihmali dolayısıyla görevliler hakkında dava açabilir.²⁴⁷ İngiltere, Fransa ve Yeni Zelanda gibi birçok ülkede ise kamu denetçilerinin buna benzer görevleri bulunmamaktadır.

Çeşitli ülkelerde farklı isimlerle kurulan kamu denetçiliği, ülkelerin siyasi, hukuki, idari ve sosyo-kültürel yapılarına göre çeşitli şekillerde uygulanmakla birlikte, özünde vatandaşların idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı korunması amacıyla oluşturulmaktadır. Bu nedenle ülkemizde oluşturulacak olan bir kamu denetçiliğinin bu temel amaç doğrultusunda bize özgü bir kurum olarak oluşturulması gerekmektedir. Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde kamu denetçiliği, ülkemiz boyutuyla ele alınmıştır.

²⁴⁶ Avşar, s. 150.

²⁴⁷ Constitution Act of Finland, Article 49., http://www.omineurope.info/uk/index_e.html, (16.04.2008)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Önceki bölümlerde açıklamaya çalıştığımız kamu denetçiliğinin Türkiye açısından yeri ve önemi üzerinde duracağımız bu bölümde; Türkiye'de kamu denetçiliği kurumuna benzer kurumlar var mıdır? Bu kurumun oluşturulmasına yönelik çalışmalar nelerdir? Kurumun oluşturulmasına yönelik eleştiriler nelerdir? Oluşturulacak bir kamu denetçiliği kurumu nasıl olmalıdır? şeklindeki bu ve benzeri soruların cevabı aranacak ve son dönemde Türkiye gündemine giren bu kurum ile ilgili gelişmeler üzerinde durulacaktır.

I.TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİNE BENZER KURUMLAR

İlk kamu denetçisinin İsveç Kralı Demirbaş Şarl tarafından Osmanlı topraklarında sürgüneyken atanmış olması, kurumun köklerinin Osmanlı'ya dayandırılmasına sebep olmuştur. Kral sürgün yıllarında, Osmanlı Devlet ve sosyal hayat yapısını inceleme fırsatı bulmuş, çeşitli kurum ve kuruluşlardan etkilenmiştir. Kadıaskerlik, Ahilik, Şeyhülislamlık ve Divan-ı Hümayun, Kralın ilk kamu denetçisini atamasında etkilendiği kurumların başında gelmektedir. Cumhuriyet öncesi dönemde kamu denetçiliği kurumuna benzetilen bu kurumların yanında Cumhuriyet sonrası dönemde de bazı kurum ve kuruluşlar kamu denetçiliğine benzetilmiştir. Bunlar; Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir. Türkiye'de kamu denetçiliği Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası olmak üzere iki dönemde incelenmiştir.

A. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar

Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı Devlet yapısı içinde yer alan Kadıaskerlik Kurumu, Ahilik Teşkilatı, Şeyhülislamlık Kurumu ve Divan-ı Hümayun kamu denetçiliğine benzetilmektedir.

1. Kadıaskerlik (Kazaskerlik) Kurumu

Osmanlı'da kamu denetçiliğine benzetilen kurumların başında Kadıaskerlik gelmektedir. Kadıaskerlik, İslam devletlerinde başarıyla uygulanmış Kadı-ül Kudat

kurumunun bir benzeri olarak Osmanlı'daki devlet kurumlarından. Günümüzün adalet bakanı olarak da nitelendirilebilecek kadıasker, Osmanlı Devleti'nde padişah başkanlığında birinci dereceden devlet işlerinin görüşülme üzere toplanıldığı divan olan Divan-ı Hümayun'un daimi üyelerindendi. İlk kadıasker I.Murad tarafından askeri sınıfın şer'i ve hukuki işlerine bakmak üzere atanmıştır. Zamanla kurumun görev ve yetkileri genişletilmiş, sayıları da Yavuz Sultan Selim zamanında üçe çıkarılmıştır. Baş kadı olarak da isimlendirilen kadıaskerler, askeri işlerin yanında, kadıları denetlenmesi ve onların atanmasıyla da görevliydi.²⁴⁸ Kadıaskerlerin önemli görevlerinden biri ise, İslam Hukukunun, padişah dahil tüm kamu görevlilerince, halkın birbirleriyle ve halkın devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını sağlamaktı. Böylece bireylerin hakları, kamu görevlilerinin güçlerini kötüye kullanmalarına karşı korunuyordu. Bu görevi pekiştirmek amacıyla da kadıaskerler, salı ve çarşamba günleri hariç haftanın diğer günleri kendi konaklarında oluşturmuş oldukları divanlarda halktan gelen şikayetleri dinler ve çözüme kavuşturmaya çalışırlardı.²⁴⁹

Yukarıda belirtilen özelliklerinden dolayı, yerli ve yabancı birçok araştırmacı kadıaskerlik kurumunu, kamu denetçiliğine benzetmiş ve Demirbaş Şarl'ın Osmanlı topraklarında sürgündeyken atadığı kamu denetçisini, bu kurumdan esinlenerek atadığını ileri sürmüşlerdir. Kadıaskerlik ve kamu denetçiliği bireylerin haklarının, kötü yönetime karşı korunmasındaki fonksiyonları açısından benzeşmelerine karşın, aralarında önemli farklılıklar vardır. Her şeyden önce kadıaskerlerin görevi sadece bireylerin haklarını kötü yönetimden korumak değildi. Oysa ki kamu denetçisinin yegane görevi budur. Bununla birlikte kadıaskerler, sorunlara hukuki pencereden yaklaşır, yerindelik denetimi yapmazlardı. Sorunları sadece İslam Hukuku prensiplerine göre çözümlenmeye çalışırlardı. Görev süreleri ise 1 yıl olup tekrar bu göreve gelemeyen, yerlerini en yüksek kademeli kadılara bırakırlardı. Kamu denetçileri ise kadıaskerinin aksine yerindelik denetimi yaparlar. Görev süreleri ise genellikle

²⁴⁸ Yusuf HALAÇOĞLU, **Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1995, s. 15-16.

²⁴⁹ Galip DEMİR, **Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu ve Ahilik**, AKAEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 223.

genel seçimlerle paraleldir ve kurumun uygulandığı birçok ülkede aynı kişi göreve tekrar seçilebilmektedir.²⁵⁰

2. Ahilik Teşkilatı

Osmanlı'da kamu denetçiliğine benzetilen bir diğer kurumsa Ahilik teşkilatıdır. Ahilik, Müslüman-Türk toplumunun 13. yy.dan sonra iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarda gelişimini sağlayan, mesleki dayanışmayı sanat ve ahlaki değerlerle koruyan ilk Türk esnaf birliklerinin adıdır. "Ahilik" kardeşler topluluğu veya teşkilatı manasına gelmektedir. Bu teşkilatın temel felsefesi inanç ve ibadetin sanat ve meslekte bütünleştirilerek "dayanışma", "itidal" ve "kanaatkarlık" gibi birtakım toplumsal ve ahlâki ilkeler etrafında kümelenmektedir. Amacı, yerleşik hayata geçen ve kentleşen bir toplumun insanlarını yardımlaşma duygusu altında toplayarak teşkilatlanmalarını sağlamaktır.²⁵¹ Ahilik teşkilatı Selçuklu ve Osmanlı dönemlerinde hem sosyo-kültürel hayatın düzenlenmesinde hem de çalışma hayatının kurallarının konulup korunmasında önemli bir rol oynamıştır.

Ahilik teşkilatı iktisadi hayatın düzenlenmesi dışında, insanları birbirlerine yakınlaştırmak, aralarındaki dayanışmayı arttırmak, devlet ile halk arasında veya halkın kendi aralarında çıkan sorunların çözümünde arabuluculuk yapmak gibi görevler de üstlenmiştir. Ahi başkanları bilgili, tarafsız, bağımsız kişiler olup demokratik usulle seçilmişlerdir. Ahilik teşkilatı bu özellikleriyle, kamu denetçiliğine benzemektedir. Ayrıca Ahi başkanının görev ve işlevi şu noktalarda kamu denetçisiyle birleşmektedir. Bunlar:²⁵²

- Vatandaşların şikayetlerini yetkili makamlara ulaştırmada kolaylık sağlanması,
- Ahilik kurumunca önerilen kaidelerin hukuk sistemine dönüşmesi, böylece davaların çözümünün kolaylaştırılması,

²⁵⁰ Demir, Ombudsman..., s. 66-67.

²⁵¹ Neşet ÇAĞATAY, "Bir Türk Kurumu Olan Ahilik", Selçuk Üniversitesi Yayınları, İkinci Baskı, SÜ Basımevi, Konya, 1981, s. 51.

²⁵² Galip DEMİR, "Ombudsmanlığın esin kaynağı: Ahilik", **Zaman Gazetesi**, 08.05.2004, <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=45373&keyfield=6F6D627564736D616E6CC4B1C49FC4B16E206573696E206B61796E61C49FC4B1>, (24.04.2008)

- Şikayetlerin aracısız iletilmesi,
- Rüşvet, dolandırıcılık, adam kayırma, her türlü haksız tutuma karşı vatandaşın hakkının korunması,
- Tüketici haklarının korunması,
- Din dil ve mezhep farkı gözetmeksizin herkese eşit davranılması, gibi konulardır.

Hem yukarıda belirtilen ortak özellikleri itibariyle hem de Demirbaş Şarl'ın ilk kamu denetçisini, sürgünde olduğu ve Ahilik teşkilatının Avrupa'da en aktif olduğu Edirne ve çevresindeyken ataması²⁵³, bazılarınca kamu denetçiliğinin kökleri Ahiliğe dayandırılmıştır. Galip Demir, Mustafa Köksal, H.Galip Küçüközyiğit ve Nevval Sevindi gibi bazı araştırmacılar bu görüşü savunanlardandır.²⁵⁴

Ahilik teşkilatı ile kamu denetçiliği arasında çeşitli benzerlikler olmasına karşın aralarında birçok farklar bulunmaktadır. Öncelikle ahilik teşkilatı bir mesleki bir örgüt olarak kurulmuş ve zaman içerisinde kötü yönetime karşı toplum ve devlet arasında bir arabulucu kimliğine bürünmüştür. Oysa kamu denetçisinin kuruluş amacı ve en temel görevi budur. Ahi başkanının halk ve devlet arasında, bir arabulucu olarak görev yapmasının yanında askeri, siyasal, dini, ekonomik, sosyo-kültürel çeşitli fonksiyonları vardır.²⁵⁵ Buna karşılık kamu denetçinin böylesi geniş fonksiyonları yoktur. Ayrıca Ahilik dini esaslar doğrultusunda oluşturulmuş bir teşkilat olmasına karşın kamu denetçiliği dini kurallara göre kurulmamıştır.

3. Şeyhülislamlık Kurumu

Şeyhülislamlık da kamu denetçiliğine benzetilen kurumlardandır. Şeyhülislamlık kurumu XV. yüzyılın başlarında kurulmuştur. Şeyhülislam, dinsel

²⁵³ Demir, Ombudsman..., s. 101.

²⁵⁴ Demir, Ombudsman..., s. 123., Köksal, s. 9., Nevval Sevindi, "Bir Kültürel Nehir: Ahilik", <http://www.nevalsevindi.com/oku.php?id=474>, (24.04.2008), H. Galip Küçüközyiğit, "Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman", http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm (01.01.2008)

²⁵⁵ Nurettin ÖZTÜRK, "Ahilik Teşkilatı ve Günümüz Ekonomisi, Çalışma Hayatı ve İş Ahlakı Açısından Değerlendirilmesi", s. 2. <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/7/43.pdf>, (24.04.2008)

konularda en yüksek derecede bilgi ve yetkiye sahip olan kimse anlamına gelir. Osmanlı Devleti zamanında Şeyhülislam dinsel konularda en yüksek yetkiye sahip devlet görevlisiydi. Gerekli zaman dinsel sorunlarla ilgili görüşlerini fetva yayımlayarak açıklardı. Bu fetvalar kanun niteliği taşırlardı. Ulemanın reisi de olan Şeyhülislam idareyi ve yargıyı gözetim altında tutardı. Devletin tüm faaliyetleri, Şeyhülislam'ın, bu faaliyetlerin İslami esaslara uygunluğunu ifade edecek fetvası alınarak gerçekleştirilirdi.²⁵⁶

Şeyhülislam'ın kamu denetçiliğine benzerliği ise bazı idari organlarını (medrese, vakıflar, mahkemeler) denetleyebilmelerinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca Şeyhülislamlık, Osmanlı yönetimindeki gücü ve siyasi olaylarda oynadığı fonksiyonları bakımından en çok serbest hareket eden bir kurumdur. Siyasi olaylarda aldığı önemli görevleri ve dini iktidarı temsil etmesinden dolayı toplumda büyük itibar ve saygınlığı bulunuyordu. Bu özellikleriyle de Şeyhülislamlık, kamu denetçiliğine benzetilmektedir. Ancak kamu denetçiliğiyle Şeyhülislamlık arasında birkaç ortak nokta olsa da, bunlara dayanarak aralarında doğrudan bir bağlantı kurmak çok da doğru değildir. Her şeyden önce Şeyhülislam bir din adamıdır ve idareyi tamamen dini argümanlara göre denetlemektedir. Oysa kamu denetçisi ne din adamıdır ne de denetimlerini dini esaslara göre yapar. Ayrıca Şeyhülislamlar sadece birkaç idari kurumu denetleme yetkisine sahipti. Kamu denetçisinin denetim alanı ise hemen hemen tüm kamu kurumlarıdır.

4. Divan-ı Hümayun

Osmanlı'da kamu denetçiliğine benzetilen kurumlardan biri de Divan-ı Hümayun'dur. Osmanlı İmparatorluğu'nda, padişah sarayında toplanan ve şimdiki "Bakanlar Kurulu" olan bu kurum, memleketin önemli işlerini gören, aynı zamanda vatandaşların müracaat dilekçelerini de kabul ederek bir çeşit yüksek mahkeme vazifesi de gören kurumdur. Divan-ı Hümayun'da, imparatorluğa ait siyasi, idari, askeri, örfi, şer'i, adli ve mali işler, şikayet ve davalar görüşülüp, ilgililer tarafından tetkik edildikten sonra, bir karara bağlanırdı. Divan, hangi dil ve millete mensup olursa olsun, her sınıf halka, kadın erkek herkese açıktı. Devletin idari, siyasi ve örfi

²⁵⁶ Esra YAKUT, *Şeyhülislamlık: Yenileşme Döneminde Devlet ve Din*, Kitap Yayınevi, Eskişehir, 2005, s. 37.

işleri doğrudan doğruya; diğerleri, bir müracaat, bir itiraz veya bir lüzum üzerine tetkik edilirdi. Memleketin herhangi bir yerinde haksızlığa uğrayan, zulüm gören veya mahalli kadılarca haklarında yanlış hüküm verildiğini iddia edenler, vakıf mütevellilerinin haksız muamelelerine uğrayanlar, idari veya askeri amirlerden şikayeti olan herkes ve diğer davacılar Divan-ı Hümayun'a bizzat başvururlardı. Bütün davalar burada tarafsız bir şekilde görüşülür ve bir karara bağlanırdı.²⁵⁷

Divan-ı Hümayun'da görülen işler göz önünde bulundurulduğunda, kamu denetçiliğine benzer fonksiyonlar yerine getirdiği görülmektedir. Öyle ki "Divan-ı Hümayun Şikayet Kalemi" adlı bir kurum Divan bünyesinde kurulmuş ve gelen şikayetler ve bu şikayetlere ilişkin çözümler bu kurum vasıtasıyla yürütülmüştür.²⁵⁸ Bazı yazarlar da bu benzerliğe dikkat çekerek kamu denetçiliğinin bu kurumdan esinlenerek oluşturulduğunu savunmaktadırlar. Ataman, Demirbaş Şarl'ın Osmanlı topraklarında sürgündeyken, kralın Dian-ı Hümayun'un çalışmalarında, süratle karara vardığını, resmi görevlilerin hatalı, kasıtlı uygulamalarına karşı kişileri koruduğunu, zararlarının telafisi için çalıştığını gördüğünü ve bütün bunlardan dolayı böyle bir uygulamayı başlattığını ifade etmektedir.²⁵⁹

Divan-ı Hümayun üyelerinin padişahça atanması, tek görevinin idarenin haksız uygulamalarına çözüm getirmek olmaması, nüfusun büyük bir kısmının İstanbul dışında olması nedeniyle vatandaşların, şikayetlerini doğrudan Divan'a iletmelerinde büyük zaman ve para kaybına uğramaları gibi konular kurumu kamu denetçiliğinden farklı kılan unsurlardır. Ayrıca vatandaşların her birinin şikayetlerini tek tek dinlemek ve bunlara çözüm bulmak, zaman ve Divan'ın işlerinin yoğunluğu bakımından da pek mümkün görülmemektedir.

B. Cumhuriyet Döneminde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar

Cumhuriyet sonrası dönemde kamu denetçiliğine benzetilen kurumlar; Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir.

²⁵⁷ Halaçoğlu, s. 9.

²⁵⁸ Kazancı, s. 14.

²⁵⁹ Ataman, Ombudsman..., s. 779.

1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), 01.04.1981 tarihinde 2443 sayılı yasayla kurulmuştur. Bu yasaya göre yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla ile DDK kurulmuştur. 1982 Anayasası'nın 108. maddesiyle de Anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Anayasa'nın 108. maddesinde DDK'nın kuruluş amacı ve görevleri ise şöyle tanımlanmaktadır. "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı kuvvetler ve yargı organları DDK'nın görev alanı kapsamı dışındadır."²⁶⁰

DDK'nın üyeleri ve üyeleri içinden başkanı, kanunda belirlenen nitelikleri taşıyanlar arasından, Cumhurbaşkanınca atanır. 2443 sayılı yasanın 3. maddesine göre; "Kurul üyeleri, yüksek öğrenimlerini bitiren, en az on iki yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş (seçkinleşmiş); deneyimli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. İki yılda bir kurul üyelerinden üçte biri yenilenir. Kurul için toplam dokuz üye atanır."²⁶¹

DDK'nın yasada belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemesi, bu denetimler esnasında her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme gücüne sahip olması ve siyasi olarak tarafsız olması gereken Cumhurbaşkanı'na bağlı olması, yıllık çalışmaları bir raporla Cumhurbaşkanına sunması, gibi özelliklerinden dolayı, DDK kamu denetçiliğine benzetilmektedir.²⁶² Kurulun kamu denetçiliğine benzeyen bir diğer özelliği de, kurulun yapmış olduğu inceleme, araştırma ve denetimler neticesinde almış olduğu kararlar bağlayıcı nitelikte değildir. Ancak 1990 yılında

²⁶⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 108,
<http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>, (01.05.2008)

²⁶¹ Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, m. 3,
<http://www.hukuki.net/kanun/2443.15.text.asp>, (01.05.2008)

²⁶² Özden, s. 95.

kurulun işleyişinde değişiklik yapılarak kurulun aldığı kararların bağlayıcılığı artırılmaya çalışılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanınca Başbakanlığa gönderilen kurul raporlarında, incelenmesi, teftişi, tahkiki ve dava açılması istenen konular en geç 45 gün içerisinde gereği yapılmak üzere Başbakanlık tarafından yetkili mercilere intikal ettirilir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü takdirde Başbakanı da atlayarak, doğrudan adli ve idari mercilerden rapor doğrultusunda gereğinin yapılmasını isteyebilir.²⁶³ Bu özellikleriyle devlet Denetleme Kurulu bir nevi kamu denetçisi olduğu ileri sürülmüştür.²⁶⁴

Bu benzerliklere rağmen DDK'nın kamu denetçiliğinden ayrılan bazı önemli yönleri bulunmaktadır. Öncelikle DDK Cumhurbaşkanı'na bağlıdır ve onun istekleri doğrultusunda denetimlerini yapar.²⁶⁵ Vatandaşların kurula başvuru hakkı olmadığı gibi kurul re'sen harekete geçemez. Oysa kamu denetçisi, vatandaşın idareye ilişkin şikayetlerini hiçbir formaliteye bağlı olmaksızın alır. Hatta bir çok ülkede idari işlemin kamu denetçisi tarafından soruşturulması için vatandaşın şikayetine dahi gerek yoktur. Basında çıkan bir haber bile kamu denetçisini harekete geçirebilir.

Kamu denetçisi, vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan şikayetleri kısa sürede incelemek ve mağduriyete son vermek amacıyla hareket ederken; DDK idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını sağlamak için çalışır. Kamu denetçisi yerindelik denetimi yapabilirken, DDK daha çok hukukilik denetimi yapmaktadır. Diğer ayırt edici bir fark da; kamu denetçisinin hazırladığı raporları parlamentoya sunmak, gerekli gördüğünde kamuoyuna bilgi vermek, yönetimi uyarmak, bazı ülkelerde disiplin ve ceza soruşturması yapılmasını istemek, hatta bu soruşturmaları bizzat yürütmek gibi yetkileri varken; DDK, hazırladığı raporları Cumhurbaşkanı'na sunmakta ve gereğinin yapılması Cumhurbaşkanı'nın inisiyatifindedir.²⁶⁶

Denetim alanları bakımından da DDK ve kamu denetçiliği arasında çeşitli farklılıklar vardır. Örneğin DDK sadece idareyi değil aynı zamanda işçi ve işveren

²⁶³ Pertev BİLGİN, “Yap, İşlet, Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması”, **Kamu Yönetimi İkinci Kitap, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Yayını, Ankara, 1990, s. 849–850.

²⁶⁴ Eryılmaz, s. 94–95.

²⁶⁵ Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, 14.b., Turhan Kitabevi, Ankara, 2000, s. 72.

²⁶⁶ Kılavuz, Yılmaz, İzci, s. 62.

meslek teşekküllerini, kamuya yararlı dernekleri ve vakıfları da denetlerken kamu denetçisi ise idareyi denetlemekle görevlidir. Silahlı kuvvetler ve yargı organları ise DDK'nın denetim kapsamı dışında tutulmuştur. Buna karşın kamu denetçiliğinin denetim alanında kamu kurumları yer almakta, kamu yararına faaliyette bulunan dernekler ve vakıflar ise denetim kapsamında değildirler.²⁶⁷ Bununla beraber kamu denetçiliğinin uygulandığı birçok ülkede yargı kararları üzerinde olmasa da yargı sürecinin hızlandırılmasına ilişkin kamu denetçilerinin bazı yetkileri vardır. Ayrıca başta Almanya ve İsveç olmak üzere çeşitli ülkelerde kamu denetçilerine, silahlı kuvvetleri denetleme yetkisi verilmiştir.²⁶⁸

DDK ve kamu denetçiliği arasındaki en ayırt edici özellik ise kurumların bağımsızlıklarıyla ilgilidir. Uluslararası Ombudsman Enstitüsü bir kurumun kamu denetçiliği kurumu sayılabilmesi için parlamentoya bağlılığı koşulunu aramaktadır. Ayrıca kurumun bağımsız çalışabilmesi için idari ve mali özerkliğin sağlanması da gerekmektedir.²⁶⁹ DDK Cumhurbaşkanının direktifleri doğrultusunda faaliyetlerini yürütür. Kurul üyelerinin tamamının Cumhurbaşkanınca seçilmesi, özerk mali yapısının olmayışı da kurulun bağımsızlığının sağlanmasını engelleyen unsurlardandır. DDK'nın kuruluş amacı vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi değil, Cumhurbaşkanı'nın idareye ve kamusal hayata müdahale etme gücünü artırmaktır.²⁷⁰ Zaten DDK bu faaliyetleri nedeniyle hiyerarşik denetim içerisinde yer almaktadır. Kamu denetçi ise idareden bağımsız olarak faaliyetlerini yürütür ve çalışmaları esnasında hiçbir kurum veya kişiden direktif almaz. Genelde parlamentolarca seçilen kamu denetçileri gücünü bir kişiden değil halktan almaktadır.

2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

Bireylerin yönetime başvurarak şikayetlerini bildirmeleri ve birtakım isteklerde bulunmaları hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Bu anlayış doğrultusunda 1982 Anayasası ile TBMM bünyesinde Dilekçe Komisyonu oluşturulmuştur. Bu

²⁶⁷ Esgün, s. 264-264.

²⁶⁸ Mutta, s. 67. 85.

²⁶⁹ International Ombudsman Association, "Independence, Ioa Standarts Of Practice", http://www.ombudsassociation.org/standards/Stds_Practice_1-07.pdf, (01.05.2008)

²⁷⁰ Erhürman, Dünya'da ve KKTC'de..., s. 84.

Komisyon, Anayasadaki dilekçe hakkının bir sonucu olarak oluşturulmuştur. Bireylerin kamu kurumlarıyla ilgili istek ve şikayetlerini, gerek ilgili kurumlara gerekse de TBMM'ye yazılı bir şekilde yapmaları için 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında -farklı adlarla da olsa- dilekçe hakkına yer verilmiştir.

Dilekçe hakkı, 1982 Anayasasının ikinci kısmının dördüncü bölümü olan Siyasi Haklar ve Ödevler bölümünün son maddesi olan 74. maddede düzenlenmiştir. Bu madde ile vatandaşlara ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılara kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkı tanınmış ve başvuruların gecikmeksizin yazılı olarak yanıtlanması düzenlenmiştir. Dilekçe hakkı 1982 Anayasasında düzenlemesine karşın Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ancak 01.11.1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Komisyonla başvurular yazılı bir dilekçe ile yapılmakta olup, dilekçede kişinin adı, soyadı, imzası ve açık ve anlaşılabilir adresi, dilekçenin belli bir konuyu içermesi ve konu kısmına dilekçenin özünün kısaca belirtilmesi gerekmektedir. Komisyonla gönderilen dilekçeler, belli bir konuyu içermiyorsa, yeni bir yasayı veya yasa değişikliğini gerektiriyorsa, yargı organlarının görevlerini içeren konulara giriyorsa ve konuyla ilgili yetkili idari makamlarca verilen kesin bir karar varsa veya şekil şartlarına uygun değilse başvurular reddedilir. İncelenen dilekçeye ilişkin işlem veya işlem süreci hakkında en geç otuz gün içinde dilekçe sahibine yanıt verilir.²⁷¹

Dilekçe komisyonu çalışmaları esnasında gerekli bilgi ve belgeye ulaşmada geniş bir yetkiye sahiptir. Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nda alınan kararlar, komisyon başkanlık divanınca bütün milletvekilleri ve bakanlara dağıtılır. TBMM Başkanlığı'na sunulan komisyon kararları hakkında TBMM'nin alacağı karar kesin niteliktedir.²⁷²

İnceleme yapma şekilleri, doğrudan başvuru, parlamentoya rapor verme ve kamuoyu oluşturarak, dolaylı bir denetim mekanizması olması bakımından TBMM

²⁷¹ Firuz Demir YAŞAMIŞ, "Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1982, C. 15, S. 1, s. 50.

²⁷² Demir, Ombudsman..., s. 229.

Dilekçe Komisyonu, kamu denetçiliğine benzetilen kurumlar arasındadır. Ancak bu iki kurum arasında ayırt edici pek çok farklılıklar bulunmaktadır.

İki kurum arasındaki farklılıkların başında yapısal farklılıklar gelmektedir. Kamu denetçisi, her şeyden önce parlamento dışından belirlenmekte iken dilekçe komisyonu bizatihi TBMM bünyesinde oluşturulmaktadır. Komisyon üyeleri parlamentodaki partilerin sandalye sayılarıyla orantılı olarak seçilmektedir. Kamu denetçisi de parlamentoya sıkı bir ilişki içindedir. Ancak kamu denetçisi uygulandığı hiçbir ülkede parlamenter sıfatı taşımaz. Oysaki komisyon üyelerinin her biri aynı zamanda bir milletvekilidirler.

İki kurum amaç ve işlev bakımından da farklılıklar arz eder. Dilekçe komisyonu, idarenin yasama tarafından denetimlerini sağlamak ve herhangi bir hukuk dışılık söz konusu olduğunda ilgili makamları harekete geçirebilmek amacıyla kurulmuştur. Her iki kurum da şikayet üzerine harekete geçmeleri bakımından benzetilmelerine karşın, komisyon daha çok vatandaşla milletvekili arasındaki şikayet trafiğini azaltma ve bu yoğunluk yüzünden milletvekillerinin asli görevi olan yasama faaliyetlerine daha çok vakit ayırabilmelerini sağlama işlevi görmektedir.²⁷³ Ayrıca kamu denetçisi kendisine herhangi bir başvuru olmadan da re'sen harekete geçebilir.

Ayrıca dilekçe komisyonu bir kamu denetçisi kadar bağımsız ve tarafsız olamaz. Çünkü komisyon üyeleri milletvekillerinden oluşmakta ve üyeler meclisteki partilerin sandalye sayılarına göre belirlendiğinden, idari mekanizmayı elinde tutan meclis çoğunluğunun komisyonda da etkili olması kuvvetle muhtemeldir.

3. Tüketici Sorunları Hakemi Heyeti

Türkiye’de kamu denetçiliği ile en çok benzerlik kurulan kurumlardan biri de “Tüketici Sorunları Hakem Heyeti”dir. Tüketicinin Korunması Hakkındaki 4077 sayılı kanun 23.02.1995 tarihinde kabul edilmiş ve 09.09.1995 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun 22. maddesinde Tüketici Sorunları Hakem Heyeti’nin kuruluş ve görevleri ile ilgilidir. Buna göre; “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı il ve ilçe

²⁷³ Esgün, s. 267.

merkezlerinde, tüketiciler ile satıcılar arasında çıkan uyuşmazlıklara çözüm bulmak amacıyla belediyelerle eşgüdümlü olarak en az bir “tüketici sorunları hakem heyeti” oluşturmakla görevlidir.”²⁷⁴

Başkanlığı Sanayi ve Ticaret İl Müdürü veya görevlendireceği bir memur tarafından yürütülen tüketici sorunları hakem heyeti; belediye başkanının konunun uzmanı belediye personeli arasından görevlendireceği bir üye, baronun mensupları arasından görevlendireceği bir üye, ticaret ve sanayi odası ile esnaf ve sanatkar odalarının görevlendireceği bir üye ve tüketici örgütlerinin seçecekleri bir üye olmak üzere başkan dahil beş üyeden oluşur.

Bakanlık taşra teşkilatının bulunmadığı il ve ilçelerde tüketici sorunları hakem heyetinin başkanlığı en büyük mülki amir ya da görevlendireceği bir memur tarafından yürütülür. Tüketici örgütü olmayan yerlerde tüketiciler, tüketim kooperatifleri tarafından temsil edilir. Tüketici sorunları hakem heyetinin oluşumunun sağlanamadığı yerlerde noksan üyelikler, belediye meclislerince re'sen doldurulur.²⁷⁵

Uyuşmazlık konusu mal veya hizmet bedelinin 827,05 (2008 yılı için) YTL'nin altında bulunan uyuşmazlıklarda tüketici sorunları hakem heyetlerine başvuru zorunludur. Bu uyuşmazlıklarda heyetin vereceği kararlar tarafları bağlar. Bu kararlar İcra ve İflas Kanununun ilamların yerine getirilmesi hakkındaki hükümlerine göre yerine getirilir. Taraflar bu kararlara karşı on beş gün içinde tüketici mahkemesine itiraz edebilirler. İtiraz, tüketici sorunları hakem heyeti kararının icrasını durdurmaz. Ancak, talep edilmesi şartıyla hakim, tüketici sorunları hakem heyeti kararının icrasını tedbir yoluyla durdurabilir. Tüketici sorunları hakem heyeti kararlarına karşı yapılan itiraz üzerine tüketici mahkemesinin vereceği karar kesindir. Değeri 827,05 YTL ve üstündeki uyuşmazlıklarda tüketici sorunları hakem heyetlerinin verecekleri kararlar, tüketici mahkemelerinde delil olarak ileri sürülebilir. Kararların bağlayıcı veya delil olacağına ilişkin parasal sınırlar her yılın Ekim ayı sonunda Devlet İstatistik Enstitüsünün Toptan Eşya Fiyatları Endeksinde

²⁷⁴ 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, m. 22,
<http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfano=952>, (02.05.2008)

²⁷⁵ Tüketici Sorunları Hakem Heyeti,
<http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfano=1491>, (02.05.2008)

meydana gelen yıllık ortalama fiyat artışı oranında artar. Bu durum, Bakanlıkça her yıl Aralık ayı içinde Resmi Gazetede ilan edilir.²⁷⁶

Tüketici tarafından uyuşmazlıkla ilgili başvuru, uyuşmazlık konusunu içeren dilekçenin, delil oluşturan ilgili belgelerle birlikte hakem heyetine verilmesiyle yapılır. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Hakem Heyetlerine yapılan başvurular, başvuru tarih ve sırasına göre en geç üç ay içinde karara bağlanır.

Kararlar, alındığı tarihten itibaren beş gün içinde taraflara yazılı olarak bildirilir.

Hakem Heyeti kararlarının taraf ve sonuçlarını gösterir listeler, illerde İl Müdürlükleri, ilçelerde Kaymakamlıkların duyuru panolarında aylık olarak ilan edilir. Hakem heyeti, uyuşmazlık konusuna ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi taraflardan, ilgili kurum ve kuruluşlardan isteyebilir.²⁷⁷

Yukarıda belirtilen özellikler itibariyle tüketici sorunları hakem heyeti ve kamu denetçiliği arasında bir takım benzerlikler göze çarpmaktadır. Bunlar; heyete dilekçe ile başvurma, hakem heyetine kolay ulaşılabilirlik, başvurunun ücretsiz olması, heyet kararlarının mahkemede delil olabilmesi, başvurunun kısa zamanda sonuçlanması, heyetin kendi yetkisi çerçevesinde bazı yakınmaları mahkemeye intikal ettirmeden sonuçlandırması gibi benzer özelliklerdir.

Ancak bu benzerliklere karşı, işlevi görev ve yetkileri açısından değerlendirildiğinde iki kurum arasında bazı farklılıklar vardır. Öncelikle heyet başkanı Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca belirlendiğinden, kurumun bağımsızlığı zedelenmektedir. Heyet sadece tüketici sorunlarıyla ilgilenmektedir. Oysa kamu denetçisinin görev ve yetkileri çok daha kapsamlıdır. Heyetin mali bir özerkliğe sahip olmaması da onu kamu denetçiliğinden ayıran bir diğer özelliktir. Bu ve benzeri nedenlerden dolayı tüketici sorunları hakem heyeti, çalışmamızın konusu olan parlamento kamu denetçiliğinden ziyade tüketici kamu denetçiliğine benzemektedir.

²⁷⁶ Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, <http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfano=1491>, (02.05.2008)

²⁷⁷ Tüketici Sorunları Hakem Heyeti Yönetmeliği, m. 11, 12, 21, 23, 24, <http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfaNo=1434>, (02.05.2008)

4. Ekonomik ve Sosyal Konsey

Türkiye’de kamu denetçiliğine benzerliği olan bir diğer kurum da “Ekonomik ve Sosyal Konsey”dir (ESK). ESK ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliği sağlamak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak istişari mahiyette ortak görüş belirlemek amacıyla 1995 yılında Başbakanlık Genelgesiyle oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konseyin yasal bir çerçeveye kavuşturulması 11 Nisan 2001 tarih ve 4641 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir.

ESK üçlü bir yapıya sahiptir. Konseye katılacak üyelerin ait oldukları kesimlere bakıldığında; üyelerin devlet (hükümet), işçi ve işveren kesimlerinden geldikleri görülür. Konsey, Başbakanın başkanlığında kamudan on beş, işçi ve işveren kesiminden yirmi dört olmak üzere toplam otuz dokuz üyeden oluşmaktadır.²⁷⁸

4641 sayılı kanunun 3. maddesinde ESK’nin görev ve yetkileri altı madde ile belirtilmiştir. Bu maddelerin ilki, ESK ile kamu denetçiliğinin benzer bir görev üstlendiğini göstermektedir. Buna göre ilk madde kanunda şöyle yer almaktadır: “Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, Hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak.”²⁷⁹ Bu maddeden anlaşılacağı üzere, ESK ülke içerisindeki sosyal ve ekonomik sorunları çözümünde bir arabulucu rolü oynamaktadır.

Konseyin kamu denetçiliğine benzeyen en önemli yönleri, arabuluculuk rolü üstlenmesi ve aldığı kararların herhangi bir yaptırımının olmamasıdır. Bu nedenle kurul kararları, hükümet veya yasama organınca benimsenmek zorunda değildir. Ancak bu ilgili kurumlar, gerek kamuoyunun gerekse de sosyal tarafların baskısı altında, konsey kararlarını göz önünde bulundurmamak zorunda kalacaktır.

²⁷⁸ Özden, s. 100.

²⁷⁹ 4641 Sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, m. 3/a, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/kanun/4641.html>, (01.05.2008)

Ancak bu benzerliklere karşın, iki kurum arasında belirgin farklar vardır. ESK üyeleri devlet, işçi ve işveren sendikaları üyelerinden seçilirken, kamu denetçisi belli grupların haklarını müdafaa edenler arasından değil, halkın mağduriyetlerini gidermek için parlamento dışından seçilir. ESK'nin herhangi bir denetim yetkisi de yoktur, daha çok hükümet ve toplumsal kesimler arasında bir arabuluculuk görevi yapmaktadır. Zaten kamu denetçiliğiyle aralarındaki benzerlik de buradan kaynaklanmaktadır. ESK ekonomik ve sosyal nitelikteki yasa tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık program hakkında görüş belirtmek için hükümetin bu yönde bir talebinin olması gerekmektedir. Oysa kamu denetçisi, hiçbir kişi ve kurumdan emir almaksızın, ilgi alanına giren bir konu hakkında toplumun yararına olacak görüşlerini açıklar ve medya vasıtasıyla da bu görüşlerini geniş halk kitlelerine duyurabilir.²⁸⁰

II. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KONUSUNDAKİ TARTIŞMALAR

Kamu denetçiliği özellikle II. Dünya Savaşı'ndan bu yana dünyada tartışılan bir konudur. Tartışıldığı ölçüde de birçok ülke tarafından kabul edilerek kendi siyasi, hukuki ve idari yapılarına göre uyarlanmaktadır. Bu bağlamda idare ve bireyler arasında yeni bir aşama olarak kabul edilen formaliteden uzak, fonksiyonel yapısıyla yönetimi denetlemekten çok formalitelerin dışında uzlaşmaya dayalı, çözüm bulma arayışına yönelen, yerine göre birey veya idareyi savunma pozisyonuna geçebilen, günümüzde yüzün üzerinde ülkede uygulanan kamu denetçiliği kurumu ülkemizde de zaman zaman tartışma konusu olmaktadır.

Kurumun oluşturulmasına ilişkin fikirler altmışlı yılların sonlarına doğru oluşmaya başlamıştır. Bu tarihten itibaren birçok yazar, dünyadaki başarılı uygulamalara dikkat çekerek kurumun Türkiye'ye uyarlanması halinde kamu yönetiminin denetlenmesi açısından yararlı olacağı vurgulanmıştır. Buna karşılık kimi çevrelerce bu düşünce eleştirilmiş ve böyle bir kuruma ihtiyacın olmadığı savunulmuştur. Bu farklı görüşleri incelemek, doğru bir sonuca varabilmek için önem taşımaktadır.

²⁸⁰ Özden, s. 100.

A. Türkiye’de Kamu Denetçiliğinin Oluşturulmasına İlişkin Çalışmalar

Türkiye’de kamu denetçiliğinin oluşturulmasına ilişkin çalışmalar, farklı zamanlarda farklı kurum ve kuruluşlarca yapılmıştır. Bu kurumlar²⁸¹; Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyeleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Bayburt Valiliği, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği ve TBMM’dir. Kamu denetçiliğinin oluşturulmasına ilişkin bu kurumları çalışmaları alt başlıklar halinde sunulmuştur.

1. Akademisyenlerin Çalışmaları ve Gerekçeli Anayasa Örneği

Kamu denetçiliğinin oluşturulmasına ilişkin akademik düzeyde pek çok çalışma yapılmıştır. Bu kurum hakkında ilk inceleme yapan ise Prof. Dr. Yılmaz Altuğ’dur. 1968 yılında “Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi” yazmış olduğu makalede İsveç, Norveç, Yeni Zelanda, İngiltere kamu denetçiliği hakkında genel bilgi vermektedir. Kurumun yüksek kültür seviyesinin ve demokrasinin tüm kurum ve kuralarıyla yerleşmiş olduğu ülkelerde başarıyla uygulandığı belirtilmiş ve Türkiye’de bu kurumun oluşturulmasının gerekip gerekmediğinin tartışmalarını hukukçulara bırakmıştır.

Daha sonra Muammer Oytan, Adil Aktan, Süleyman Aslan gibi yazar ve akademisyenlerce kamu denetçiliğine ilişkin çeşitli incelemeler yapılmıştır.²⁸² Türkiye’de kamu denetçiliğinin oluşturulmasına yönelik ilk somut öneri ise 1978 ‘de Prof. Dr. Cem Eroğul tarafından, taşıyabileceği sakıncaları da işaret edilerek “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Türk Ombudsman Modeli”²⁸³ şeklinde ortaya konmuştur. Bu teklif 1982 Anayasası’nın hazırlanması aşamasında, Anayasa Komisyonu’na bağlı olarak alt komisyonca Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili madde metninin hazırlanması sırasında benimsenmiş, ancak Anayasa Komisyonu’na reddedilmiştir.²⁸⁴

²⁸¹ Beşiroğlu, s. 135.

²⁸² Beşiroğlu, s. 135.

²⁸³ Cem EROĞUL, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Ankara, 1978, C. XXXIII, 1-2, s. 56.

²⁸⁴ Beşiroğlu, s. 136.

Kamu denetçiliğinin oluşturulmasına yönelik akademisyen ve yazarların bireysel çalışmaları yanında ortak çalışmalar da yürütülmüştür. Bu çalışmaların en dikkate değer olanı ise “Gerekçeli Anayasa Önerisi”dir.²⁸⁵ 1982 Anayasası’nın hazırlandığı dönemde, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin beraber hazırladıkları bu çalışma alternatif bir anayasa olarak önerilmiş ve anayasa maddeleri gerekçeleriyle birlikte yazılmıştır. Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114/a ve 114/b maddeleri kamu kurumlarının denetimi amacıyla “Kamu Denetçileri Kurumu”nun oluşturulmasıyla ilgilidir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114/a maddesi; “Bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğunu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğunu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağını” ifade etmektedir.²⁸⁶

Bir sonraki madde olan 114/b ise, Kamu Denetçileri Kurulu’yla ilgilidir. Bu maddede; “Cumhurbaşkanı’nın, TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için atamak suretiyle oluşturacağı 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu’nun vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözeteceğini” öngörmekteydi. “Kamu Denetçileri Kurulu her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesi durumu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve Cumhurbaşkanı’na rapor vereceği, bu raporların resmi gazetede yayımlanacağı ve Kamu Denetçileri Kurulu’nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenleneceği”²⁸⁷ öneride yer alan diğer düzenlemelerdir.

Bu öneri, kamu denetçiliğinin Türkiye’de anayasal bir kurum olarak oluşturulmasına yönelik atılmış ilk ciddi adımdır. Kurulun seçiminde TBMM’nin herhangi bir fonksiyonunun olmaması ve başvurularda sınırların tam olarak belirlenmemesine karşın ilk olması ve müşteri odaklı yeni bir yönetim anlayışına

²⁸⁵ Erhürman, Türkiye İçin..., s. 155.

²⁸⁶ **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara, 1982, s. 137.

²⁸⁷ **Gerekçeli Anayasa Önerisi**, s. 138-139.

geçilmesi gerektiğini belirtmesi açısından oldukça önemli bir çalışma olmuştur. Ancak 1982 Anayasası'nı yapanlarca bu teklif dikkate alınmamış, Kamu Denetçileri Kurulu yerine genel kapsamlı bir denetim kurulu olarak Devlet Denetleme Kurulu anayasal bir kurum haline getirilmiştir.²⁸⁸

2. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Çalışmaları

24.03.1998 tarihinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Türkiye Esnaf Sanatkarları Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanı arasında yapılan protokol ile bağlı ve ilgili kuruluşların hizmetleri gözetime açılmıştır. Bu protokol ile bakanlık bünyesinde “yönetmelik kamu denetçiliği” oluşturulmuştur.²⁸⁹

Bu yapılanmaya göre yukarıda belirtilen mülki örgütleri “Başgözetmen” (Baş Kamu Denetçisi), Başgözetmen tarafından il başkanı ve ildeki balı örgüt başkanları arasından belirlenen kişiler ise “Gözetmen” (Kamu Denetçisi) olarak kabul edilmiştir. Protokol ile Başgözetmenler ve Gözetmenler, bakanlığın hizmet konularına ve hizmetin niteliğine ilişkin konularda anlaşmazlık ve şikayetlerin incelenmesi, inceleme sonucunun rapora bağlanması, raporun bakanlığa gönderilmesi ve kamuoyuna açıklanarak sonucun izlenmesi görev yetkisine sahip kılınmıştır. Bununla birlikte Başgözetmen ve Gözetmenlere temsil ettikleri kuruluş ve bu kuruluşlara bağlı tüzel kişiler ile üye veya ortak sıfatıyla hukuki ilişkisi bulunan gerçek ve tüzel kişilerin başvurabilmesi sağlanmıştır.²⁹⁰

Türkiye’de ilk kez bir kamu kuruluşu bünyesinde bir kamu denetçiliği oluşturulmuştur. 55. hükümet döneminde Prof. Dr. Aziz Akgül başkanlığında oluşturulan kuruma daha sonraki hükümetler itibar etmemiş ve uygulama rafa kaldırılmıştır. Yapılan çalışmalar, uygulama esaslarının belirlenmesi ve Başgözetmen ile Gözetmenlere tanıtım kartı dağıtılmasından öteye gidilmemiştir.²⁹¹

²⁸⁸ Özden, s. 104.

²⁸⁹ Beşiroğlu, 144.

²⁹⁰ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulama Esasları, “Tarihçesi, Protokol, Uygulama Esasları”**, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1998, N. 4, s. 1.

²⁹¹ Beşiroğlu, s. 145.

3. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Çalışmaları

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'de oluşturulması Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan planların da hedefleri arasında yer almıştır. Bu doğrultuda ilk olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979–1983) bu kurumun oluşturulması öngörülmüştür. Bu planda, etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulmuş, “uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılmış bir “Devlet Avukatı Kurumu”²⁹² oluşturulması hedeflenmiştir. Yargı yükünün azaltılması amacıyla düşünülen bu kurum planlanmasına rağmen oluşturulmamış ve kamu denetçiliğine benzer kurumlara, Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer verilmemiştir.

1995'teki Gümrük Birliği Antlaşması ile birlikte ülkede yeni bir heyecan başlamış, plan ve programlar AB'ye uyumlu hale getirilmeye başlanmıştır. Bu süreçte hazırlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1996–2000) “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında; “Yönetim ve birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen, ana yönetime de bağlı olmayan, bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleri ile ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulmasını”²⁹³ izlenecek politikalar arasında saymıştır.

Planda 1998 yılında kamu denetçisi sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanacağı belirtilmiş olmasına karşın bu konuda herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001–2005) da kamu denetçiliğinin kurulması hedefine yer verilmiştir. Bu planın dokuzuncu bölümü olan “Kamu

²⁹² Devlet Planlama Teşkilatı, “Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983)”, DPT Yayınları, Ankara, 1979, s. 483.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, (03.05.2008)

²⁹³ Devlet Planlama Teşkilatı, “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)”, DPT Yayınları, Ankara, 1996, s. 119.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, (03.05.2008)

Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması” bölümünün “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında; “Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir” şeklinde gerçekleştirilecek hedefler arasında gösterilmiştir.²⁹⁴

Son yirmi beş yıldaki beş kalkınma planının üçünde kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına ilişkin hedefler konmasına karşın kuruma ilişkin kanun tasarısı ancak 14.09.2000 tarihinde hazırlanmıştır. Bu tasarının kanunlaşması da ancak 28.09.2006 tarihinde gerçekleşmiştir. Bu da Türkiye'nin kuruma olan bakışını ve kurumun oluşturulmasına ilişkin kararlılığını göstermesi açısından önemlidir.

4. Bayburt Valiliğinin Çalışmaları

Kamu denetçiliği kurumuna benzer bir girişim de, 1996'da Bayburt Valiliği tarafından yapılmıştır. 5442 Sayılı İl Yönetimi Yasası'nın 11/A maddesi uyarınca “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” adında bir yönerge hazırlanmıştır. Yönergeye göre oluşturulacak kurumun adı “Kamu Danışmanlar Kurulu” olarak belirlenmiştir. Bu kurula seçilecek üyeler; il idare kurulu, il daimi encümen üyeleri, ilçe kaymakamları, il ve ilçe belediye başkanlarından oluşacak bir heyet tarafından, kurul başkanı ise bu üyeler arasından seçilmektedir. Yedi üyeden oluşan kurulun görev süresi bir yıl olarak belirlenmiştir. Kurulun görevi il sınırları kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve şikayetleri incelemek, incelemeleri esnasında suç niteliği taşıyan eylem ve işleri tespit ederse bunları ilgili makamlara bildirmek ve en az beş kurul üyesinin onayı ile incelenen konular hakkında basın açıklamasında bulunmaktır. Kurul incelediği konular hakkında ya doğrudan ya da valilik vasıtasıyla kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli bilgi ve

²⁹⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005)”, DPT Yayınları, Ankara, 2001, s. 193.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, (03.05.2008)

belgeleri isteyebilir. Kurulun yapmış olduğu çalışmaları her yıl Ocak ayında Bayburt Valiliği'ne sunacağı, yönergede belirtilen düzenlemelerdendir.²⁹⁵

Yukarıda açıklandığı şekilde oluşturulmak üzere hazırlanan yönerge doğrultusunda yürürlüğe konulması düşünülen “Bayburt İli Kamu Danışmanlar Kurulu” hakkında olumlu veya olumsuz düşüncelerin alınması için yönerge başta üniversiteler olmak üzere, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına, gazetelere ve köşe yazarlarına gönderilmiştir. Ayrıca il bazında toplumun farklı kesimlerinden insanların katıldığı bazı paneller düzenlenmiş ve kurul halka tanıtılmaya çalışılmıştır.²⁹⁶ Ancak kurulun oluşturulmasına ilişkin tüm bu gayretler sırasında zamanın Bayburt Valisi Ali Haydar Öner merkeze alınmış ve kendisinden sonra gelen valiler bu konuda herhangi bir çalışma yapmamış ve kurulun oluşturulma fikri rafa kaldırılmıştır.

5. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Raporu

Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına ilişkin önerilerden biri de Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nden gelmiştir. TODAİE, Devlet Planlama Teşkilatı’nın Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek amacıyla kendisinden istenmiş olan araştırmayı, 1991 yılında “Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)” adlı bir raporla yayımlamıştır.²⁹⁷

Raporun denetimle ilgili bölümünde mevcut duruma yer verilmiş mevcut sorunlarda bazıları, “Kimi bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetsel denetime dönük yönetim içi özel bir denetim birimi bulunmamaktadır. Kimi kuruluşlarda ise, yalnızca, mali denetim uygulanmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimlere dönük vesayet denetimi de etkili ve amaca uygun biçimde

²⁹⁵ Ali Haydar ÖNER, “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması”, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Bayburt, 1996, s. 6.

²⁹⁶ Beşiroğlu, s. 147–148.

²⁹⁷ Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi, s. 18.

www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc, (05.05.2008)

gerçekleştirilememektedir... Varolan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkinliği son derece sınırlıdır”²⁹⁸ şeklinde sıralanmıştır.

Raporda yönetime ilişkin mevcut problemler sıralandıktan sonra çözüm önerilerine yer verilmiştir. Bu önerilerden biri de Devlet Denetleme Kurulu’nun bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi şeklindedir: “Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı Başbakanlık Merkez Teşkilatı ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulu’nun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak düzenlemelere gidilmelidir.”²⁹⁹

Raporda kamu denetçiliği baştan bir kurum olarak oluşturulmaktansa mevcut denetim kurullarından biri olan Devlet Planlama Teşkilatı’nın yapılacak değişikliklerle Kamu Denetçiliği Kurumu’na dönüştürülmesi önerilmektedir. Bu raporun yayımlanmasından sonra bu yönde herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir.

6. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) Çalışmaları

Türkiye’nin önemli sivil toplum kuruluşlarından biri olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından kamu yönetimine ilişkin 1983 ve 1997 tarihlerinde iki ayrı araştırma yaptırılmış ve kamuoyuna sunulmuştur.³⁰⁰

TÜSİAD tarafından 1983 yılında yaptırılan kamu yönetimi araştırmasında; “devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı” için, “bürokratların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaçtan”³⁰¹ bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde görülen kamu denetçiliği benzeri bir kurumun, parlamentoya bağlı olmak üzere Türkiye’de kurulmasının gerekliliği ortaya konulmuştur. Araştırmaya göre, tamamıyla tarafsız bir organ olarak

²⁹⁸ **Kamu Yönetimi Araştırması**, Genel Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991, s. 41–42.

²⁹⁹ **Kamu Yönetimi Araştırması**, Genel Rapor, s. 43.

³⁰⁰ Beşiroğlu, s. 151.

³⁰¹ TÜSİAD, “Kamu Bürokrasisi”, İstanbul, 1983, s. 90.

kurulacak kamu denetçiliği, şikayetleri dinleyecek, soruşturma yapacak ve tavsiyelerde bulunacaktır.³⁰²

1997’de yayımlanan ve TBMM’ye de sunulan “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” adlı bir diğer raporla kamu denetçiliği kurumu yeniden gündeme gelmiştir. Raporda kamu denetçiliğinin genel özelliklerine faaliyet alanlarına ve bazı ülkelerdeki kamu denetçiliği uygulamalarına yer verilmiştir. Raporda ayrıca, Türkiye’de idarenin eylem ve işlemleri üzerinde mevcut denetim mekanizmalarının bireylerin hak ve özgümlüklerini korumada yetersiz kalması nedeniyle; idarenin denetiminde formaliteden ve şekilcilikten uzak, süratli, masrafsız, re’sen araştırma yapabilen bir denetim mekanizması olan kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının demokrasimiz için bir ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır.³⁰³

Raporda kurumun oluşturulması devlette “bir toplam kalite uygulaması” olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte raporda, kurumun oluşturulması amacıyla ilk adım olarak kuruma ilişkin tüm görüş sahiplerinin katılacağı geniş katılımlı bir konferans düzenlenmesi, daha sonra da bir proje grubu oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bu proje grubu Türk İdari Sistemi, kamu denetçiliği ile bağlantılı olan veya olabilecek diğer idari kuruluşlar hakkında sürekli bir bilgi aktarımı ile desteklenecek ve buna paralel olarak, Meclis’in, Hükümet’in, halkın görüşleri doğrultusunda saptanacak ilkeler dikkate alınarak kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.³⁰⁴

Ancak raporda belirtildiği gibi herhangi bir konferans yapılmadığı gibi çalışma grubu da oluşturulamamıştır. Bu rapor da kamu denetçiliğinin Türkiye’de oluşturulmasına yönelik diğer çalışmalar gibi uygulamaya geçirilememiş çalışmalar arasına dahil olmuştur.

7. TBMM ve Çalışmaları

Her kurumun bir yasa ile kurulduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasında en önemli rol şüphesiz TBMM’ye

³⁰² Kılavuz, Yılmaz, İzci, s. 63.

³⁰³ Mutta, s. 97.

³⁰⁴ TÜSİAD, “Ombudsman Kurumu İncelemesi”, İstanbul, 1997, s. 17., 30.

düşmektedir. Uzun zamandır süregelen kamu denetçiliği arayışları ancak 2000 tasarı haline gelebilmiştir. Bu tasarı mecliste de altı yıl bekledikten sonra “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” adıyla 28.09.2006 tarihinde kanunlaşabilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi’nin 01.11.2006 tarihli kararıyla kanun yürürlüğe girememiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasa Mahkemesinin gerekçeli kararı, kamu denetçiliği kurumunun kuruluşuna yönelik eleştirilere değinildikten sonra ayrı bir başlık altında incelenecektir.

B. Türkiye’de Kamu Denetçiliğinin Oluşturulmasına Yönelik Eleştiriler

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’de oluşturulmasına ilişkin farklı kesimlerce yapılmış çalışmalar olmasına karşın, kuruma karşı çıkanlar da vardır. Çok çeşitli gerekçelerle kuruma Türkiye’de gerek olmadığını ve böyle bir kurum kurulsa dahi başarılı olamayacağını ileri sürenler ileri sürenlerin eleştiriler şunlardır:³⁰⁵

1. Türkiye’de yeteri kadar denetim birimi ve kurum vardır. Bu birim ve kurumlar mükerrer denetimlerde bulunmaktadır. Yeni bir denetim kurumu oluşturmanın yerine mevcut denetim birim ve kurumlarının iyileştirilmesi daha doğrudur.
2. Türkiye gibi idari yargının bulunduğu ülkelerde kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç yoktur. Danıştay en iyi kamu denetçisidir.
3. Kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması ile şikayetlerin sonuca bağlanması zaman alacaktır. Bu durum hak düşürme riskini de beraberinde getirmektedir.
4. Kamu denetçiliği kurumunun aldığı kararlar bağlayıcı nitelikte olmadığından yönetim üzerinde etkili olması mümkün değildir.
5. Türkiye’de merkezi yönetim kuvvetli olduğundan uygulama güç olacaktır.

³⁰⁵ ISIR, s. 272–277.

6. Türkiye kalabalık bir nüfusa sahip olduğundan kurumun etkin olarak çalışması mümkün değildir.

Kamu denetçiliğinin Türkiye’de oluşturulmasına ve uygulanabilirliğine dair getirilen eleştiriler incelendiğinde, bazı haklı noktaların olmasına karşın çoğunun yersiz oldukları anlaşılmaktadır. Örneğin eleştirilerin ilki olan; kamu denetçiliğinin oluşturulması yerine mevcut denetim mekanizmalarının iyileştirilmesine ilişkin eleştiriye katılmak mümkün değildir. Çünkü kamu denetçiliği kurumunun var olma nedeni, yönetimin denetlenmesinde geleneksel denetim yollarının yetersiz kalmasından ve devletin artan görevleriyle birlikte karmaşıklaşan yapısı karşısında bireylerin kendi hak ve özgürlükleri konusunda yeterli bilgiye sahip olamamalarından kaynaklanmaktadır. Kurum bu toplumsal ihtiyaçtan ortaya çıkmış bu nedenle uygulandığı tüm ülkelerde başarıyla uygulanmıştır.³⁰⁶ Ayrıca kamu denetçiliği birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında diğer denetim organlarının alternatifini değil aksine onların yanında tamamlayıcı nitelikte bir denetim şekli olarak kabul edilmektedir.³⁰⁷

Kamu denetçiliğine yönelik eleştirilerin ikincisi ise Türkiye gibi idari yargı sisteminin bulunduğu ülkelerde kamu denetçiliğine gerek olmadığı görüşüdür. Bu düşünceye göre idari yargı sisteminde en iyi kamu denetçisi Danıştay’dır. Dolayısıyla birey hak ve özgürlüklerinin, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı korunmasında Danıştay bu görevi fazlasıyla yapar. Bu nedenle kamu denetçiliğine gerek yoktur. Bu eleştiriye de katılmak mümkün değildir. Çünkü idari yargı sisteminin beşiği olarak bilinen Fransa’nın 1973 yılında kamu denetçiliği kurumunu kabul etmesi ve başarıyla uygulaması bu eleştiriye de geçersiz kılmaktadır.³⁰⁸

Bireylerin idari yargı yolu ile korunması teoride mümkün olsa da uygulamada bunun böyle olmadığı gerçektir. Sadece hukuka uygunlukla sınırlı olan bu denetim şekli; pahalı, karmaşık ve uzun zaman alan bir yöntemdir. Bu nedenle idari yargı sisteminin en başarılı uygulayıcısı Fransa dahi vatandaşlarını devlete karşı korumada tam bir başarı gösterememiş ve kamu denetçiliği kurumuna olan talebin doğmasına

³⁰⁶ Isır, s. 272.

³⁰⁷ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi..., s. 39.

³⁰⁸ Ertekin, Akın, s. 538., Erhürman, Dünyada ve KKTC’de..., s. 71.

engel olamamıştır. Ayrıca Danıştay'ın vermiş olduğu her karar hukuki ve bağlayıcı olsa bile hakkaniyete uygun olmayabilir. Bu nedenle idari yargı sistemine destek olabilecek ucuz, basit, hızlı ve yerindelik denetimi yapabilen bir denetim mekanizmasına ihtiyaç vardır.

Bu eleştiriyi getirenlere göre idari yargı sisteminin aksaklıklarını gidermek amacıyla çıkarılacak bir “İdari Usul Yasası” ile yargı düzenine “İdari Savcılık Kurumu”nun getirilmesi halinde kamu denetçiliğine gerek kalmayacaktır. Buna göre merkezde Danıştay Başsavcılığı'na bağlı, illerde ve bölgelerde ise İdare Mahkemeleri teşkilatı içerisinde yer alacak bağımsız yargı teminatına sahip İdari Savcılık Kurumu oluşturulmalıdır. Bu kişilere kamu denetçisinin yetkileri verildiği takdirde kamu denetçiliğine gerek kalmayacaktır. Çünkü İdari Savcılar başvuru veya re'sen harekete geçerek, şikayetle ilgili bilgi ve belgeleri inceleyebilme, bu inceleme neticesinde hukuka aykırılığını saptadığı veya kamu yararının gözetilmediği sonucuna vardığı idari işlem veya eylemleri idari dava konusu yapabilme yetkisinin tanınacak böylece vatandaşın hak ve özgürlükleri de korunmuş olacaktır.³⁰⁹

İdari Savcılık Kurumu mevcut sistemin daha etkin ve hızlı işlemesine yönelik bir adım olsa bile, bireylerin idare ile ilgili şikayetlerini İdari Savcıya iletmesinde, geleneklerden kaynaklanabilecek; formalite, masraf ve uzun zaman alma gibi mevcut sistemin problemler devam edebilir. Ayrıca kendisine her ne kadar kamu denetçisinin yetkileri verilse de, İdari Savcı'nın idari yargı sisteminin geleneklerinden kendini ne denli uzaklaştırıp, hukuki denetim yanında yerindelik denetimi yapabileceği de bir başka sorundur. Bununla birlikte İdari Savcılık görevine seçilecek kişiler, olaylara daha çok hukuk penceresinden bakacaklarından, kamu yönetiminin nasıl, hangi koşullarda çalıştığını, sorunların neler olduğunu ve bu sorunların temellerinde nelerin olduğunu, bu bakış açısıyla çözebilmeleri pek mümkün değildir. Sonuçta, İdari Savcılık Kurumu'nun idari yargı sisteminin işlerliğini artırması mümkünse de kamu denetçiliği kurumunun bir alternatifi olamaz.³¹⁰

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye de oluşturulmasına yönelik eleştirilerden biri de kurum kararlarının zaman alacağıyla ilgilidir. Bu kaygıda

³⁰⁹ Bereket, Demirkol, s. 49–51.

³¹⁰ Ertekin, Akın, s. 539–540.

yersizdir. Çünkü kamu denetçiliğinin masrafsız, basit ve hızlı bir şekilde sonuca varması onun temel özelliklerindedir. Zaten kamu denetçisine başvurabilmek için tüm yolların tüketilmesi ve başvuru konularının onun denetim alanı içerisinde yer alması gerekmektedir. Başvuruları baştan hızlıca bir süzgeçten geçirerek kronolojik bir sıraya koyan kamu denetçisi, bu sıralamaya göre çalışmalarına derhal başlar. Kamu denetçisi çalışmaları sırasında geniş araştırma yetkileriyle donatılmış olduğundan sorunlara hızlı ve makul çözümler bulur. Bu da kurumu diğer denetim mekanizmalarından ayıran temel farklardandır. Zaten kurumun dünyada bu kadar yayılmasının en temel sebeplerinden biri de sorunlara hızlı ve makul çözümler sunabilmesidir.

Kuruma yönelik eleştirilerden bir diğeri de kurumun almış olduğu kararların bağlayıcı olmamasıyla ilgilidir. Kamu denetçisinin almış olduğu kararların bağlayıcı niteliği olmadığından idare üzerinde herhangi bir etkisinin de olmayacağını savunanların bu endişeleri de yersizdir. Kamu denetçiliğinin uygulandığı ülkelerde görüldüğü üzere, kamu denetçisinin yapmış olduğu incelemeler neticesinde almış olduğu kararların doğrudan bir yaptırım özelliği bulunmamaktadır. Ancak bu, alınan kararları hiç kimse tarafından dikkate alınmadığı anlamına gelmemektedir. Çalışmaları sırasında sahip olduğu geniş araştırma, soruşturma açma ve bu çalışmaları parlamentoya sunma gibi yetkileri onun otoritesini güçlendiren yetkililerdir. Hiçbir kişi ve kurum kamu denetçisinin parlamentoya ve kamuoyuna sunduğu raporda yer almak istemediğinden, almış olduğu kararlara genelde uyulur. Kamu denetçisinin başarısındaki en temel etkende arkasındaki kamuoyu desteğidir.³¹¹ Zaten kamu denetçisi idariyi cezalandırmak için fırsat kollayan biri değildir bilakis idareye yol gösterici ve onun itibarını vatandaşın gözünde artırmaya çalışan biridir.

Türkiye’de köklü ve güçlü bir merkezi yönetim yapısı olduğundan kamu denetçiliğinin bu yapı içinde başarılı olmasının mümkün olmadığı yönündeki eleştiriler ise daha makul bir eleştiridir. Çünkü Türk devlet geleneği, sadece Cumhuriyet sonrası dönemde kazınlan gelenekler değildir. Osmanlı’dan, Selçuklulardan ve hatta eski Türk devletlerinden Türkiye Cumhuriyeti’ne geçen bazı

³¹¹ Ertekin, Akın, s. 541.

devlet gelenekleri hala devam etmektedir. Güçlü bir merkezi yönetim, Türklerin karakteristik devlet yapısı anlayışı olduğundan, kamu denetçiliği gibi bir kurumun bu yapı içerisinde nasıl başarılı olamayacağı düşünülebilir. Sistem içerisindeki bazı kişi veya kurumlar, hem vatandaşların şikayetlerine çözüm arayan hem de idarenin itibarını artırmaya çalışan böyle bir kurumu benimsemekte zorlanabilir. Bu nedenle böyle bir kuruma devlet yapılanması içerisinde yer verirken Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve kurumun çalışmalarına neden olabilecek muhtemel aksaklıklar bu düzenlemelerle önceden kaldırılması gerekmektedir.

Türkiye'nin güçlü merkezi yönetim yapısının, kamu denetçiliği kurumunun işlerliğine engel olacağı yönündeki endişelere karşın, İngiltere örneği göz önünde bulundurulduğunda bu kaygıların da yersiz olduğu görülmektedir. Zira İngiltere de çok köklü ve güçlü bir merkezi yönetime sahiptir. Böylesi köklü ve güçlü devlet geleneklerine sahip bir ülke olan İngiltere'de 1967'de Parlamento Komiseri adıyla kamu denetçiliğinin kurulmasıyla, güçlü merkezi yönetimlere sahip ülkelerde de bu kurumun oluşturulabileceği görülmüştür. Bu nedenle Türkiye'de böyle bir kurumun oluşturulmasında, güçlü bir merkezi yönetimin olması engel değildir.

Türkiye'nin kalabalık bir nüfusa sahip olması da, kamu denetçiliğinin kurulsa bile Türkiye'de başarılı olamayacağını savunanların eleştirilerindedir. Buna göre kamu denetçilerine çok fazla başvuru olacak, başvuruları sonuçlandırmak isteyen kamu denetçileri de detaylı araştırma yapma fırsatına sahip olmadığından almış oldukları kararlar tatmin edici olmayacaktır. Bu nedenle kamu denetçiliği kurumu yalnızca nüfusun az olduğu ülkelerde başarılı olabilir.³¹²

Ancak bu eleştiriye de katılmak mümkün değildir. Çünkü İngiltere gibi kalabalık nüfusa sahip bir ülkede kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasıyla, kurumun sadece küçük ve nüfusu az olan ülkelerde uygulanabileceği savı tümüyle boşa çıkmıştır. Yine Fransa'da kalabalık nüfusa sahip bir ülkedir ve bu ülkede de kamu denetçiliği başarıyla uygulanmaktadır.

Kamu denetçiliği kurumunun bir ülkede oluşturulmasından önce bu kuruma yönelik eleştirilerin olması doğaldır. Zaten bir kurum ancak makul eleştirilerle daha

³¹² Gözübüyük, s. 297., Altuğ, Vatandaşın..., s. 172.

sağlam temeller üzerine oturtulabilir. Türkiye'deki eleştiriler ise, kurumun gerekliliğinden çok başarılı olamayacağına ilişkindir. Ancak bu kanaate varabilmek için kurumun oluşturulduktan sonraki çalışmalarını ve alınacak neticeleri görmek gerekmektedir. Öyle ki dünyada kamu denetçiliğine yönelik eleştirilerin en şiddetlisi Fransa'da yapılmasına karşın kurumun başarılı çalışmaları neticesinde eleştiriler zamanla sonlanmıştı. Bu nedenle kamu denetçiliğinin başarılı olup olamayacağını, kurumun kurulmasından sonra kamu denetçilerinin performansları gösterecektir.

III. 5548 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

Türkiye'de çeşitli kesimlerce tartışılan ve büyük bir çoğunluğun kurulması yönünde destekçisi olduğu kamu denetçiliği kurumu, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları ile Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesince 15.06.2006 tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Ancak bu kanun bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi amacıyla Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Meclis'e geri gönderilmiştir. Hükümet ise kanun üzerinde herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Kanunun sadece sayısı değişmiş; 5521 yerine 5548, ancak ismi değişmemiştir. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Meclis Genel Kurulu'nda oylanarak 28.09.2008 tarihinde, tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmadığı için ikinci kez önüne gelen KDKK'yi onaylamak zorunda kalan Cumhurbaşkanı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Haluk KOÇ ve Oya ARASLI ile birlikte 123 milletvekili, KDKK'nin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi 01.11.2006 vermiş olduğu kararla 5548 sayılı kanunun yürütmesini durdurmuştur.

Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına yönelik çalışmalardan biri de Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarıdır. Bu planlarda kamu yönetimindeki mevcut aksaklıklar ortaya konulduktan sonra çeşitli çözüm önerileri de sunulmuştur. Bu önerilerden biri de kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına ilişkindir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sadece bir cümleyle bahsedilip ve herhangi ayrıntıya yer verilmemesine karşın Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kuruma ilişkin ayrıntılar daha belirginleşmiştir.

Ayrıca Türkiye'nin kamu denetçiliği kurumunu oluşturmaya yönelik girişimler, Avrupa Birliği müktesebatına uygun kurumların oluşturulmasına ve yasal düzenlemelerin yapılmasına yönelik çalışmalardandır. Öyle ki Katılım Ortaklığı Belgesi'ne göre Türkiye bu kurumu iki yıl içinde (2006–2008) oluşturması gerekmektedir. Bu planlar ve AB'ye uyum süreci kapsamında kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması amacıyla ilk kanun tasarısı, 55. Hükümet döneminde meclis gündeme gelmiş ancak bu tasarı uzun yıllar Meclis Genel Kurulu'na gelememiştir. Bu taslak ile artık bir kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'de nasıl kurulması gerektiği, görev ve çalışma prensipleri; kurumun nasıl oluşacağı, Baş Denetçinin seçimi, kuruma başvuru, kurumda çalışacak personelin özellikleri ve sayısı gibi konular kapsamlı bir şekilde ve gerekçeleriyle anlatılmıştır. Bu taslaktaki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun diğer ülkelerde en yaygın şekilde uygulanma imkanı bulan Parlamento Kamu Denetçiliği ile aynı olduğu anlaşılmaktadır.³¹³

55. Hükümet zamanında hazırlanan tasarı, 59. Hükümet döneminde yeniden gündeme gelmiş ve üzerinde bir takım değişiklikler yapıldıktan sonra kanunlaşmıştır. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaşan bu kanundan önce Meclis Genel Kurulu'nda kabul edilen 5521 sayılı ve aynı adlı kanun ise Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın 5521 sayılı kanunuyla ilgili veto gerekçeleri aynı metne sahip 5548 sayılı kanunla ilgili açıklamalara değinildikten sonra yer verilecektir. Bu kanunun tamamı, çalışmanın sonunda Ek 1 olarak verilmiştir. Burada, 41 sürekli, 4 geçici maddeye sahip 5548 sayılı Kanunun belli başlı maddeleri ile nasıl bir kamu denetçiliği tasarlandığı incelenecektir.

A. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Gerekçesi ve Amacı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun genel gerekçesi Meclis Başkanlığı'na 14.12.2005 tarihinde sunulmuştur. Burada; "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye

³¹³ Özden, s. 107.

ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması öngörülmüştür³¹⁴ denmektedir.

Bu açıklama gösteriyor ki; Türkiye'deki yargı sistemi katı ve ağır işlemektedir. Bu da yönetim-birey arasında karşılaşılan sorunların çözüme kavuşturulmasında önemli bir sorun olmaktadır. Hem bu sorunun çözümüne yardımcı olmak hem de Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girmesinde bir yardımcı unsur olarak kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Gerekçede kurumun uygulandığı bazı ülkeler ve ombudsman kelimesinin anlamları belirtilmiştir. Ombudsman kelimesinin Türkçe karşılıklarına yer verilen gerekçede bu kavram için "kamu hakemi", "arabulucu", "halk avukatı", "yurttaş sözcüsü" ve "kamu denetçisi" gibi ifadeler kullanılmıştır. Bunların içinden Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da benimsenen "kamu denetçisi" teriminin kullanılmasının uygun olacağı belirtilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun amacı ise kanunun birinci maddesinde; "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 (1. madde)" şeklinde açıklanmıştır.

B. Kurumun Personel Yapısı

KDKK'nin dördüncü maddesinde kurumun personel yapısı açıklanmıştır. Buna göre; "kurumda bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel (4. madde)" görev yapacaktır. Başdenetçi denetçiler arasında işbirliğinin sağlanması ve bunların uyumlu çalışmasını gözetmekle yükümlüdür. Ayrıca kurum gerekli gördüğü yerlerde büro açabilecek ve bu yerler için de personel istihdam edebilecektir. KDKK'nın dördüncü ve beşinci maddelerinde kurumun Başdenetçilik ve Kuruldan oluşacağı belirtilmiştir. Bunlardan "Başdenetçilik, Başdenetçi ve Başdenetçivekilinden, Kurul ise Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşacaktır (5, 7. maddeler).

³¹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Gerekçe

Türkiye'nin coğrafik ve demografik yapısı göz önüne alındığında bir tek kamu denetçisinin bu görevi yürütmesi mümkün değildir. Bu sorununun yaşanmaması için kanun koyucu, kurumda bir Başdenetçi, on denetçi ve yeteri miktarda uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilmesini kararlaştırmıştır. Bu doğrultuda Kamu Denetçiliği Kurumu'na ihdas edilen kadro sayısı 100 olarak belirlenmiştir. Bu rakam, kadro sayısının Türkiye gerçeklerine uygun olarak hazırlandığını göstermektedir.

C. Kurumun Görevleri

Kurumun görevleri KDKK'nın dokuzuncu maddesinde şöyle açıklanmıştır. "Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin 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 (9/1. madde)."

Ancak; yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı karar ve emirler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri, Başdenetçi ve denetçilerin görev alanı dışında tutulmuştur (9/2. madde). Kanun tasarısında Bakanlar Kurulu kararları da kurumun denetim kapsamı dışında tutulmuş olmasına rağmen kanunda bu duruma ilişkin herhangi bir madde bulunmamaktadır. Buradan Bakanlar Kurulu kararlarının da kurumun görev alanı içerisinde olduğu anlaşılmaktadır. Böylece hukuka uygun fakat hakkaniyetten uzak olabilecek Bakanlar Kurulu kararlarının da denetlenmesine olanak sağlamıştır.

D. Denetçilerin Nitelikleri ve Seçimleri

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri ile seçimlerine ilişkin açıklamalar KDKK'nın 10. ve 11. maddelerinde sıralanmıştır. Onuncu maddeye göre Başdenetçi veya denetçi olabilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan genel şartlara ek olarak; Türk vatandaşı olmak, 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 gerekmektedir (10. madde).

11. maddeye göre; “yukarıda belirtilen şartlara uymak koşuluyla Başdenetçi ve denetçi olmak isteyenler, TBMM Başkanlığı tarafından ilan edilen başvuru süresi içerisinde, Meclis Başkanlığı’na başvuruda bulunabilirler. TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma 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 da, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar (11. madde).”

Başdenetçi ile denetçilerin görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir. Görev süresi sona erenler, sadece bir dönem daha olmak üzere yeniden Başdenetçi veya denetçi seçilebilirler. Kanun tasarısında denetçilerde aranan nitelikler arasında on beş yıllık bir meslek tecrübesi aranmasına karşın yapılan değişiklikle bu süre on yıl olarak yasalaşmıştır. Ancak seçilme yaşına ilişkin herhangi bir düzeltme yapılmamıştır.

E. Kurumun Bağımsızlığı

Kamu denetçiliği kurumunun olmazsa olmaz özelliği olan “bağımsızlık”, KDKK’nın 12. maddesinde yer almıştır. Buna göre; “Hiçbir organ, makam veya kişi, Başdenetçi ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunmaz (12. madde).”

F. Kuruma Başvuru ve Kurumun Denetim Şekli

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruya ilgili düzenleme KDKK'nın 17. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre; "Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır (17.madde)." Başvurular yazılı ve sözlü olabileceği gibi yönetmelikle belirlenecek esaslar doğrultusunda, başvuruların elektronik ortamda da yapılabileceği belirtilmiştir. Kanunda, kamu denetçilerinin harekete geçmeleri kişilerin başvurularına bağlanmış, kurumun uygulandığı ülkelerin genelinin aksine, kurumun re'sen harekete geçebileceğine yer verilmemiştir.

Yapılan başvurular; yargı organlarında görülmekte veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar olmamalıdır. Yargının bağımsızlığı için bu şart gereklidir. Zaten kurum uygulandığı ülkelerde de yargı bağımsızlığı buna benzer maddelerle korunmuştur.³¹⁵ Ayrıca herhangi bir konuyu içermeyen başvuruların da, incelemeye alınmayacağı belirtilmiştir. Başvurular illerde valiler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılabileceği ve yapılan başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağı 17. maddede belirtilen diğer hususlardır.

17. maddede zaman aşım süresinden de bahsedilmiştir. Buna göre; idari işlemlerde tebliği tarihinden ve idari eylemlerde öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde valiliklere, kaymakamlıklara veya Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruları gerekmektedir. Başvurularda bir zaman aşımının konması denetimlerin aksamadan yürütülmesinde önemli faydalar sağlar. Bu süre kanun tasarı aşamasındayken altı ay olarak belirlenmiş ancak doksan gün olarak yasalaşmıştır.

Kamu denetçileri denetimleri sırasında, inceleme konusuyla ilgili tüm bilgi ve belgelere ulaşabilme yetkisi vardır. Bunun istisnası devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerdir. Bu bilgiler kamu denetçisinin başvurusundan itibaren kendisine verilmesi gerekmektedir. Haklı bir neden göstermeksizin bu bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında disiplin soruşturması açılır(18. madde). Kamu denetçilerinin böylesi geniş bir bilgi ve belgelere ulaşma yetkisine sahip olması

³¹⁵ Özden, s. 109.

kurumun hakkaniyete daha uygun ve daha hızlı karar vermelerine yardımcı olması açısından önemlidir.

Kamu denetçileri yapmış oldukları inceleme ve araştırmalar sonucunu ve varsa çözüm önerisini, en geç altı ay içinde ilgili mercie ve başvuruda bulunana bildirir. İdari merci yapılan işlemi, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmezse bunun gerekçesini bir ay içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirir (20. madde). Kurumun almış olduğu kararların herhangi bir bağlayıcılığı olmadığından, idarenin alınan karara uyma zorunluluğu yoktur. Bu durumda kurum, başvurana işleme karşı başvuru yollarını da gösterir(20. madde). Kamu denetçiliği kurumu tavsiyelerini dinlemeyen idareleri Meclis'e bildirdikten sonra Meclis'in bu konuda nasıl davranacağı ve ilgili idareye ne gibi çalışmalar yapacağı konusunda kanunda herhangi bir açıklama yoktur.³¹⁶

Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşan Kurul her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak İHİK ve DK üyelerinden oluşan Karma Komisyon'a sunar. Komisyon raporu görüşüp, rapora ilişkin kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Meclis Başkanlığı'na gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurul'da görüşülür. Yıllık rapor kamuoyuna duyurulmak üzere Remzi Gazete yayınlanır. Ayrıca Kurul, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir(22. madde). Şüphesiz kamu denetçiliği kurumunun en büyük etkisi çalışmalarının sonuçlarını kamuoyuyla paylaşmak ve toplumda birey hak ve özgürlükleri hakkında bilinç oluşturmaktır. Kanunun 22. maddesinde bu doğrultuda oluşturulmuştur.

G. Kurumun Bütçesi

Kurumun gelir, bütçe ve harcamalarına ilişkin açıklamalara, kanunun otuzuncu ve otuz altıncı maddelerinde yer verilmiştir. Kurumun gelirleri olarak; TBMM bütçesine bu amaçla konacak ödenekten ve diğer gelirlerden oluşmaktadır (30. madde). Kurumun bütçe ve harcama esas ve usulleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi tutulmuş ve 5018 sayılı Kanuna ekli

³¹⁶ Şahin, s. 87.

(II) sayılı cetvelin “B) Özel Bütçeli Diğer İdareler” bölümüne “29) Kamu Denetçiliği Kurumu” ibaresi eklenmiştir (36. madde).

IV. MUHALEFET PARTİLERİNİN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNLARI İLE İLGİLİ GÖRÜŞLERİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu TBMM'nin 22. dönem çalışmaları arasındadır. Bu dönemde mecliste yedi partili bir yapılanma mevcuttu. Bu yapılanmada AKP, CHP, ANAP, DYP, HYP, SHP ve GP yer almıştır. Ancak bunların içinde sadece AKP, CHP ve ANAP'ın Mecliste grupları olduğundan, çalışmamızda Mecliste grubu olan muhalefet partilerinin (CHP, ANAP) görüşlerine daha yer verilecektir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Meclisteki tüm partilerde, Türkiye’de kurulacak olan bir kamu denetçiliği kurumunun, insanların hak ve hukuklarını arama konusunda yeni bir pencere açacağına, demokrasimizde yeni bir açılım sağlayacağına ve bir boyutuyla da, AB müktesebatına uyumumuz konusunda bir mesafe kat edileceğine dair genel bir kanaatin olduğunu söylemek mümkündür. Öyle ki 5521 sayılı kanuna 249 kabul oyu kullanılmışken, ret oyu kullanan vekillerin sayısı sadece ikide kalmıştır. Ancak Cumhurbaşkanı'nın vetosuyla beraber muhalefet tutumunu biraz sertleştirmiş ve 5548 sayılı kanunun Genel Kurul oylamasında 49 ret oy kullanılmıştır. Bu oylamada kabul sayısı 213 olarak gerçekleşmiştir. Her iki kanunun oylamasında da birer çekimser oy kullanılmıştır.³¹⁷

Muhalefet partilerinin 5548 sayılı kanunun oylanmasında, ret oylarındaki artışı, bu partilerin kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmamasına yönelik genel bir tavır olarak algılamak doğru değildir. Çünkü muhalefetin itirazı kurumun oluşturulmasına yönelik değil, Cumhurbaşkanı'nın vetosu paralelinde kanunun bazı maddelerine ilişkin olmuştur. Bu eleştirilerde, CHP'nin tavrı ANAP'a göre daha sert olmuştur.

³¹⁷ Genel Kurul Tutanakları, “22. Dönem 4.Yasama Yılı Genel Kurul Tutanakları”, TBMM Tutanak Dergisi, C. 124, 129, 116. Birleşim, 131. Birleşim (Olağanüstü), <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b116m.htm>, (18.05.2008) <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b131m.htm>, (18.05.2008)

Cumhuriyet Halk Partisi'nin KDKK'ya yönelik eleştirilerinden bazıları şunlardır;³¹⁸

- Kurum temel kanun olarak çıkarılmak istenmektedir. Oysa mutlaka anayasal bir kurum olarak düzenlenmelidir. Kurumun hem saygınlığını hem gücünü hem de inanılrlılığını artırmak açısından bu son derece önemlidir.
- Kanuna göre kamu denetçilerinin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kavuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanı'nın iznine bağlıdır (33. madde). Bu bir dokunulmazlıktır ve CHP dokunulmazlıkların tümüne karşı olduğundan, böyle bir uygulamaya gidilmemelidir.
- Anayasanın 87. maddesinde TBMM'nin görevleri sayılmıştır. Bu görevler arasında yasama organına bağlı bir yürütme organı, bir idari kurum, kurma yetkisi yoktur. Bu nedenle kamu denetçilerinin seçimine ilişkin kanunun 11. maddesi yeniden düzenlenmeli ve bu kişilerin seçimi Cumhurbaşkanı veya yüksek yargı organlarınca yapılmalıdır.
- Kurum sadece kişilerin başvuruları üzerine harekete geçmektedir (17. madde), oysa kurumun uygulandığı ülkelerin genelinde, kamu denetçileri re'sen de harekete geçebilmektedir. Kuruma kendiliğinden harekete geçebilme yetkisi de verilmelidir.
- Kanuna göre; başvuruya neden olan eylem ve işlemler, en fazla doksan gün öncesini kapsamalıdır (17. madde). Bu süre Türkiye şartlarına uygun değildir. Çünkü Türkiye geniş bir coğrafyaya sahip bir ülke olup, ombudsman veya kamu denetçiliğinin ne olduğu veya ne işe yaradığını bilmeyen çok insan vardır. Bu

³¹⁸ Genel Kurul Tutanakları, "22. Dönem 4.Yasama Yılı Genel Kurul Tutanakları", TBMM Tutanak Dergisi, C. 124, 129, 116. Birleşim, 131. Birleşim (Olağanüstü), <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b116m.htm>, (18.05.2008)
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b131m.htm>, (18.05.2008)

nedenle bu süre diğer ülkelerdeki gibi altı ay, bir veya iki yıl olarak belirlenmelidir.

- Kurumun uygulandığı ülkelerinde kamu denetçiliği göreviyle görevlendirilen kişiler, yaşamlarının sonuna kadar siyasetle uğraşamazlar gibi ya da ticaretle uğraşamazlar gibi kurallar koyulmaktadır. Buna benzer kurallara kanunda yer verilmelidir. Aksi takdirde bu kişiler ünvanlarını siyasal veya çıkar amaçlı kullanabilirler.
- Kanun yerel idareler için kanunun yürürlüğü girdiği tarihten bir yıl sonra yürürlüğe girecektir (40. madde). Kamu denetçileri daha çok yerel hizmetlere ilişkin konularla muhatap olacağından kanun, yerel idareler içinde kanunun yürürlük tarihinden itibaren geçerli olmalıdır.

Anavatan Partisi'nin KDKK'yla ilgili eleştirileri ise, daha çok kanunun hazırlanış aşamasında ve Genel Kurul görüşmelerinde, muhalefetin düşüncelerinin iktidarca yeterince ciddiye alınmamasına yönelik olmuştur. ANAP'a göre kanunun hazırlanması ve görüşülmesi sırasında muhalefet partilerinin görüşlerine daha çok yer verilmiş olsaydı, kurum daha güçlü temeller üzerine oturtulmuş ve kanun Cumhurbaşkanınca veto edilmeyecekti. Ayrıca ANAP da CHP gibi kurumun anayasal bir kimlik kazanması gerektiğini belirterek, kanunun temel bir kanun olarak düzenlenmesinin yanlış olduğunu belirtmiştir.³¹⁹

Bu eleştirilerden anlaşılacağı üzere muhalefet partileri kurumun oluşturulmasına karşı değildirler. Muhalefetin karşı olduğu kuruma ilişkin kanundaki bazı düzenlemelerle ilgilidir. Bu durum, kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'de

³¹⁹ Genel Kurul Tutanakları, "22. Dönem 4.Yasama Yılı Genel Kurul Tutanakları", TBMM Tutanak Dergisi, C. 124, 129, 116. Birleşim, 131. Birleşim (Olağanüstü),

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b116m.htm>, (18.05.2008)

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b131m.htm>, (18.05.2008)

* Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 3, 4, 9, 11, 13, 15, 22, 26, 30, 33, geçici 1 ve 41 inci maddelerini uygun bulmayarak bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterilen gerekçeyle birlikte, TBMM Başkanlığı'na geri göndermiştir.

anayasal bir kurum olarak oluşturulması yönünde büyük bir uzlaşma olduğunu ortaya koymaktadır.

V. CUMHURBAŞKANI'NIN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU'NA İLİŞKİN VETO GEREKÇELERİ

5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, onay için 16.06.2006 tarihinde Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer yaptığı incelemeler neticesinde, 01.07.2006 tarihinde kanunun bazı maddelerini* veto ederek bu maddelerin bir daha görüşülmesi için TBMM'ye geri göndermiştir. KDKK'nın bazı maddelerinin, Cumhurbaşkanınca veto edilme gerekçeleri ise şunlardır:³²⁰

- Mevcut anayasal sistem, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına elverişli değildir.
- Anayasal sistem, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermemektedir.
- Yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları Anayasa'nın "Yasama" bölümünün 98–100. maddelerinde düzenlenmektedir. Bunun dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasa'ya göre olanaklı değildir, Ayrıca, Anayasa'nın 87. maddesinde, idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılması Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında sayılmamıştır.
- Anayasa'nın "Yargı" bölümünde bulunan 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulmuştur, idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim

³²⁰ Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 5521 Sayılı Kanun, http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/01.07.2006-3512.html, (19.05.2008)

dışında incelenip araştırılması, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleriyle olanaklıdır.

- Anayasal düzen ve kurallar nedeniyle Kanun kapsamına alınamayacak konuların, Kanun kapsamında imiş izlenimi verilip istisna olarak düzenlenmesi, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan kanun yapma tekniği ile bağdaşmamakta, dolayısıyla Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşmektedir.
- Anayasa'da kamu denetçiliği konusuna ve bu denetimi yapacak organa ilişkin özel bir düzenlemenin bulunmaması ve Anayasa'nın 87. maddesinde ya da diğer maddelerinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başdenetçi ve denetçilerini seçmek görevinin verilmemiş olmasına karşın, bu kişilerin TBMM tarafından seçilmeleri olanaklı değildir.
- Kurum'da çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışma ilke ve yöntemlerinin Kanunla düzenlenmesi gerekirken, bu konuların yönetmeliğe bırakılması Anayasa'nın 128. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

Yukarıda belirtilen gerekçelere dayanarak Cumhurbaşkanı, 5521 sayılı KDKK'nın bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi için meclise geri göndermiştir. Ancak Meclis, kanun üzerinde herhangi bir değişiklik yapmadan, kanunu ilk şekliyle, tekrar kabul etmiş ve 5548 sayılı kanun olarak Cumhurbaşkanlığına göndermiştir. Üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmayan bir kanunu, ikinci defa veto etme hakkı olmayan Cumhurbaşkanı da, kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açmış ve Anayasa Mahkemesi iptal gerekçelerini doğru bularak kanunun yürürlüğünü iptal etmiştir.

VI. ANAYASA MAHKEMESİ'NİN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU'NU İPTAL GEREKÇELERİ

Yukarıda belirtildiği gibi ne muhalefetin eleştirileri ne de Cumhurbaşkanı'nın vetosu, 5548 sayılı Kanun hakkında hükümete geri adım attırabilmiştir. Meclis'ten

aynen geçen kanun Cumhurbaşkanı'nın kanunen imzalamak zorunda kaldığı kanun, 13.10.2006 tarihinde 26318 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Fakat, Cumhurbaşkanı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Haluk KOÇ ve Oya ARASLI ile birlikte 123 milletvekili, KDKK'nin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi yaptığı incelemeler sonucu varmış olduğu yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararını 27.10.2006 tarihinde açıklamış, bu karar, 01.11.2006 tarihinde 26333 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin yürürlüğün durdurulmasına ilişkin kararı şöyledir:³²¹

Yürürlüğün durdurulması istemini de içeren dava dilekçesi ve ekleri, bu konudaki inceleme raporları, iptali istenilen kurallar ile dayanılan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

28.9.2006 günlü, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun;

A) Geçici 1. maddesinin, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına,

B) 3., 4., 8. maddesinin (3) numaralı fıkrasının, 9., 11., 13., 15., 22., 26. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, 30., 33. ve 41. maddelerinin yürürlüklerinin durdurulması isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, 27.10.2006 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Bu kararla Türkiye'de bir kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına yönelik atılmış en somut adım boşa çıkartılmıştır. Ayrıca bu karar, bundan sonra böyle bir kurumun oluşturulması için yapılacak yasal düzenlemede yol gösterici olacaktır.

³²¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/YD/YDK0633.htm>, (20.05.2008)

VII. TÜRKİYE'DE NASIL BİR KAMU DENETÇİLĞİ KURUMU OLMALI?

İlk kez anayasal bir kurum olarak İsveç'te ortaya çıkarak İskandinav ülkelerine, oradan da Batı Avrupa ülkeleri ile tüm dünyaya yayılan kamu denetçiliği kurumu bugün yüzün üzerinde ülkede uygulanmaktadır. Önceleri nüfusun az, demokrasi kültürünün egemen, halkın kültür düzeyinin çok yüksek ve sadece halkın gelir düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde uygulanan, bu denetim sisteminin, nüfusları kalabalık, coğrafi bakımdan büyük, hukuki ve idari yapılanmaların farklı olduğu ülkelerde kabul görmesiyle, artık tüm dünyada uygulanabileceği kabul edilmektedir.³²²

Kamu denetçiliğinin, 1967'de parlamenter rejimin çok güçlü olduğu İngiltere'de ve 1973'de de idari yargı sisteminin en başarılı uygulayıcısı Fransa'da oluşturulmasıyla, hem parlamenter rejime hem de idari yargı sistemine sahip Türkiye'de böyle bir kurumun uygulanabileceği görülmüş ve bu doğrultuda farklı kesimlerce çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu amaçla hazırlanan reform taslakları, kanun tasarıları ve yürürlüğünün durdurulduğu 5548 sayılı KDKK somut örneklerdir.

Türkiye, birey ile idare arasında süregelen sorunların aşılmasında ve idare-vatandaş kaynaşmasının sağlanmasında, ülkenin idari yapısını iyi bilen ve Türk halkını iyi tanıyan tecrübeli kamu denetçilerine, pek çok ülkeden daha fazla ihtiyaç duymaktadır.³²³ Bu ihtiyacı karşılamak için, ülkemizin siyasi, hukuki yapısı ile demografik ve coğrafi şartları göz önüne alınarak birden fazla kamu denetçisine ihtiyaç duyulmaktadır. Hatta yalnızca Parlamento Kamu Denetçisi yerine, vatandaşların spesifik sorunlarına daha hızlı çözümler bulabilecek diğer kamu denetçiliği türleri de oluşturulmalıdır. Tüketici kamu denetçisi, vergi kamu denetçisi, kadın hakları kamu denetçisi, aile kamu denetçisi, silahlı kuvvetler kamu denetçisi ve benzeri kamu denetçileri Türkiye'nin şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun olarak oluşturulmalıdır.

³²² Mutta, s. 99.

³²³ Mutta, s. 99.

Ülkemizde oluşturulacak bir kamu denetçiliği kurumu, başta yargı olmak üzere, diğer denetim mekanizmalarının iş yüklerini azaltarak onların daha etkin çalışmalarını sağlayacak, kamu yönetiminin iyileşmesine ve toplam kalitenin artmasına katkıda bulunacak, “hukuk devleti” anlayışını güçlendirecek ve idare-vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi noktasında önemli katkılar sağlayacaktır. Örneğin yargıdan önce bir hakem veya bir arabulucu olarak görülen kamu denetçisine başvurulması, yargıya başvuruda önemli bir azalmaya neden olacaktır. Böylelikle davaların sonuçlandırılmasında, hakimlerin daha adil ve hızlı kararlar vermelerine imkan doğacaktır. Bu da vatandaşların adalete olan güvenini artıracaktır.

Ülkemizde kamu denetçiliği kurumu oluşturulurken, kamu denetçisinin; eğitimi ve mesleki tecrübesi, seçimi ve görev süresi, bağımsızlığı ve tarafsızlığı, görev ve yetki alanı, denetim şekli ve kararlarının etkinliği göz önüne alınmalıdır.³²⁴ Burada, ikinci bölümde anlatılan ülke örnekleri göz önüne alınarak, yukarıda belirtilen unsurlar çerçevesinde, Türkiye’de nasıl bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulması gerektiği sorusuna cevap aranacaktır.

A. Kamu Denetçisi’nin Eğitimi Ve Mesleki Tecrübesi

Kamu denetçiliğinin uygulandığı birçok ülkede eğitim ve tecrübe, kamu denetçisi olabilmek için önemli ölçütlerden biridir. İdare-vatandaş arasında bir köprü, bir arabuluculuk vazifesi görecek birinin iyi bir eğitime ve yeterli tecrübeye sahip olması gerekmektedir. Kamu denetçileri genellikle hukuk, kamu yönetimi, iktisat, işletme gibi iktisadi ve idari bilimler fakültesi veya hukuk fakültesi mezunlarından seçilir. Türk kamu denetçisi içinde böyle bir uygulama yerinde olacaktır.

Kamu denetçisi olacak kişilerin, hukuk eğitimi almış olmaları zorunluluk olmamakla birlikte, kendilerinden adil kararlar vermeleri beklenen kişilerin de belli bir hukuk bilgisine sahip olmaları gerekmektedir. Örneğin, İsveç’te 1974 yılına kadar, kamu denetçisi olacak kişinin hukuk eğitimi almış olması gerekmektedir. 1974’te bu zorunluluk kaldırılmış olmasına karşın kamu denetçilerinin çoğu adli makamlarda görev almış kişiler arasından seçilmeye devam etmektedir. Danimarka

³²⁴ Özden, s. 117.

ve Finlandiya’da ise kamu denetçisi seçilecek kişilerin, hukuk eğitimi almış olma zorunluluğu devam etmektedir. Özellikle Finlandiya’da bu kişiler, hukuk alanında kariyer yapmalı ve hukuk ilminde üstün vasıflara erişmelidirler.³²⁵ Görüldüğü gibi kamu denetçisi olmak için hukuk eğitimi alma zorunluluğu daha çok İskandinav ülkelerinde görülmektedir. Batı Avrupa ülkelerinde, ABD’de, AB’de ve kurumun uygulandığı ülkelerin çoğunda kamu denetçisi olabilmek için böyle bir koşul aranmamaktadır. Bizce de böyle bir zorunluluğa gerek yoktur. Çünkü bu kişiler olaylara salt hukuki yaklaşımlarla yaklaşarak, uzun tahliller sonucunda sorunlara geç çözüm önerilerinde bulunabilirler. Bu durum kamu denetçiliğinin, hızlı ve pratik çözümler bulma özellikleriyle örtüşmemektedir.

Kamu denetçisi seçilecek kişilerde önemli özelliklerden biri de bu kişilerin sahip oldukları mesleki tecrübeleridir. Bununla birlikte alt yaş uygulaması bazı ülkelerde uygulanmaktadır. Zaten alt yaş uygulaması ve belli bir mesleki tecrübe aranması, kamu denetçisinin başarısında gereklidir. Örneğin İsveç’te bu sınır 40 iken, Almanya ve Rusya’da ise 35’tir. Bu alt sınırlamalara ek olarak getirilen mesleki tecrübeye ilişkin ülkeler belli sınırlamalar getirmemekle beraber teamül olmuş uygulamalara gitmektedir.

5548’te olduğu gibi hem Başdenetçi için 50, denetçiler için 40 yaş sınır getirip hem de 10 yıllık bir meslek tecrübesi aramak kurumun dinamik yapısıyla örtüşmemektedir. Bu nedenle yapılacak yeni düzenlemede bu sınırlamalar daha aşağı çekilmelidir. Milletvekili olabilme yaşının 25’e düşürüldüğü ülkemizde kamu denetçisi olabilmenin yaşı da en azından 30 olmalıdır. Kişinin genç olması kamu denetçiliği seçimlerinde, ona engel olmamalıdır. Zaten gerekli liyakate sahip değilse, parlamento o kişiyi seçmeyecektir.

B. Kamu Denetçisi’nin Seçimi Ve Görev Süresi

Kamu denetçiliği kurumunun temel kanunla veya anayasal bir değişiklik ile kurulması tartışmalı bir konudur. Örneğin Kılavuz, Yılmaz, İzci ve Mutta gibi akademisyenler, kurumun aynasal bir değişiklikle kurulması gerektiğini savunmaktadır. Buna göre; “Kamu denetçisi sistemi, bir anayasa değişikliği ile

³²⁵ Avşar, s. 147, 150, 152

kurulmalıdır. Anayasal bir kuruluş olarak yapılanma, kamu denetçisinin yönetsel ve siyasal otoriteler karşısında bağımsızlığının ve prestijinin önemli göstergelerinden biri olacak ve hizmetsel etkinlik sağlanacaktır.”³²⁶ “Kamu denetçiliği kurumunun bağımsızlığının ve saygınlığının sağlanabilmesi onun yer aldığı hukuksal metinlerle doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle, kamu denetçiliği kurumu bir anayasa değişikliği ile kurulmalıdır.”³²⁷

Bu kurumun oluşturulabilmesi için anayasal bir düzenlemeye gidilmesini gerekli göremeyenlerden Özden’e göre ise; “Kamu denetçiliği kurumunun bağımsızlık ve prestij için anayasal bir kurum olması şartı gerekli değildir. Halkın desteğini alan bir kamu denetçiliği kurumunun, anayasal bir kurum olarak kurulan kamu denetçiliği kurumuyla aynı güç ve otoriteye sahip olacaktır.”³²⁸

Bizce de; gelişmiş, halkın bilinç ve kültür seviyesinin yüksek ve demokrasi kültürünün hakim olduğu ülkelerde, kamu denetçiliği kurumunun saygınlığını ve bağımsızlığını anayasal düzenlemelerle sağlamaya gerek yoktur. Çünkü kurumun bizzat varlığı onun bağımsızlığının ve saygınlığının garantisi olmalıdır. Ancak ülkemiz şartları göz önünde bulundurulduğunda, bu kurumun anayasal bir düzenlemeyle oluşturulmasında daha çok yarar olacağı kanısındayız. Eğer bu kurum, bir kanunla oluşturulacak ve bu kanunda sürekli olarak yeni düzenlemeler yapılacak olursa, bu hem kurum hem de halk için çeşitli kafa karışıklıklarına neden olacaktır. Bu, kuruma olan güvenin ve saygınlığın zamanla kaybolarak, kurumun işlevsiz hale gelmesine yol açacaktır. Kamu denetçiliğinin anayasal bir kurum olduğu ülkelere örnek olarak İsveç ve Arjantin gösterilebilir.

Kamu denetçileri genelde seçilerek işbaşına gelirler. Bu kişilerin atanarak bu göreve gelmeleri daha az rastlanır bir durumdur. İngiltere, Yeni Zelanda ve Fransa kamu denetçilerinin atanarak göreve geldiği ülkelerdendir. İskandinav ülkeleri, ABD, AB ve diğer ülkelerin genelinde kamu denetçileri seçilerek görevlerine başlarlar. Bu konu kamu denetçilerinin bağımsızlıklarıyla yakından alakalıdır. Öyle ki, yürütme gücünü elinde bulunduran veya bu yetkinin kullanılmasında etkili olan bir organın

³²⁶ Kılavuz, Yılmaz, İzci, s. 66.

³²⁷ Mutta, s. 100.

³²⁸ Özden, s. 118.

kamu denetçisi atama yetkisine sahip olması, kurumun sadece kağıt üzerinde bağımsız olabileceği anlamına gelmektedir.³²⁹

Bu nedenle Uluslararası Ombudsman Enstitüsü bir kurumun kamu denetçiliği kurumu sayılabilmesi için; kamu denetçilerinin parlamento tarafından seçilmesi ve kurumun parlamentoya bağlı olması gerektiğini belirtmiştir.³³⁰

Yukarıda belirtilen nedenlerle Türkiye’de oluşturulacak olan bir kamu denetçiliği kurumu mutlaka TBMM’ye bağlı olmalı ve kamu denetçileri TBMM tarafından seçilmelidir. Kamu denetçilerinin seçim işlerini yürütmek için bir “Komisyon” da kurulabilir. Bu komisyon, partilerin daha uzlaşmacı milletvekillerinden oluşturulmalıdır. 5548 sayılı kanunda böyle bir komisyondan bahsedilmemiş, bu iş için Meclis Başkanlığı görevlendirilmiştir.

Kamu denetçilerinin seçimi iç politika malzemesi yapılmamalıdır. Seçimler hızlı, geniş katılımlı ve herkesin üzerinde mutabık kalacağı kişiler üzerinden yapılmalıdır. Böylece toplumun farklı siyasi düşüncelerine sahip kesimlerince kabul görecektir, aldığı kararlara herkes saygı duyacaktır. Bunu sağlamak içinse oylamada nitelikli çoğunluk sistemi seçilmelidir. Çünkü bu seçim metoduyla, seçilecek kişi üzerinde en geniş mutabakat sağlanabilir. Ancak nitelikli çoğunluk ararken de seçimlerin bir çıkmaza girmemesi gerekir. Bu nedenle ilk turda aranan nitelikli çoğunluk, ikinci turda yerini salt çoğunluğa bırakmalı, 80 öncesi dönemde yaşanan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde defalarca yapılan oylama turları gibi seçim, bir kaosa dönüşmemelidir. 5548 sayılı kanunda bu tikanıklıkların yaşanmaması için, kamu denetçilerinin üye tam sayısının 2/3’ü ile seçileceğini, eğer bu seçimden bir sonuç alınamazsa ikinci oylama salt çoğunluk esasına göre yapılacağını eğer bunda da bir sonuç alınamazsa üçüncü oylamada en fazla oy alanın seçileceği belirtilmiştir (11/5. madde). Kanımızca ilk turda 4/5’lik bir oranın aranması, muhalefetine de katılımının sağlanmasında daha etkili olacaktır.

Kamu denetçilerinin görev süreleri ülkelerin tercihlerine göre belirlenmekte; bu süre genelde dört ile altı yıl arasında değişmektedir. Örneğin bu süre İsveç ve

³²⁹ Erhürman, Dünyada ve KKTC’de..., s. 32.

³³⁰ International Ombudsman Association, “Independence, Ioa Standarts Of Practice”, http://www.ombudsassociation.org/standards/Std Practice_1-07.pdf, (22.05.2008)

Norveç'te 4 yılken; AB, Almanya, Yeni Zelanda 5; Fransa'da ise 6 yıldır. Kamu denetçilerinin emekli olan kadar görev yaptığı ülkelerde vardır. Bunların başında İngiltere gelmektedir. Bu kişilerin yeniden göreve seçilmelerinde de genel bir uygulama yoktur, ülkelerin tercihlerine göre değişiklik gösterir. Örneğin Danimarka'da kamu denetçileri ikinci kez göreve getirilebilirken, Fransa'da kamu denetçilerinin görev süreleri bir dönemle sınırlı tutulmuştur. Ülkemizde de, kamu denetçilerinin görev süreleri parlamentonun görev süresinden uzun tutulmalı ve yeniden seçilmeleri söz konusu olmamalıdır. Böylece kamu denetçileri, yeniden göreve seçilme endişesi taşımadan görevlerini en iyi şekilde yerine getirme gayreti içersinde olacaklardır. Bu, kamu denetçilerinin bağımsızlığının, tarafsızlığının ve saygınlığının sağlanmasında oldukça önemlidir. Ayrıca sürekli yenilen, genç, dinamik ve idealist insanların kurum içindeki sirkülasyonu, kurumun dinamik ruhuna daha uygun olacaktır.

Kamu denetçilerinin seçimi kadar, görevden alınma şekilleri de önemlidir. Belli koşullar, bu kişilerin görevden alınmaları sonucu doğurabilir. Örneğin sağlık sorunları, görevi savsaklama, görevi kötüye kullanma ve siyasal kayırmacılık gibi nedenlerle bu kişiler görevlerinden alınmalıdır. Ancak sürekli olarak siyasal iktidarın görevden alınma tehdidi altında bulunan bir kamu denetçisinin bu görevi bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürütmesi mümkün olmayacaktır. Bu nedenle kamu denetçileri hakkındaki iddiaların doğruluğu, Anayasa Mahkemesi tarafından inceledikten sonra parlamentonun 4/5 veya 2/3 oranındaki oyu ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile görevden alınmalıdır.³³¹ Görevden alınmanın böyle sıkı kurullarla belirlenmesi kurumun daha özgür bir şekilde çalışmalarını yürütmesinde fayda sağlayacağı kanaatindeyiz. Burada Anayasa Mahkemesi iddiaları sadece hukuki boyutlarıyla incelemeli ve Meclis'e karar hakkında herhangi bir telkinde veya imada bulunmamalıdır. Son sözü mutlaka, bu kişileri göreve getirmiş millet iradesinin bir tecellisi olan TBMM söylemelidir.

³³¹ Baylan, 167.

C. Kamu Denetçisi'nin Bağımsızlığı Ve Tarafsızlığı

Bağımsızlık ve tarafsızlık kamu denetçiliği için olmazsa olmaz özelliklerin başında gelir. Burada bağımsızlığın yürütme ve idareden bağımsız olmak anlamında kullanıldığı anlaşılmalıdır. Çünkü bu kurumu devletten ayrı bir kurum olarak düşünmek mümkün değildir.³³² Kamu denetçisi hiç kuşkusuz, onu seçen parlamentoya karşı sorumludur. Buradaki sorumluluk ilişkisi, hiyerarşik bir ilişki olarak algılanmamalıdır. Aksi takdirde kurumun bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Bu ilişki daha rapor verme ilişkisi şeklinde olmalıdır. Bu ilişki dahi bir komisyon aracılığıyla yürütülmelidir.³³³

Bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanabilmesi için bazı koşulların sağlanması gerekmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi seçimlerin parlamento tarafından yapılması, görev sürelerinin genel seçimlerden daha uzun tutulması ve görevden almanın hukuken güvence altına alınması gerekmektedir. Bu aşamalarda, yürütme organının etkisi en düşük düzeyde tutulmalıdır.³³⁴

Kurumun yeterli ve ayrı bir bütçeye sahip olması da, kurumun bağımsızlığının sağlanmasında önemlidir. Kamu denetçileri maaşı en yüksek devlet memurunun maaşına eşit veya fazla olmalıdır. 5548 sayılı kanunda, Başdenetçi'nin maaşı Başbakanlık Müsteşarına; kamu denetçilerinin maaşlarına ise Başbakanlık Müsteşar yardımcılarının maaşlarına eşit olarak belirlenmiştir. Ancak kurum bütçesi parlamentoya bağlı kılınmıştır. Yapılacak yeni bir düzenlemede kurumun bütçesi daha bağımsız bir hale getirilmelidir.

Kurumun bağımsızlığı sadece kurumun başındaki Başdenetçi veya kamu denetçileriyle ilgili değildir. Kurumun tüm çalışanlarının da yürütme ve idare karşısında tam bağımsız olmaları gerekmektedir. Kurum personelinin belirlenmesinde ve eğitilmesinde kamu denetçileri tam yetkili kılınmalıdır. Ayrıca kurum personeli de kamu denetçileri gibi dolgun bir maaş ve iyi özlük haklarına sahip olmalıdırlar.

³³² Özden, s. 119.

³³³ Esgün, s. 275.

³³⁴ Ozan ZENGİN, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında "Halk Denetçisi"", **Tartışma Metinleri**, S. 60, 2003, s. 46.

Bununla beraber, görevi sona eren kamu denetçilerine belli bir süre ticaret ve siyaset yasağı getirilmeli ve bu süre boyunca maaşları devam ettirilmelidir. Böylece görevleri sona erecek olan kamu denetçileri, bir gelecek kaygısı taşımayacaktır. Kurumun tarafsızlığının sağlanması için, kamu denetçileri tüm çıkar ilişkilerinden uzak durmalıdırlar. Bunun için hiçbir kurum veya kişiyle maddi, manevi çıkar ilişkisine girmemeli, kuruma leke sürebilecek en ufak bir söylentiye dahi sebep olmamalıdır. Bu konuda en hassasiyetle üzerinde duran ülkelerden biri İsrail'dir. İsrail'de bu görevi yürüten kamu denetçisi (Devlet Müfettişi), görev süresi bittikten sonraki üç yıl boyunca kar veya ticaret amaçlı bir iş yapamaz veya karşılığında bir kazanç sağlayacağı bir göreve gelemez.³³⁵

D. Kamu Denetçisi'nin Görev Ve Yetkileri

Kamu denetçilerinin görev ve yetkilerinin kapsamı ülkelere göre değişiklik arz etmektedir. Kamu denetçisinin görev ve yetkileri onun sahip olduğu gücünün belirlenmesi açısından önemlidir. Temel görevi, bireyin hak ve özgürlüklerinin idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı korumak olan kamu denetçisi, istisnalar hariç, bu kapsama giren tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetler. Bu istisnaları yasama, yargı, ordu ve cumhurbaşkanlığı gibi kurumlar oluşturmaktadır.

Kamu denetçilerinin yetki alanlarının belirlenmesinde “işlevsel yaklaşım” ve “organik yaklaşım” olmak üzere iki farklı yaklaşım vardır. Bu yaklaşımlardan işlevsel yaklaşıma göre; yapılan haksız idari işlem ve eylemlerin hangi idari birimce yapıldığına bakılmaksızın niteliğini esas almak gerekmektedir. Bu doğrultuda tüm kamu kurum ve kuruluşları kamu denetçiliği kurumunun görev ve yetki alanı içerisine girmektedir. Organik yaklaşıma göre ise; yapılan haksız işlem ve eylemlerin niteliği değil hangi idari birimce yapıldığı önemlidir.³³⁶ Bu yaklaşıma göre özelliği olan bazı kurumlar kamu denetçiliği kurumunun görev ve yetki alanı dışında tutulmalıdır. Bu kurumlarda belirtildiği üzere yasama, yargı, cumhurbaşkanı ve silahlı kuvvetlerdir.

³³⁵ Avşar, s. 151.

³³⁶ Özden, s. 121.

5548 sayılı kanunda, kamu denetçisi kurumunun yetki ve denetim alanlarının belirlenmesinde organik yaklaşım tercih edilmiştir. Bu yaklaşımın benimsenmesiyle; Cumhurbaşkanı, Türk Silahlı Kuvvetleri ile yasama ve yargı organları kurumun yetki alanı dışında bırakılmıştır (9/2. madde). Bizce yeni yapılacak bir düzenlemede işlevsel yaklaşım tercih edilmeli, tüm kamu kurum ve kuruluşları kamu denetçilerinin denetimleri kapsamında olmalıdır. Ancak, yargı organlarının denetlenmesi, yargının vereceği kararlara ilişkin olmamalı, yargının idari işleyişiyle ve kararların sürelerine ilişkin olmalıdır. Yine Türk Silahlı Kuvvetleri de bu nitelikte bir denetime tabi olmalıdır.

Dünya'daki uygulamalara bakıldığında, örneğin Almanya, İsrail ve Norveç gibi ülkelerde ayrı bir silahlı kuvvetler kamu denetçisi bulunurken, Finlandiya'da silahlı kuvvetler için ayrı bir kamu denetçisi yoktur ama ordu denetim kapsamındadır. Danimarka'da yargı dışındaki tüm kurumlar, kamu denetçisinin görev alanına girerken İsveç'te yargı dahil tüm kurumlar denetim kapsamındadır.³³⁷ Türkiye de kendi şartlarına uygun olarak kamu denetçilerinin yetki ve görev alanlarını maksimum düzeyde tutmalıdır.

E. Kamu Denetçisi'ne Başvuru Ve Denetim Şekli

Daha önceki bölümlerde üzere, kamu denetçisinin harekete geçmesi, ya vatandaşların başvurularıyla ya da kendi inisiyatifiyle re'sen gerçekleşmektedir. Uygulamada vatandaşlar genellikle hiçbir şekil şartına bağlı kalmaksızın ve her türlü şikayeti için kamu denetçisine başvurabilmektedir. Şikayetler de çağın şartlarına uygun, gelişen teknolojiyle uyumlu bir hal almaktadır. Önceleri yazılı veya olarak başvuru kuruma telefon ve internet kullanımının artmasıyla birlikte artık bu vasıtalarla da başvurular mümkün hale gelmiştir.

Kamu denetçisine başvuruda vatandaşlar kısa ve kolay bir yol izlemelidir. Özellikle ülkemiz bürokrasisinin ağır, hantal ve sıkıcı yapısı, vatandaşların karşısına haklarını aramalarında daha başvuru sırasında engelleyici bir unsur çıkmaktadır. Bu durum göz önüne alındığında bu konu üzerinde hassasiyetle durulmalıdır. Vatandaşların; kendilerinden hiçbir ücret talep edilmeden, idareye ilişkin her türlü

³³⁷ Bkz. Tablo 3 Bazı Ülkelerdeki Kamu Denetçiliği Türleri

şikayetlerini, çeşitli araçlarla (dilekçe, telefon, internet vb.) doğrudan iletebileceği ve hakkının aranacağına bilincine varması, kuruma duyulan itibar ve sevginin artmasında önemli bir rol oynayacaktır. Ayrıca başvuru için süre şartının getirilmemesi daha uygun olacaktır. Çünkü süre şartı yargı organlarında bürokrasiyi artıran ve hak aramalarda engel olan bir düzenlemedir. Vatandaş kamu denetçisine başvurarak hakkını kaybetmiş olsa bile hiç olmazsa manevi tatmin yaşayacaktır. Ayrıca üzerinden belli bir süre geçmiş diye haksız eylem ve işlem, cezasız kalmamalı veya en azından teşhir edilmelidir.³³⁸

Başvuruların doğrudan kamu denetçisine yapılması genel bir uygulama olsa da İngiltere gibi bazı ülkelerde başvurular bir parlamenter aracılığıyla yapılmaktadır. Bizce bu uygulama Türkiye için uygun bir uygulama değildir. Çünkü milletvekillerine yoğun iş tempolarının arasında, bu türlü bir görev yüklemek, onların birincil görevi olan yasama faaliyetlerine yeterli zamanı ayıramamalarına neden olacaktır. Ayrıca başvuruları siyasi bir kazanım olarak görecektir milletvekillerinin olma olasılığı da her zaman muhtemeldir. Diğer taraftan bir siyasinin tarafsız olamayacağını düşünen, onları sevmeyen veya siyasilerle görüşmeye çekinen insanların olabileceği gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, siyasi çıkarlardan uzak, bağımsız ve tarafsız kamu denetçisine doğrudan başvurmak daha doğru olacaktır.

Başvurularda hiçbir şekil şartı aranmaması, yapılacak başvuruların gelişigüzel olacağı şeklinde anlaşılmalıdır. Tüm başvurularda kişinin; adı, soyadı, iletişim bilgileri, şikayetin konusu gibi temel bilgiler belirtilmelidir. Aksi halde kamu denetçisinin konuyla ilgili her hangi bir inceleme yapması mümkün değildir.

Kamu denetçisinin harekete geçmesinde bir diğer uygulama ise, kamu denetçisinin kendiliğinden harekete geçmesidir. Kamu denetçisi, yazılı ve görsel basında çıkan veya çevresinden duyduğu bir haberle harekete geçebilmelidir. 5548 sayılı kanunda, kamu denetçilerinin re'sen inceleme başlatabilmelerine imkan verilmemiştir. Ancak ülkemizde vatandaşların haklarını aramadaki çekinceleri göz

³³⁸ Esgün, s. 274.

önüne alındığında, re'sen harekete geçebilme yetkisi Türk kamu denetçisine mutlaka verilmelidir.

Kamu denetçilerinin çalışmalarında başarılı olabilmeleri için çok geniş araştırma ve soruşturma yetkilerine sahip olmaları gerekmektedir. Bu amaçla kamu denetçileri tüm idari bilgi ve belgelere ulaşabilmeli, tüm kamu otoriteleri de kamu denetçilerine bu yetkilerini kullanmada yardımcı olma zorunluluğu getirilmelidir.³³⁹ Kamu denetçilerine gerekli dokümanları sağlamayanlar hakkında gerekli yasal işlemler yapılmalıdır.

Uygulamada, devlet sırrı ve ticari sır kapsamındaki bazı bilgi belgelere ulaşmada, kamu denetçilerine bu yetki verilmemektedir. Ancak devlet ve ticari sır gibi belirsiz kavramların daha somut bir hale getirilerek, denetim kapsamı dışına çıkartılabilecek konuların belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü denetlenmesi gereken bazı konular, idarece devlet sırrı veya ticari sır kapsamına alınmak istenebilir. Ayrıca kamu denetçileri için öğrenmiş olduğu bu bilgileri; raporunda, herhangi bir yerde veya herhangi bir kişiye açıklamama gibi yasaklar getirilebilir. Bu yasaklara uymama durumunda çok ağır cezalara çarptırılabilirler.

Kamu denetçisi kendisine gelen başvuru veya re'sen başlattığı bir incelemede öncelikle, ilgili kuruma şikayeti ileterek belli bir süre kurumdan gelecek cevabı beklemeli, gelen cevaba göre araştırmalarını derinleştirip derinleştirmeyeceğine karar vermelidir. Eğer idare kamu denetçisinin iletmış olduğu şikayeti dikkate alarak bu konuda bir düzeltmeye gidebilir. Bu durumda kamu denetçisinin araştırmasına devam etmesine gerek kalmayacaktır. Bunun gerçekleşmesi, toplumsal gelişmişlik düzeyi, idarecilerin hassasiyetleri ve kamu denetçiliği kurumunun ülkedeki saygılığı gibi çeşitli parametrelere bağlıdır. Eğer idare, ilk başvuruda yanlışlığı düzeltme yoluna gitmezse, bu kez kamu denetçisi araştırmalarını derinleştirmek zorunda kalacaktır.

³³⁹ Temizel, s. 88.

F. Kamu Denetçisi'nin Etkinliği

Kamu denetçiliği kurumunun uygulandığı ülkelerde görüldüğü üzere, kamu denetçisinin yapmış olduğu incelemeler sonucunda vermiş olduğu kararların doğrudan bir yaptırım özelliği bulunmamaktadır. Kamu denetçisi idarenin yapmış olduğu eylem ve işlemi değiştiremez, iptal edemez ve idareyi bağlayıcı kararlar alamaz. Ancak bu, verilen kararların hiç dikkate alınmadığı, kimse tarafından önemsenmediği ve kamu denetçisinin herhangi bir otoritesinin olmadığı anlamına gelmez.

Kamu denetçisinin gücü ve aldığı kararların etkinliği, onun sahip olması gereken geniş kamuoyu desteğinden ve yıllık faaliyetlerini parlamentoya rapor etmesinden gelir. Bu nedenle kamu denetçisinin başarılı ve etkin olması için, kurum daha kuruluş aşamasındayken güçlü bir kamuoyu desteği sağlanmalı, kurulduktan sonra da, saygın bir yapı ve saygın bir kişilik ortaya konmalıdır.³⁴⁰ Toplumda çok fazla sevilen ve sayılan ve almış olduğu kararların hakkaniyete uygun olduğuna inanılan birinin karşısında, idarenin bu kararlara uyması çoğu zaman kaçınılmazdır. Ayrıca medya ile iyi ilişkiler içinde olan bir kamu denetçisinin almış olduğu kararları, medya aracılığıyla kamuoyuna duyurması da aldığı kararlara uyulmasını sağlayacak önemli bir güçtür. Günümüzde medyanın sahip olduğu güç düşünüldüğünde, bu gücü arkasına almış bir kamu denetçisinin başarısı şüphesiz kaçınılmazdır. Buna karşılık, güçlü bir kamuoyu ile medya desteği sağlanmadan oluşturulacak kamu denetçiliği kurumunun başarılı olması mümkün değildir.

Kamu denetçisinin almış olduğu kararların etkinliğini artıran bir diğer unsur ise, parlamentoya rapor verebilmesidir. Hiç kimse, milletin temsilcilerinin bilgisine sunulacak olan bir raporun içinde yer almak istemeyeceğinden, idare kamu denetçisinin kararlarını azami şekilde uygulamaya çalışacaktır.

Ülkemizde oluşturulacak bir kamu denetçiliği kurumunu sağlam temeller üzerine oturtmak, kurumu saygın, güvenilir, aldığı kararların hakkaniyete uygun etkin olabilmesi, elbette bir anda gerçekleşebilecek bir durum değildir. Öncelikle böyle bir kurumun oluşturulmasıyla başlayacak süreç, ülkemizin demokrasi, insan

³⁴⁰ Erhürman, Dünyada ve KKTC'de..., s. 113.

hakları, toplumsal bilinç, devlet anlayışındaki olumlu değişimlere paralel olarak devam edecek ve bir yerde istenilen noktaya gelinmiş olacaktır.

SONUÇ

Devlet yüzyıllardan beri var olan sosyal bir olgudur. Devletin tanımı noktasında siyasal bilimciler ve sosyal düşünürler sürekli “devlet nedir ?” sorusuna cevap aramışlardır. Devlet konusundaki kavram ve tanımların çeşitliliği, anlayış farklarından meydana gelmektedir. Çünkü devlet, insanlık tarihinin belli aşamalarında ortaya çıkmış ve bu aşamalar içinde şekillenmiştir. Tarihin değişik dönemlerinde devletin tanımlanmasında farklılıkların olması da devlete yüklenen görev ve fonksiyonlardaki değişimlerden kaynaklanmaktadır. Günümüz çağdaş devlet tanımı bu tarihsel süreç içerisinde anlamını kazanmıştır. Zira devlet tanımlaması yaşanan çağın özelliklerine, siyasi ve idari yapısına, ideolojik yaklaşımlara göre farklı şekillerde yapılmıştır.

18. ve 19. yüzyıllarda devlet anlayışında, Klasik görüş hakim olmuştur. Klasikler piyasaya müdahale etmeyen, yalnız iç-dış güvenlik, diplomasi ve adalet gibi asli fonksiyonlarını yerine getiren, küçük bütçesi olan tarafsız devlet anlayışını benimsemişlerdir. Ancak bu görüş, 20. yüzyılın en büyük ekonomik ve sosyal krizi olan 1929 Dünya Ekonomik Buranı ile terk edilerek, teorisini İngiliz iktisatçı J.M. Keynes’in ortaya koyduğu; ülke ekonomisinde kamu kesiminin etkin bir rol oynadığı, ekonomik ve sosyal hayatın her aşamasında düzenleyici ve denetleyici bir devlet anlayışına geçilmiştir. Bu anlayış ile devlet ekonomide ve sosyal hayatta aktif bir rol üstlenmiştir. Krizden başarıyla çıkılmasını sağlayan Keynesyen model ile, devlet büyük bir güç haline gelmiştir.

Devletin görev alanlarının genişlemesi, devletin karmaşık bir yapı haline dönüşmesine neden olmuştur. Devlet bu yeni niteliği ile toplumun ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık sorunları ile uğraşmakta ve yeni yasalar, tüzükler, yönetmelikler, genelgeler çıkarmakta ve sayısız idari işlemler yapmaktadır. Böylesine karmaşık ve büyük bir güç karşısında, zayıf ve çaresiz olan bireyler idarenin haksız eylem ve işlemlerine maruz kalmakta, çeşitli nedenlerle de çoğu kez haklarını arayamamaktadır. Bu nedenle kişilerin hak ve özgürlüklerinin sağlanması amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Çünkü devlet gücünü kullanma yetkisini elinde bulunduranlar; bu gücü, halkın özgürlüklerinin kısıtlanması veya haklarının çiğnenmesine neden olabilecek keyfi uygulamalara gidebilirler. Bunun

önüne geçmek için oluşturulan denetim mekanizmaları ise; idari kuruluşlar tarafından “idari denetim”, yasama organınca “siyasal denetim”, yargı organlarınca “yargı denetimi”, kamuoyu oluşturanlarca “kamuoyu denetimi” ve “uluslar arası denetim” dir.

İdarenin kendi içinde yaptığı tek yönlü ve objektiflikten uzak olan idari denetim hiyerarşik bir denetimdir. Hiyerarşik denetim ise, idarenin denetlenmesinden çok yönetimin bütünlüğünün sağlanması ve kurum içindeki düzenin sağlanması amacıyla hizmet etmektedir. Temel amacı yasal yönetim ilkesinin gerçekleştirilmesidir.

Siyasal denetim yasama organı tarafından yapılmakta, fakat idare üzerinde etkili bir denetim mekanizması olamamaktadır. Çünkü günümüzde yürütmeyi elinde bulunduran iktidar partileri, parlamentodaki mutlak çoğunluğunu kendi menfaatleri için kullanmaktadır. Bu haliyle siyasal denetimin etkin olabilmesi, muhalefet partilerine endekslenmiştir. Ancak muhalefet partileri de siyasi menfaatleri doğrultusunda hareket edebileceklerinden siyasal denetim, etkin ve güvenilir bir denetim mekanizması olmaktan uzaktır.

Bir ülkede adaletin aranabileceği yer; güvenilir, bağımsız ve tarafsız bir kurum olan yargıdır. Yargı organı siyasal iktidar ve diğer organlar karşısında bağımsızdır. Kararlarını kanunlara göre verir ve bu kararlar herkes için bağlayıcıdır. Denetim yolları içerisinde idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamada en etkili olanı yargı denetimidir. Ancak yargı denetiminin de olumsuz yönleri vardır. Bunlar; ağır işlemesi, pahalı olması, biçimselliği ve yerindelik denetimi yapamamasıdır. Bununla birlikte yargının vermiş olduğu her karar hukuka uygun olabilir ancak hukuka uygun her karar, hakkaniyete uygun olmayabilir.

Kamuoyu denetimi ise daha çok medya aracılığıyla oluşturulabilen etkin bir denetim mekanizmasıdır. Ancak günümüzde medyanın bağımsız ve tarafsız olduğunu düşünmek mümkün değildir. Bu gerçek, medyanın özellikle gelişmekte olan ülkelerde, güvenilirlik listelerinde ilk sıralarda yer almamasıyla da teyit edilmektedir. Ayrıca örgütlenemeyen toplumlarda ciddi bir kamuoyu oluşturabilmek pek mümkün değildir. Uluslararası denetim ise uzun zaman alır ve şekilcidir.

İşte, devletin zamanla görev ve fonksiyonlarının artması, buna bağlı olarak giderek büyük bir güç ve karmaşık bir yapıya dönüşmesiyle, mevcut denetim yolları ile idarenin denetlenmesinde çeşitli aksaklıklar yaşanmaktadır. Devlet-Millet arasındaki soğukluğun giderek artması da yetkilileri ve akademisyenleri yeni arayışlara yöneltmiştir. Bu arayışlar, gözlerin İsveç'te başarıyla uygulanan kamu denetçiliği kurumuna çevrilmesine neden olmuştur.

Kökünü 18. yüzyıla dayanan ve 1809 yılında da İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir hüviyet kazanan kamu denetçiliği kurumunun temel amacı; idarenin haksız eylem ve işlemleri karşısında kişiyi yalnız bırakmamak ve onun hak ve özgürlüklerini korumak için idarenin eylem ve işlemlerini yasalara, mahkeme kararlarına, hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemektir. Kamu denetçisi, bir yandan yaptığı çalışmalarla, bir yandan insan hak ve özgürlüklerinin korunmasına, insanları bu konularda bilinçlendirmeye çalışırken diğer yandan da idare ile vatandaş arasında uzlaştırıcı, bir köprü görevi görmektedir.

Bu nedenle kamu denetçisi, daha katılımcı bir demokrasi ve hukuk devleti olma idealini gerçekleştirmede önemli bir görev üstlenmektedir. Özellikle de hukuk devleti olma ideali, tüm yönetim sistemlerinin en önemli hedeflerindedir. Kamu denetçiliği kurumu ise, hukuk devleti olabilmenin asli bir unsuru değildir ancak hukuk devleti ilkesini gerçekleştirmede önemli bir araçtır. Kamu denetçisi idari, siyasi, yargı, kamuoyu ve uluslararası denetimlerin haricinde bir denetimdir ve bu denetim mekanizmalarına alternatif değil, onların eksikliklerini tamamlayıcı bir yardımcı olarak kabul edilmektedir.

Kamu denetçiliği; esnek, pratik, az biçimci ve masrafsız bir kurumdur. Bu özellikleriyle diğer denetim yollarından ayrılmaktadır. Kamu denetçisi, kişilerin hiçbir ücret ödemediği için iletmiş oldukları şikayetler üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin işlem ve eylemleri üzerinde inceleme, araştırma ve soruşturma yaparak, taraflar için makul bir çözüm bulmaya çalışır. Kamu denetçisi, sorunları çözmeye çok geniş araştırma ve soruşturma yetkileriyle donatılmıştır.

Kamu denetçisinin almış olduğu kararların herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Ancak almış olduğu kararların, idarece veya kimse tarafından dikkate alınmadığı

düşünülmemelidir. Çünkü onun en büyük gücü, iyi ilişkiler içinde olduğu medya aracılığıyla oluşturabileceği kamuoyu ve her yıl parlamentoya sunduğu rapordur. Bunlar küçümsenebilecek güçler değildir. Zira hiçbir idareci, sorumlu olduğu idareye karşı bir kamuoyu oluşmasını veya meclis gündemine gelmesini istemez. Bu nedenle kamu denetçisinin kararlarına, özellikle gelişmiş ülkelerde, genelde uyulmaktadır.

Kamu denetçisi yapmış olduğu çalışmalar sonucunda idarenin, şikayete konu olan işlem veya eylemlerinde, herhangi bir hatası olmağını saptaması da mümkündür. Bu durumda kamu denetçisi, bu sonucu müştekiye bildirerek, hem onun idareye olan güvenini yeniden kazandıracak hem de idarenin saygınlığını artıracaktır. Kamu denetçisinin önemli bir görevi de idare ile vatandaş arasında karşılıklı güven duygusunu artırmaktır. Kamu denetçisi, “müşteri her zaman haklıdır” mantığıyla hareket eden biri değildir. O, her olay için farklı yöntemler kullanarak, sadece haklıyı ve doğruyu bulmaya çalışan biridir. Bu nedenle, kimi zaman vatandaş kimi zamanda idare haklı bulunabilir. Bu sebeple kamu denetçiliğini, sadece bireyin yanında ve idareye cephe almış bir kurum olarak algılamak doğru değildir. Amaç idarenin haksız eylem ve işlemlerinden doğan mağduriyetleri gidermek ve idare üzerinde ek bir destekleyici denetim sağlamaktır.

Bir buçuk asır boyunca doğduğu topraklardan başka ülkelerden itibar görmeyen kamu denetçiliği kurumu, İsveç'ten sonra ilk olarak Finlandiya'da oluşturulmuştur. Bundan sonra kısa bir zamanda tüm İskandinav ülkelerine yayılan kamu denetçiliği için, II. Dünya Savaşı bir milat olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında, insan hak ve özgürlüklerinin daha da önem kazanması ile kamu denetçiliğine ilgi giderek artmıştır. İskandinavya'dan, gelişmiş-az gelişmiş, zengin-fakir, monarşizm-cumhuriyet gibi; farklı siyasi, hukuki ekonomik, kültürel ve idari yapılara sahip ülkelerin sistemlerine kolayca adapte olan kamu denetçiliği, bugün yüzün üzerinde ülkede başarıyla uygulanmaktadır.

Önceleri kamu denetçiliğinin, sadece nüfusun az, kültür ve refah seviyelerinin yüksek ve yargı birliğine sahip ülkelerde uygulanabileceği görüşü hakimken, kurumun önce 1967'de nüfusu kalabalık bir ülke olan İngiltere'de, ardından 1973'de de idari rejimin en iyi uygulayıcısı olan Fransa'da oluşturulmasıyla, bu görüşlerin bir geçerliliği kalmamıştır.

Uygulandığı ülkelerin farklı hukuki, siyasi, sosyal, kültürel, ekonomik ve idari yapılara sahip olmalarına karşın, kamu denetçiliği kurumu her ülkenin kendine has özelliklerini de bünyesine katarak yeniden şekillenmektedir. Bu kurumun dinamik ve esnek bir yapıya sahip olduğunun bir göstergesidir. Örneğin İsveç, Finlandiya, Norveç, Danimarka, Almanya gibi ülkelerde ve AB’de kamu denetçileri parlamentolarca seçilirken, Fransa, İngiltere ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde ise kamu denetçilerini hükümet atamaktadır. Ayrıca İsveç ve Finlandiya’da kamu denetçileri, yargı dahil (idari işlerle ilgili olarak) tüm kurumları denetleme yetkilerine sahipken, diğer ülkelerde böylesine geniş yetkileri yoktur. Almanya’da ise sadece ordunun denetlenmesi için bir kamu denetçisi vardır. İngiltere ve Fransa’da kamu denetçisine başvurular, bir parlamenter aracılığıyla yapılırken, diğer ülkelerde kişilere doğrudan başvuru imkanı sağlanmıştır. Kamu denetçisinin görevde kalma süresi, tekrar seçilip seçilememesi, kurumda çalışan personel sayısı vb. özellikler bakımından da bu ülkeler arasında çeşitli farklılıklar vardır.

Kamu denetçisinin başarılı uygulamaları neticesinde, ihtiyaca ve zamana göre farklı kamu denetçiliği türlerinin doğmasına neden olmuştur. Bu türler içinde en yaygın olanı Parlamento Kamu Denetçisi’dir. Bunun dışında; İnsan Hakları Kamu Denetçisi, Basın Kamu Denetçisi, Tüketici Kamu Denetçisi, Etnik Ayrımcılığa Karşı Kamu Denetçisi, Silahlı Kuvvetler Kamu Denetçisi, Yerel Yönetim Kamu Denetçisi ve Vergi Kamu Denetçisi gibi Kamu denetçiliği türleri, birçok ülkede faaliyet göstermektedir. Her ülke kendi idari, siyasi ve toplumsal yapısına uygun olarak bu türlerden bir veya bir kaçını uygulamaktadır.

II. Dünya Savaşı’ndan sonra tüm dünyada popülaritesi artan kamu denetçiliğinin, önce parlamenter rejime sahip İngiltere’de sonra da idari yargı rejime sahip Fransa’da kabul edilmesiyle, kamu denetçiliği hem parlamenter hem de idari yargı rejimine sahip bir ülke olan Türkiye’nin gündemine gelmiştir. Kuruma ilişkin yapılan çalışmalar ve tartışmalar bazı çevrelerle sınırlı kalmış, konu hiçbir zaman halkın gündeminde olmamıştır. Bu nedenle toplumda, kamu denetçiliği kurumu hakkında ciddi bir kanaat oluşmamıştır.

Kamu denetçiliği kurumuna ilişkin, toplumun yeterli bilgiye sahip olmamasına karşın, Türk toplumunu kamu denetçiliği hakkında bilgilendirmek zor olmayacaktır.

Çünkü gerek Cumhuriyet öncesi dönemde gerekse de Cumhuriyet sonrası dönemde Türkiye’de kamu denetçiliğine benzer çeşitli kurumlar olmuştur. Örneğin Cumhuriyet öncesinde Kadıaskerlik Kurumu, Ahilik Teşkilatı, Şeyhülislamlık Kurumu ve Divan-ı Hümayun gibi kurumlar kamu denetçiliğine benzetilmektedirler. Bu kurumların bazı özellikleri kamu denetçiliğiyle benzerlik gösterse de, bunların hiç biri tam olarak kamu denetçiliğiyle benzeşen kurumlar olmamıştır. Günümüz Türkiye’sinde de, kamu denetçiliğine benzetilen kurumlar vardır. Bunların başında Devlet Denetleme Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ile Ekonomik ve Sosyal Konsey gelmektedir. Bu kurumların bazı yönleri kamu denetçiliğine benzemektedir. Ancak bu kurumlar da, birçok yönden kamu denetçiliğinden ayrılmaktadır. Örneğin Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı’nın direktifleri doğrultusunda çalışmaktadır. Bu nedenle kurulun bağımsızlığından ve tarafsızlığından söz etmek mümkün değildir. Ayrıca kurula vatandaş şikayette bulunamaz ve kurul kendiliğinden harekete geçemez. Bu ve benzer sebepler diğer benzer kurumlar için de geçerli olduğundan, kamu denetçiliğinin tam karşılığı olabilecek herhangi bir kurum veya kuruluş Türkiye’de yoktur.

Türkiye’deki denetim mekanizmaları incelendiğine, kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’de gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de siyasi, idari, yargı ve kamuoyu denetimi, idarenin denetlenmesinde yetersiz kalmaktadır. Bu eksiklik oluşturulacak bir kamu denetçiliği kurumuyla asgari düzeye çekilebilir. Kamu denetçiliği kurumu, diğer denetim organlarının iş yükünü azaltacağından, onların daha etkin ve süratli çalışmalarına katkıda bulunacaktır. Örneğin yargıya intikal edecek davaların bir kısmı kamu denetçiliği kurumuna gelecektir. Bu durumda, yargıya intikal eden dava sayısında bir azalma olacak ve davalar daha kısa bir sürede sonuçlanacaktır.

Denetim sistemimizdeki aksaklıkların ortadan kaldırılması, daha etkin olmaları ve yeni bir denetim organı olan kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması amacıyla, akademisyenler, sivil toplum örgütleri ve bazı kamu kurumları çeşitli çalışmalar yapmışlardır. Bu amaç doğrultusunda, Ankara Üniversitesi öğretim üyeleri, TÜSİAD, TODAİE, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayburt Valiliği, Devlet Planlama Teşkilatı ve TBMM tarafından bazı çalışmalar yapılmış ve kanun teklifleri

hazırlanmıştır. Uzun süren bir bekleyişin ardından, kuruma ilişkin yasal düzenleme, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu adıyla 2006 tarihinde çıkartılmıştır. Ancak kurumun ömrü, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararıyla sadece bir ay sürmüştür.

Kanaatimizce Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı kanunun yürütmesini durdurmasaydı bile, kamu denetçiliği kurumu kendisinden beklenen başarıyı gösteremeyecekti. Çünkü kamu denetçisinin başarılı olması, bazı koşulların o ülkede var olmasına bağlıdır. Hukuk devleti anlayışının yerleşmesi, güçlü ve tarafsız kitle iletişim araçlarının varlığı, toplumsal şuur ve örgütlenmenin olması, güçlü bir kamuoyu desteği, açık ve şeffaf bir yönetim anlayışı, ekonomik ve kültürel gelişmişlik gibi koşullar, kamu denetçisinin başarısını artıracak olan unsurlardır. Ancak bu koşulların bir ülkede bulunmaması kurumun o ülkede uygulanamayacağı anlamına gelmez. Öyle ki bu koşulların birçoğunun bulunmadığı Libya, Gana, Tasmania, Zambiya gibi ülkelerde bile kamu denetçiliği kurumu vardır. Ülkemiz elbette, kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması için gerekli şartlar noktasında bu ülkelerin çok ilerisindedir. Elbette bu koşulların sağlanmasında, Türkiye'nin hedefi Libya'dan veya Gana'dan daha iyi bir ülke olmak değildir. Bu noktada hedef, bir İsveç veya bir İngiltere gibi gelişmiş ülkeler olmalıdır.

Bu nedenle Türkiye'de oluşturulacak bir kamu denetçiliği kurumunun İsveç'te ve diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi kurumun özüne ve ruhuna uygun olarak uygulanabilmesi için, gereken koşulların Türkiye'de de sağlanması gerekmektedir. Bu koşullar oluşturulmadığı takdirde, tepeden indirme bir kurumun başarılı olması mümkün olmayacaktır. Örneğin Yunanistan'da Albaylar Cuntası döneminde kamu denetçiliği kurumu oluşturulmuş ve kurumun başına ordudan biri getirilmiştir. Bu nedenle Yunanistan kurumun saygınlığı ve güvenilirliğini kazanmak için uzun yıllar çaba göstermiştir.

Yukarıdaki koşulların sağlanabilmesi için Türkiye'nin bir süredir ikinci plana ittiği Avrupa Birliği müzakerelerinde ivme kazanması gerekmektedir. Çünkü Türkiye'nin AB'ye girebilmek için atacağı her adım, aynı zamanda kurum için gerekli şartların iyileşmesini sağlayacaktır. Zaten AB de, kamu denetçiliği kurumunun üye ülkelerde oluşturulmasını tavsiye etmektedir.

Türkiye’de 2006’daki başarısız denemesinden sonra, yeni bir kamu denetçiliği kurumu tasarlanırken yapılan hatalardan ders çıkarılmalı, çok aceleye getirilmemeli ve bu kurumun organizasyonunda politik-ideolojik yaklaşımlara kesinlikle fırsat verilmemelidir. Türkiye’nin siyasi, hukuki, idari ve sosyo-kültürel yapısı göz önünde bulundurularak, kurumun en başarılı olduğu batı ülkeleri incelenerek, Türk insanına özgü bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulmalıdır. Bu, kısa sürede gerçekleştirilmesi kolay bir çalışma değildir. Bu nedenle oluşturulacak kurum, toplumun tüm kesimlerinden alınacak görüşlerle şekillenmelidir. Kurumun başarısındaki en büyük unsur, herkesçe bilinen ve kabul edilen bir kurum olması olacağından, bu amaca uygun çalışmalara önem verilmelidir. Ayrıca kurum oluşturulurken Türkiye’nin idari yapısı dikkate alınarak, mevcut idari yapı rahatsız edilmemeli diğer devlet kurumlarının işleyişine bir zarar verilmemelidir. Aksi takdirde çalışma hayatı boyunca kamu denetçisi, diğer kamu kurumlarıyla sürekli bir iletişim içerisinde olacaktır.

Ülkemizde oluşturulacak kamu denetçiliği kurumuna verilecek isimde halkın kurumu algısı bakımından oldukça önemlidir. Türkiye’de kurumun oluşturulmasına yönelik gerek Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda gerekse de 5548 sayılı Kamu Denetçili Kurumu Kanunu’nda kurum, “denetim” kavramıyla birlikte kullanılmıştır. Oysa Türkiye dışında, kamu denetçiliğinin uygulandığı ülkelerde bu kavram, “denetim” gibi insanlara genellikle soğuk gelen adlandırmalarla ifade edilmemektedir. Ülkemizde çok yeni bir kavram olan kamu denetçiliğinin, toplum bilicine hem pozitif bir kavram olarak yerleştirilebilmesi hem de kurumun toplum tarafından algılanış ve kabulleniş süreçlerinin hızlandırılması için vatandaşlarca daha olumlu karşılanabilecek “sivil savunucu”, “halkın avukatı” veya “arabulucu” gibi isimlerle ifade edilmesi kanımızca daha doğru bir tercih olabilirdi.

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’de oluşturulmasıyla, kurumda çalışacak kamu denetçilerinin sahip olması gereken nitelikleri, bağımsızlığı ve tarafsızlığı, kamu denetçisine başvuru şekli, kamu denetçisinin yetkileri, görev alanları ve kararlarının etkinliği oldukça önemlidir. Öncelikle kamu denetçisinin eğitim durumu ve mesleki tecrübesi, kurumun başarısında çok önemlidir. Kamu

denetçisinin hukuk veya iktisadi ve idari bilimler fakülteleri mezunu olması başarısını artıracaktır. Ayrıca belli bir süre kamu veya özel sektörde bu konularda çalışmış olması da gerekmektedir. Ancak mesleki tecrübe için uzun on veya on beş yıllık süreler yerine daha kısa bir süre belirlemek kurumun dinamik yapısına daha uygun düşecektir.

Türk kamu denetçisinin bağımsızlığının ve tarafsızlığını sağlanabilmesi için, TBMM tarafından seçilmeli ve görevden alınmalıdır. Kamu denetçisi TBMM tarafından seçilse bile onun kontrolüne girmemeli, yasama ve yürütmeden mümkün olduğunca bağımsız olması gerekmektedir. Bu nedenle kamu denetçisi, sadece bir dönem için seçilmeli ve seçimler genel seçimlerden bağımsız altı yılda bir yapılmalıdır. Böylece kamu denetçisi bu göreve yeniden seçilmek için herhangi kuşku taşımayacaktır. Kamu denetçisi görev süresince ve görev süresi dolduktan sonraki birkaç yıl içinde, hiçbir siyasi ve ticari ilişki içinde olmamalıdır. Bu, kurumun bağımsızlığının, tarafsızlığının ve saygınlığının korunmasında son derece önemlidir. Ayrıca kurum çalışanları, mali ve özlük hakları konusunda endişe taşımamalıdır. Bu nedenle mali özerkliğe sahip olması gerekmekte, özel bir bütçeye sahip olmalıdır.

Tüm bunlar yapılsa bile kurumun tam olarak bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması, Türkiye'nin kendine özgü yapısal sorunları nedeniyle zor görünmektedir. Çünkü Türkiye'de hala "erkler ayrılığı" ilkesi tam olarak sağlanabilmiş değildir. Bu nedenle yasama, yürütme ve yargı üzerinde, bu organların mensuplarının da zaman zaman dile getirdiği gibi, çeşitli baskılar olmaktadır. Böyle bir ortamda kamu denetçisinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak oldukça zor olacaktır.

Kamu denetçisi her zaman halka yakın olmalıdır. Vatandaş dilediğinde, hiçbir zorlukla ve masrafla karşılaşmadan kamu denetçisine ulaşabilmelidir. Başvurular bazı ülkelerde olduğu gibi bir aracı (parlamentar) vasıtasıyla olmamalıdır. Ayrıca Türk halkının haklarını aramadaki çekinceleri de göz önünde bulundurularak, kamu denetçisi re'sen harekete geçebilmelidir.

Türk kamu denetçisinin sahip olacağı yetkiler ve görev alanı oldukça önemlidir. Şeffaflık, hesap verebilme, açıklık gibi iyi yönetişimin tüm unsurları tüm kurumlarca dile getirilmesine karşın, denetim söz konusu olduğunda bunların genelde sözde veya yazıda kaldığı ülkemizde, kamu denetçiliği bir milat olmalıdır. Bu nedenle; yargı, Türk Silahlı Kuvvetleri, Cumhurbaşkanı ve bakanlar da dahil tüm kamu kurum ve kurumları kamu denetçisinin görev alanı içinde olmalıdır. Denetimden hiç kimse korkmamalı ve bu konuda hiçbir kurumun ayrıcalığı olmamalıdır. Yargının denetlenmesi, vereceği kararlarla ilgili değil sadece idari işlemleri ve kararlarının hızlandırılmasına ilişkin olmalıdır.

Kamu denetçisi çok geniş araştırma ve soruşturma yetkilerine sahip olmalıdır. Üzerinde çalıştığı konular hakkında tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmelidir. Ancak bu şekilde doğru bir sonuca varabilir. Bu nedenle devlet sırrı, ticari sır gibi ucu açık kavramlarla, kamu denetçisinin bu dokümanlara ulaşması engellenmemelidir. Ancak bu nitelikteki belgelere ulaşan kamu denetçisine bunları hiçbir şekilde açıklamaması için çeşitli yasaklar getirilmelidir.

Kamu denetçisinin almış olduğu kararların bağlayıcı olmaması olumsuz bir özellik olarak değerlendirilse de bunun olumlu yanları da vardır. Çünkü bağlayıcı kararlar alabilen bir kamu denetçisi ile idare sürekli olarak bir zıtlık içine girebilir. Bu, kamu denetçiliğinin uzlaşmacı ve sıcak yapısına ters bir durumdur. Kamu denetçisi çalışmalarını, fazla rencide etmeden yürüten biridir. Bu nezaketi, almış olduğu kararların herkesçe kabul edilmesinde önemli bir fayda sağlar. Ayrıca Türk kamu denetçisinin almış olduğu kararların etkinliği, diğer ülkelerdeki gibi; çalışmalarını kamuoyu ve TBMM ile paylaşacak olmasından kaynaklanmaktadır. Kamu vicdanınca cezalandırılmak, çoğu zaman herkesçe uyulması zorunlu yargı kararlarından daha etkili olabilir. Ancak kamu denetçisi kamuoyunu bilgilendirirken çok hassas davranmalı, kişi hak ve özgürlüklerine zarar verebilecek açıklamalardan uzak durmalıdır.

Kamu denetçisi bir yıl içindeki çalışmalarını bir rapor halinde TBMM'ye sunması gereklidir. Bu rapor hem bu denetimin etkinliğini sağlayacak, hem hatalı kurumları deşifre edecek hem de kurum üzerinde bir denetim sağlayacaktır. Meclis tarafından hata ve kusurları öğrenileceğinden dolayı, kamu kurumları kamu

denetçisinin uyarı ve tavsiyelerini daha fazla önemseyecek, bir daha benzer hatalara düşmeyeceklerdir. Böylece kamu denetçisinin kararları kamu kurumları nezdinde daha etkin bir hale gelecektir. Meclise sunulan rapordan kamu denetçisinin bir yıllık bir yıllık çalışmaları takip edileceğinden, kamu denetçisinin başarısı ve verimliliği de bu rapor sayesinde denetlenmiş olacaktır.

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’de oluşturulması, pek çok faydalı sonuç doğuracaktır. Ancak kurumun devlet-vatandaş ilişkileri noktasında mucizeler yaratmasını ve tüm aksaklıkları düzelterek beklemek fazla iyimserce bir yaklaşımdır. Çünkü Türkiye’nin köklü bir devlet yapısı ve kültürel değerleri vardır. Devlete itaat etmek, birçok şeyi devletten bekleyerek adeta onu bir “baba” gibi görmek ve devletin yaptığı her şeyi “büyüklerimizin bir bildiği varda yapmıştır” anlayışıyla kabullenmek ülkemizin gerçekleridir. Bu sebeple idare ile vatandaş arasında çıkan anlaşmazlıklarda, vatandaşın hakkını aramak yerine olayı sineye çekmesi çokça karşılaşılan bir durumdur. Ayrıca ülkemizdeki katı bürokrasi anlayışı da vatandaşları böyle davranmaya zorlamaktadır. En ufak bir kamu görevini üstlenenler dahi, kendisinin de bir vatandaş olduğunu unutup, vatandaşlara kötü muamelede bulunmaktadır. Bu nedenle idarenin haksız eylem ve işlemlerini ortaya çıkarmak son derece güç bir iştir. Ülkemizde bu amaçla kurulacak bir kamu denetçiliği kurumu, ilk başlarda çok zorlanacaktır. Ancak bu sıkıntılar var diye böyle bir kurumun oluşturulmasından vazgeçilemez. Bu nedenle; halkın bilgi sahibi olduğu ve desteklediği, idare ve medya ile iyi ilişkiler içinde olan, bağımsız, tarafsız ve saygın bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulmalıdır. Ulusal çapta oluşturulacak olan bir kamu denetçiliği kurumu, başarılı olursa daha spesifik konular üzerinde çalışacak; Tüketici, Vergi, Yerel Yönetimler, İnsan Hakları gibi kamu denetçiliği türleri de kurulmalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

AKTAN, Coşkun Can, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, İzmir, 2000.

AKINCI, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoritler ve Ombudsman**, 1.b.,Beta Yayınları, İstanbul, 1999.

ALTUĞ, Yılmaz, **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul, 2002.

ATAY, Cevdet, **Devlet Yönetim ve Denetim**, 2. b., Alfa Yayınevi, İstanbul, 1999.

AVŞAR, B. Zakir, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara, 1999.

BABÜROĞLU, Oğuz, HATİBOĞLU, Nevra, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1997.

CHAPMAN, Brian, **İdare Mesleği (Avrupa'nın Devlet Memurluğu)**, çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970.

ÇAĞATAY, Neşet, “**Bir Türk Kurumu Olan Ahilik**”, Selçuk Üniversitesi Yayınları, İkinci Baskı, SÜ Basımevi, Konya, 1981.

DEMİR, Galip, **Ombudsman Aranıyor**, Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul, 2002.

DEMİR, Galip, **Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu ve Ahilik**, AKAEV Yayınları, İstanbul, 2000

ERDEM, Metin, ŞENYÜZ, Doğan, TATLIOĞLU, İsmail, **Kamu Maliyesi**, 2.b., Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998.

ERHÜRMAN, Tufan, **Dünyada ve KKTC'de Ombudsman**, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe, 1995, s. 85.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, 14.b., Turhan Kitabevi, Ankara, 2000.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, 9.b., İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.

HALAÇOĞLU, Yusuf, **Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1995.

KÖKSAL, Mustafa, **Ahilik Kültürünün Dünü ve Bugünü**, Türk Standartları Enstitüsü Kültür Yayınları, Ankara, 2001.

MUTTA, Serdar, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 2005.

ÖNER, Ali Haydar, **“Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması”**, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Bayburt, 1996.

ÖRNEK, Acar, **Kamu Yönetimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.

ÖZDEN, Kemal, **Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005.

TAĞMA, Korkmaz, **Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2002.

TEMİZEL, Zekeriya, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman**, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı Yayını, İstanbul, 1997.

TORTOP, Nuri, Eyüp G. İSPİR, Burhan AYKAÇ, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

VERSAN, Vakur, **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, 10. baskı, İstanbul, Der Yayınları, 1990.

WAHAB, İbrahim al-, **The Swedish Institution of Ombudsman**, Liber Förlag, Stockholm, 1978.

YAKUT, Esra, **Şeyhülislamlık: Yenileşme Döneminde Devlet ve Din**, Kitap Yayınevi, Eskişehir, 2005

Sürelî Yayınlar

AKINCI, Müslüm, “Demokratik Bir Toplumda Yönetimsel Verimlilik Aracı Olarak Ombudsman”, **Anahtar Dergisi**, Milli Produktivite Merkezi Aylık Yayın Organı, Mart 2001, Y. 10, S. 147.

AKTAN, Adil, “İdare Hukukunda Yeni Bir Adım: Arabulucu”, **Mülkiyeliler Dergisi**, Akara, 1977, S. 49.

AKTAN, Coşkun Can, “Devletin Yeniden Yapılanması Olmazsa Olmaz...”, **Mercek Dergisi**, Ocak 2002.

ALTUĞ, Yılmaz, “Vatandaşın İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Kamu Denetçisi Kurumu Müessesesi”, **Yargıtay 100. Yıl Dönümü Armağanı**, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1968.

ALTUN, Murat, KULUÇLU, Erdal, “Doktrin ve Mevzuat ışığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2005, S. 56.

ATAMAN, Taykan, “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, **Türk İdare Dergisi**, S. 400, 1993.

ATAMAN, Taykan, “Ombudsman ve Temiz Toplum”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma II Özel Sayı, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yayını, Ankara, 1997, S. 14.

ARSLAN, Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1986, C. 19, S. 1.

BEREKET, Zuhale, DEMİRKOL, Selami; “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Bir Öneri”, **Danıştay Dergisi**, Ankara, 1996, S. 90.

BİLGİN, Pertev, “Yap, İşlet, Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması”, **Kamu Yönetimi İkinci Kitap, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Yayını, Ankara, 1990.

BÜYÜKKARAGÖZ, Fehmi, “Bir İdari Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **SSK Bülteni**, SSK Yayınları, Ankara, 1997, S. 60.

DEDE, Emre, “Denetim Sistemi ve Ombudsman”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, 1997, C. 2, S. 8.

EKLUNDH, Claes, “Ombudsman”, **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara Barosu Yayını, Ankara, 2000, C:4, Bildiri:3.

EREN, Hayrettin, “Ombudsman Kurumu”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Erzincan, 2000, C. 4, S. 1-2.

ERGANİ, Namık Kemal, “Danimarka Ombudsmanı”, **Danıştay Dergisi**, Ankara, 2003, S.105.

ERHÜRMAN, Tufan, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, 2000, C. 49, S. 1-4.

EROĞUL, Cem, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Ankara, 1978, C. XXXIII, S.1-2.

ERTEKİN, Yücel, AKIN, Cengiz, “ Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 1998, Y. 70, S. 421.

ERYILMAZ, Bilal, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 1994, S. 402.

ESGÜN, İbrahim Uğur, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, 1996, C. 45, S.1-4.

HANSEN, Hans Gammeltoft, “Ombudsman Kavramı”, çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996, C. 29, S. 3.

ISIR, Tamer, “Yurttaşların Hak ve Özgürlüklerinin Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Ankara, 2002, S.17.

KAZANCI, Metin, “Osmanlı’da Halkla İlişkiler”, **Selçuk İletişim Dergisi**, , C. 4, S. 3, 2006.

LANGROD, George, “İngiliz Yönetimine Ombudsman’ın (Kamu Gözeticisinin) Katkısı ve Gerçek”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1975, C. 5, S. 3.

ÖRÜCÜ, Esin, “Büyük Britanya’da İdarenin Yargısal Denetimi”, **II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1993.

ÖZDEN, Kemal, GÜNDOĞAN Ertuğrul, “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, **Türkiye Günlüğü**, 2000, S. 62.

ÖZER, M. Akif, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum:Parlamento Komiserliği”, T.İ.D., Y. 69, S. 416, 1997.

ÖZER, M. Akif, “Hukuku ve Kurumlarıyla Uluslar Üstü Bir Örgüt: Avrupa Birliği”, **MESS Mercek Dergisi**, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayınları, İstanbul, 2007.

PAYASLI T, Arif, “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, C. 19, S. 4.

PICKL, Victor J., “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, C. 19, S. 4, 1986.

SANAL, Recep, “Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu”, **Amme İdaresi Yayını**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, **Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulama Esasları, “Tarihçesi, Protokol, Uygulama Esasları”**, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1998, N. 4.

SAYIN, Deniz, “Ombudsman”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Kontrolörler Derneği Yayını, Ankara, 1998, C.3, S.1.

ŞAHİN, Ramazan, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 2004, S.444.

ŞENGÜL, Ramazan, “Fransa’da kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Mediateur de la Republique) Rolü”, **Danıştay Dergisi**, Ankara, 2003, Y.32, S. 105.

TORTOP, Nuri, “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara, Mart 1998, C. 31, S. 1.

TORTOP, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974, C. 7, S. 1.

Udo KEMPF “Complaint-Handling in Germany”, Roy Gregory and Philip Giddings (ed), in: **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, IOS Press, Amsterdam, 2000.

ULER, Yıldırım, “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları (1-4 Mayıs 1990), Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.

UYANIK, Sırrı, “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, 1994, Y. 66, S. 403.

VITZTUM, Wolfgang Graf, “The Right to Petition in the Federal Republic of Germany”, **Law and State**, Tübingen, Germany, 1986, Vol. 33.

WONG, Andrew W. F., “The Birth of an Ombudsman: A Study of the British Parliamentary Commissioner”, United College Journal, Chinese University of Hong Kong, Vol. 11.

YILMAZ, R. , KILAVUZ, A., İZCİ, F., “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 4, S. 1, 2003.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, “Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1982, C. 15, S. 1

YÜKSEL, Cüneyt, “Kamu Yönetiminde Etik, Ulusal Bütünlük ve İyi Yönetişim”, **Prof. Dr. Ergen A. Çetingil Prof. Dr. Rayegan Kender’e 50. Birlikte Çalışma Yılı Armağanı**, İstanbul, 2007.

ZENGİN, Ozan, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında “Halk Denetçisi”, **Tartışma Metinleri**, S. 60, 2003.

Tezler

BEŞİROĞLU, Abdurrahman, “Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Uygulanabilirliği”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Malatya, 2003.

EKEN, Musa, “Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), İzmir, 1993.

ERDOĞMUŞ, Osman, “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kavramı: Türkiye Örneği”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara, 2006.

ÖZBAĞ, Zikrullah, **Yönetimin Denetimi ve Ombudsman**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü), Bolu, 1997.

ÖZKUL, Fatih, “Ombudsman Sistemi ve Türkiye”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara, 1998.

YUSTEMUR, Serap, “Yönetsel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi”, Aban İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bolu, 2005.

İnternet Kaynakları

American Bar Association, Report to the House of Delegates, “Standarts for the Establishment and Operation of Ombuds Office’s”, August 2001
<http://www.abanet.org/buslaw/corporateresponsibility/clearinghouse/03spring/11/materials.pdf> (08.02.2008), s. 5.

Anayasa Mahkemesi Kararı,
<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/YD/YDK0633.htm>, (20.05.2008)

Arizona Ombudsman: Ciztizens’ Aide, “Are there problems the Ombudsman can't handle?”,
<http://www.azleg.gov/ombudsman/about.asp>, (04.04.2008)

ALTAY, Asuman, “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Rollerini, Görevleri ve Kobi’lerin Durumu”, 2003,

www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/gecis.pdf (10.02.2008)

Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi,

www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc, s. 18. (05.05.2008)

DEMİR, Galip, “Ombudsmanlığın esin kaynağı: Ahilik”, Zaman Gazetesi, 08.05.2004,

<http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=45373&keyfield=6F6D627564736D616E6CC4B1C49FC4B16E206573696E206B61796E61C49FC4B1>, (24.04.2008)

Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, m. 3,

<http://www.hukuki.net/kanun/2443.15.text.asp>, (01.05.2008)

Devlet Planlama Teşkilatı, “**Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983)**”, DPT Yayınları, Ankara, 1979.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf> s. 483. (03.05.2008)

Devlet Planlama Teşkilatı, “**Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)**”, DPT Yayınları, Ankara, 1996.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, s. 119. (03.05.2008)

Devlet Planlama Teşkilatı, “**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005)**”, DPT Yayınları, Ankara, 2001.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, s. 193. (03.05.2008)

ERMUMCU, Osman, “*İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi*”,

<http://www.adalet.org/bekran1.php?idno=4428> (07.01.2008)

“European Ombudsman: Annual Report 2007 Executive Summary and Statistics”,

http://ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/short07_en.pdf, (14.04.2008), s. 27.

Genel Kurul Tutanakları, “22. Dönem 4.Yasama Yılı Genel Kurul Tutanakları”, TBMM Tutanak Dergisi, C. 124, 129, 116. Birleşim, 131. Birleşim (Olağanüstü),

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil4/bas/b116m.htm>, (18.05.2008)

GERÇEK, Adnan, “Çağdaş Eğilimler Çerçevesinde Türkiye’de Vergi İdaresinin Modernizasyonuna Yönelik Çalışmaların Değerlendirilmesi”,

<http://www.muhasabetr.com/makaleler/004/> (11.02.2008)

GOTTEHRER, Dean M., Açılış Konuşması, 2nd Ombudsman Leadership Forum Conference “Our Common Work: Trends and Tools For the Millennium, San Francisco, 9-10 June 2000,

http://www.usombudsman.org/International_UpdateD_Gotthrer.pdf

HILL, Larry B., “Institutionalizing a Bureaucratic Monitoring Mechanism: The First Thirty Years of Hawaii’s Ombudsman”, American Association,
<http://www.abanet.org/adminlaw/ombuds/hill1.html>, (04.04.2008)

“History of the Office”,
<http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100014>, (12.04.2008)

Insurance Service Ombudsman; “What We Do ?”,
<http://www.insuranceombudsman.com.au/pages/default.aspx?id=1&PageID=9> (05.02.2008)

International Ombudsman Association, “Independence, Ioa Standarts Of Practice”,
http://www.ombudsassociation.org/standards/Std Practice_1-07.pdf, (01.05.2008)

IŞIKAY, Mahir, “Ombudsmanlık Kurumunun AB ve Türkiye’deki Konumu”,
<http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html> (20.02.2008)

KÜÇÜKÖZYİĞİT, H.Galip, “Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman”,
http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm (01.01.2008)

Making Government Responsive to Citizens, A Comprahensive Overview With Recommendations For Efficient Ombudsman Services, Minnesota, December 1995,
www.ombudmhr.state.mn.us/reports/govresp.pdf (01.01.2008), s. 7

Office of The Ombudman: State of Hawaii, “What is The Ombudsman’s Jurisdiction”,
http://www.ombudsman.hawaii.gov/about_us.htm, (04.04.2008)

Ombudsman,
<http://tr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>, (03.02.2007)

Ombudsman Köşesi, Milliyet,
<http://www.milliyet.com.tr/2008/06/02/ombudsman/index.html?ver=63>, (08.02.2008)

Ombudsman, **The Columbia Encyclopedia**, 6. Baskı, Columbia University Pres, New York, 2001,
<http://www.bartleby.com/65/om/ombudsma.html> (01.01.2008)

Organization of News Ombudsmen, “What is ONO ?”,
<http://www.newsombusmen.org/what.htm> (06.02.2008)

ÖZKARA, Mehmet, “Devlet Anlayışında Ortaya Çıkan Değişikliklerin Sonucu Olarak Vergilemeye Yüklenen Fonksiyonlar”, 2005,
http://www.alomaliye.com/mehmet_ozkara_devlet_anlayisinda.htm (10.02.2008)

ÖZTÜRK, Nurettin, “Ahilik Teşkilatı ve Günümüz Ekonomisi, Çalışma Hayatı ve İş Ahlakı Açısından Değerlendirilmesi”,
<http://sbe.dumlupinar.edu.tr/7/43.pdf>, (24.04.2008), s. 2.

POPE, Jeremy, “Complaint Mechanisms And The Ombudsman”, **Best Practicies In Combating Corruption**, Office of the Co-ordinator for Economic Environmental Activities, Vienna, Austria,
[http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1283/7/Best+Practies+in+Combate+Corruption+\(cap+7\)+\(BVCA\).pdf](http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1283/7/Best+Practies+in+Combate+Corruption+(cap+7)+(BVCA).pdf), s. 79. (12.04.2008)

Nevval Sevindi, “Bir Kültürel Nehir: Ahilik”,
<http://www.nevalsevindi.com/oku.php?id=474>, (24.04.2008)

The Office of The Banking Ombudsman, “How We Can Help You ?”,
<http://www.bankombudsman.org.nz/help.html>, (05.02.2008)

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti,
<http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfano=1491>, (02.05.2008)

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 108,
<http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>, (01.05.2008)

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 5521 Sayılı Kanun,
http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/01.07.2006-3512.html, (19.05.2008)

“What can the European Ombudsman do for you?”, **The European Ombudsman: A Guide for Citizens**, 2002.
http://ombudsman.europa.eu/guide/pdf/en/guide_en.pdf, s. 8-9. (14.04.2008)

“What complaints can he deal with?”, **The European Ombudsman: At a glance**,
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/en/default.htm#Target1>, (14.04.2008)

4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, m. 22,
<http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfano=952>, (02.05.2008)

4641 Sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, m. 3/a,
<http://mevzuat.dpt.gov.tr/kanun/4641.html>, (01.05.2008)

http://www.omeurope.info/uk/index_e.html

Diğer Kaynaklar

Gerekçeli Anayasa Önerisi, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara, 1982.

Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991.

TÜSİAD, “Kamu Bürokrasisi”, İstanbul, 1983.

TÜSİAD, “Ombudsman Kurumu İncelemesi”, İstanbul, 1997.