T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ BİR DENETİM YOLU: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tünay ACAR

Tez Danışmanı: Doç Dr Yüksel METİN

Isparta, 2009

ÖZET

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ BİR DENETİM YOLU: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Tünay ACAR

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Tezi,

120 Sayfa, Eylül, 2009.

Danışman: Doç. Dr. Yüksel METİN

Toplumda huzurun ve demokratik yaşamın sağlanması, devlet gücünün sınırlandırılması ve denetlenmesi için çeşitli yollara başvurulmuştur. Bu yolların başında, kamu kurumlarının farklı şekillerde denetlenmesi gelmektedir. Kamu kurumlarının faaliyetleri yargısal, yönetsel ve siyasal yollarla denetlenerek bu kurumların insan haklarını engelleyici özellikleri kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu açıdan denetim son derece önemlidir ve modern kamu yönetimi anlayışının vazgeçilmez özellikleri arasındadır.

Bu çalışmada, ülkemizde uygulanan idarenin klasik denetim yöntemleri ile bu denetimlerin eksikleri üzerinde durulmuş ve bu denetim yöntemlerine destekçi olarak kurulacak bir ombudsman kurumunun ülkemize sağlayabileceği katkılar ele alınmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel olarak denetim kavramı ve Türk kamu yönetiminde idarenin denetlenmesi yöntemleri anlatılmıştır. İkinci bölümde ise Avrupa Birliği de dahil olmak üzere bir çok ülkede oluşturulan ombudsman kurumuna ve bu ülkelerdeki uygulamalarına değinilmiştir. Üçüncü bölümde ise Türkiye'de ombudsman kurumuna yönelik çalışmalar ile 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve kanun için Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararı incelenmiş, bu kurumun oluşturulmasına yönelik yapılan eleştirilere ve önerilere yer verilerek, Kurumun Türkiye'de hayata geçirildiği takdirde sağlayacağı katkılar anlatılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Kamu Yönetimi, Denetim, İdarenin Denetlenmesi, Ombudsman

ABSTRARCT

A NEW SUPERVISION METHOD IN PUBLIC ADMINISTRATION: PUBLIC SUPERVISORSHIP ASSOCIATION

Tünay ACAR

Süleyman Demirel University, Master Thesis in Public Administration,
120 Pages, September, 2009.

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Yüksel METİN

Many different ways have been applied to control and limit government's power in administration and maintain the democratic way of life and peace in the society. Among those, using various ways of supervision of public administration comes first. By auditing activities of public institutions judicially, manegerially and politically human rights obstructive features of public institutions are tried to be removed. Therefore supervision is a number one necessity of modern thinking of public administration.

At this study I focused on defficiencies in classic supervision methods of public administration applied in our country and contributions of "an ombudsman institution" which can be established as a supporter of those methods.

This study is consisted of three parts. In the first part, the general concept of supervision and supervision methods in Turkish public administration were described. Ombudsman institution, which is also established in many European countries together with many other non-EU countries, and its' applications in many different countries are mentioned in the second portion of this study. The last part of this study contains works directed to an examination of both "5548 Public Supervisoship Association Law" and the annulment sentence given by constitutional court for it and ombudsman institution in Turkey. In addition to that, third part also contains critics and proposals on "ombudsman institution" and possible contributions of it if it can be established in Turkey.

Keywords: Administration, Public Administration, Supervision, Supervision of Administration, Ombudsman.

TEŞEKKÜR

Tez konusunun belirlenmesinden, bu aşamaya kadar geçen zamanda benden yardımlarını esirgemeyen, bilgi ve deneyimlerini sabırla paylaşan tez danışmanım, saygıdeğer hocam Doç. Dr. Yüksel METİN'e, eğitim hayatımın ilk gününden bu günüme kadar her türlü zorluğu bana kolay hale getirmek için emek sarf eden değerli aileme, tez yazım aşamamda benden desteklerini esirgemeyen iş arkadaşlarım sayın Abdurrahim ORHAN'a ve sayın Raif ÇAPRAZ'a, değerli dostum Eda KARDEŞ'e, almaktan gurur duyduğum bursuyla tezime maddi destek sağlayan bilim destekçisi TÜBİTAK'a ve bu tezi hazırlarken bütün yorgunluğumu, uykusuzluğumu, stresimi benimle paylaşıp, anlayışı ve yaşattığı sevgisiyle zor anlarımı bile mutluluğa çeviren o değerli güce, sevgili nişanlım Erkan KARAHAN'a sonsuz teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET …… i

ABSTRACT ……..... ii

TEŞEKKÜR ……. iii

İÇİNDİKİLER ……. iv

KISALTMALAR DİZİNİ ……..... ix

GİRİŞ ……..... 1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE DENETİMİ

1. GENEL OLARAK İDARENİN DENETİMİ ……. 3

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDAREYİ DENETLEME YOLLARI …. 7

2.1. Siyasi Denetim …… 8

2.1.1. Soru ……..... 9

2.1.2. Meclis Araştırması …..…… 10

2.1.3. Genel Görüşme ….……... 11

2.1.4. Gensoru …… 12

2.1.5. Meclis Soruşturması ……. 13

2.1.6. Dilekçe Hakkı ……..... 14

2.2. Yönetsel Denetim ……. 15

2.2.1. İç Denetim ……. 16

2.2.1.1. Hiyerarşik Denetim …….. 16

2.2.1.2. İdari Teftiş ……..... 17

2.2.2. Dış Denetim ……..... 18

2.2.2.1. İdari Vesayet Denetimi ……..... 19

2.2.2.2. Özel Denetim ……...……. 20

2.2.2.2.1. Sayıştay ……. 20

2.2.2.2.2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu …..... 22

2.2.2.2.3. Devlet Denetleme Kurulu …….. 24

2.3. Kamuoyu Denetimi …….. 26

2.4. İdarenin Yargısal Denetimi …….. 27

3. KLASİK DENETİM YOLLARININ AKSAKLIKLARI VE YETERSİZLİKLERİ ……. 31

3.1. Siyasi Denetimin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri ……..……..…. 31

3.2.Yönetsel Denetimin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri ……..……..…. 32

3.3. Kamuoyu Denetiminin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri ……..…..... 33

3.4. İdari Yargı Denetiminin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri …….. 34

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU VE UYGULAMALARI

1. OMBUDSMANLIK KURUMU

1.1. Ombudsman Kavramı ……..... 36

1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihi Gelişimi …….. 38

1.3. Ombudsmanın Özellikleri ……..... 40

1.4. Ombudsmanın Yetkileri ve Çalışma Usulü ……..... 42

1.5. Ombudsmanın Görevleri ……. 45

1.5.1. Bireylerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması …….…… 45

1.5.2. Bireylerin Kötü Yönetime Karşı Korunması …….……. 47

1.5.3. Bireyler İle İdare Arasındaki İlişlerde Hakkaniyetin Sağlanması ... 48

1.5.4. Birey İle İdare Arasındaki İlişkileri İyileştirme ……. 50

1.5.5. İdari Yargının Yükünü Azaltma ……..…… 50

2. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİNDE OMBUDSMANLIK KURUMU VE UYGULAMALARI

2.1. İsveç Ombudsmanı ……..…….. 52

2.1.1. Atanması ve Statüsü …….……. 53

2.1.2. Görev ve Yetkileri …….……..... 54

2.1.3. Çalışma Usulü …….…….. 55

2.2. Finlandiya Ombudsmanı …… 56

2.2.1. Atanması ve Statüsü ……..……..... 57

2.2.2. Görev ve Yetkileri ……..……..... 57

2.2.3. Çalışma Usulü ……..……..... 58

2.3. Danimarka Ombudsmanı …… 59

2.3.1. Atanması ve Statüsü ……...…….. 59

2.3.2. Görev ve Yetkileri ……...……. 59

2.3.3. Çalışma Usulü ……...…… 61

2.4. İngiltere Ombudsmanı ……...……. 61

2.4.1. Atanması ve Statüsü ……...……. 63

2.4.2. Görev ve Yetkileri ……..…… 64

2.4.3. Çalışma Usulü ……...……..…….. 65

2.5. Fransa Ombudsmanı ……...…… 66

2.5.1. Atanması ve Statüsü ……...……..…….. 68

2.5.2. Görev ve Yetkileri ……...…….... 68

2.5.3. Çalışma Usulü ……..…..……. 70

2.6. Avrupa Birliği Ombudsmanı …..…..……..…..…… 71

2.6.1. Atanması ve Statüsü …..…..…… 74

2.6.2. Görev ve Yetkileri ……. 75

2.6.3. Çalışma Usulü …….. 76

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNA YÖNELİK

ÇALIŞMALAR VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

1. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMUNA BENZETİLEN KURUL VE KOMİSYONLAR

1.1. Devlet Denetleme Kurulu ……... 78

1.2. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu …… 80

1.3. TBMM Dilekçe Komisyonu …… 81

2. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

2.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsman Kurumu ……. 82

2.2. KAYA Raporunda Ombudsman Kurumu …… 83

2.3. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık Kurumu ……..…….. 84

2.4. Sivil Toplum Kuruluşlarının Çalışmalarında Ombudsmanlık Kurumu .. 85

2.5. Uygulamaya Geçirilen Ombudsmanlık Çalışmaları ……l…… 86

2.6. Hukuksal Çalışmalarda Ombudsmanlık Kurumu …….…. 87

2.7. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ……..… 91

2.7.1. Kanunun Amacı …….…….... 91

2.7.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Teşkilatlanması ……. 91

2.7.3. Kurumun Görevleri …… 92

2.7.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçimi, Görev Süresi ve Bağımsızlığı ……..……..…… 92

2.7.5. Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler ……..…….. 95

2.8. Anayasa Mahkemesinin 5548 Sayılı Kanuna Dair İptal Kararı …..……. 96

3. TÜRKİYE'DE OMBUSMANLIK KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE ÖNERİLER ……..…..... 99

4. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TÜRKİYE'YE SAĞLAYABİLECEĞİ KATKILAR ……. 105

SONUÇ …… 109

KAYNAKÇA ……..... 113

ÖZGEÇMİŞ …….. 120

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AP	Avrupa Parlamentosu
Bkz	Bakınız
Çev.	Çeviren
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
E	Esas
İHİK	İnsan Hakları İnceleme Kurulu
K	Karar
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
KEİ	Karadeniz Ekonomik İşbirliği
m	Madde
S	Sayı
s	Sayfa
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	Türkiye Sanayici İş Adamları Derneği
YDK	Yüksek Denetleme Kurulu

GİRİŞ

Devlet, toplumdaki en büyük güç olma özelliğiyle, insan haklarının teminatı konumundadır. Kentlerin ve devletlerin kurulması, bir bakıma, insanların kendilerini daha güvende hissetmeleri, hak ve özgürlüklerinin daha iyi korunması amacıyladır.

İnsan haklarının ve demokrasinin koruyucularından biri olan devletin, hak ve özgürlükler karşısında en büyük engel halini alması da mümkündür. Bunu engellemek, güçler ayrılığının sağlanması ve devlet gücünün çeşitli yollarla sınırlandırılmasıyla mümkündür. Bu yolların başında ise, kamu kurumlarının farklı şekillerde denetlenmesi gelmektedir.

Hukuk devleti anlayışının geçerli olduğu ülkelerde, bireyler gibi yönetimin de hukuk kurallarına bağlı kalmasının sağlanması ve yurttaşların hak ve özgürlüklerinin yönetime karşı korunması amacıyla, başta yargısal denetim olmak üzere, idare üzerinde birçok denetim yolu oluşturulmuştur. Bu denetim yolları, hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli işlevler görmekle birlikte; 20. yüzyılda, özellikle de II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, dünyada meydana gelen değişme ve gelişmeler sonucunda artan; devlet hizmetlerine, kamu hizmeti anlayışındaki değişikliklere, birey-devlet ilişkilerinde meydana gelen artışa, bürokrasinin artmasına ve idari işlemlerin karmaşıklaşmasına karşı yetersiz kalmıştır.

Bu durum, birçok demokratik ülkeyi, yurttaşları yönetenlere karşı koruyabilmek amacıyla doğrudan, esnek, hızlı ve maliyetsiz bir kuruma sahip olmaya yöneltmiştir. İşte bu aşamada 18. yüzyılın başından beri özgün bir kurum olarak İsveç'te uygulanan ombudsman kurumu, hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elamanı olarak görülmeye başlanmış, Avrupa Birliği de dahil olmak üzere dünyanın bir çok ülkesinde, kendi yapılarına adapte edilerek, uygulamaya koyulmuştur.

İnsan haklarının korunması, vatandaşların kamu kurumlarınca haksız uygulamalara maruz kalmasının önlenmesi, vatandaş şikayetlerinin en kısa zamanda çözüme kavuşturulması gibi amaçlarla oluşturulan ombudsman denetimi; yönetsel ve

yargısal denetim yollarının dışında bir denetim yolu olmakla beraber, bu denetim yollarına alternatif olarak değil, bu kurumların eksikliklerini tamamlamaya yardımcı bir kurum olarak kabul edilmektedir.

Son elli yıl içerisinde birçok ülkede hızla hayata geçirilen bu kurum, Türkiye'de 1993 yılına kadar ciddi bir şekilde dile getirilmemiştir. Ancak kötü yönetim yönündeki şikâyetlerin iyice artması ve AB'ye üye olmanın getirdiği şartlardan biri olması nedeniyle, kuruma yönelik çalışmalar son zamanlarda ciddiyet ve hız kazanmıştır. 2006 yılında, 59. Hükümet döneminde kurumun ülkemizde de kurulması için, 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hazırlanıp, TBMM tarafından kabul edilmişse de, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek Meclise geri gönderilmiştir. Aynı yıl içerisinde Meclis, bu sefer 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu kabul ederek tekrar Cumhurbaşkanına göndermiştir. Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp, resmi gazetede yayınlanmıştır. Buna rağmen, Cumhurbaşkanı ve 123 milletvekilinin Anayasa Mahkemesi'ne yaptıkları iptal ve yürütmeyi durdurma başvurusunun, Mahkeme'ce haklı bulunmasıyla kanun uygulamaya geçememiş, kurum ülkemizde halen hayat bulamamıştır.

Bu çalışma, ülkemizde uygulanan idarenin klasik denetim yöntemleri ile bu denetimlerin eksikleri üzerinde durmak ve bu yöntemlere destekçi olarak kurulacak bir ombudsman kurumunun ülkemize sağlayabileceği katkıları tartışmak amacıyla hazırlanmış olup, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; genel olarak denetim kavramına değinildikten sonra, Türkiye'de uygulanan idareyi denetleme yöntemleri ve bu yöntemlerin eksiklikleri irdelenmiştir.

İkinci bölümde, ombudsmanlık kurumunun çeşitli tanımları, tarihsel gelişimi, özellikleri ve sağladığı faydalar ile AB'de ve diğer çeşitli ülkelerde nasıl işlediği açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye'de ombudsmanlık kurumuna yönelik çalışmalar, 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve kanun için Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararı incelenmiş olup, bu Kurumun oluşturulmasına yönelik yapılan eleştirilere ve önerilere yer verilerek, Kurumun Türkiye'de hayata geçirildiği takdirde sağlayacağı katkılar anlatılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM

1. GENEL OLARAK İDARENİN DENETİMİ

Geçmişin basit topluluklarından günümüzün gelişmiş toplumlarına kadar, insanların oluşturdukları küçük ya da büyük her örgütlenmede var olan "denetim" olgusu, yönetim süreci içerisinde yer alan, yönetimin vazgeçilmez unsurlarından biridir.

Denetim olgusunu, yönetim süreci içerisinde saydığımıza göre öncelikle yönetim kavramına kısaca değinmemiz gerekmektedir. Sanatların en eskisi, bilimlerin en yenisi olarak nitelenen yönetim, insanlık tarihi ile başlamıştır. Genel olarak yönetim, grup çabası ile bir amaca ulaşma süreci olarak tanımlanabilir.[1] Amaçların gerçekleştirilmesi için ise insan gücü, para, zaman, emek, yer ve tesisler gibi çeşitli kaynaklardan, en iyi, en verimli ve en etken şekilde faydalanma mecburiyeti vardır. Buna göre yönetimi farklı bir şekilde tanımlamak gerekirse "belirli bir amaç ya da amaçların, kaynakların en iyi biçimde kullanılması suretiyle gerçekleştirilmesi bilim ve sanatı"dır diyebiliriz.[2]

Yönetim, bir insan grubunun gövde gücüyle beyin gücünün belirli bir amacı gerçekleştirecek biçimde eyleme geçirilmesidir. Bu amaçla bir araya gelen insanların harekete geçirilmesi bir çırpıda olup bitmez. Yönetim sürecini oluşturan çeşitli aşamalar söz konusudur. Planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim, yönetimin bünyesinde bulundurmak zorunda olduğu fonksiyonlardır.[3] Yönetim bilimciler örgüt modelinin "denetim" öğesiyle başarı şansı yakalayabileceği konusunda düşünce birliği içerindedirler. İster özel ister kamu yönetimi olsun, tüm eylem ve işlemlerin, örgütçe benimsenen amaçların ve üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin gözlenmesi, yönetim olgusunun yatay ve

---

[1] ERTEKİN, Yücel, "Çağdaş Yönetim ve Denetim", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:70, Sayı 421 (Aralık), 1998, s. 493.
[2] MUTTA, Serdar, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 2005, s. 19.
[3] ÖZER, M. Akif, "Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 28 (Ocak-Mart), 1998, s. 93.

dikey eksenli tümlüğünü oluşturan temeldir. Denetimin bulunmadığı örgütlerde yönetim işlevinden söz etmek de olanaksızdır.[4]

Türk Dil Kurumu'nun hazırladığı Türkçe Sözlük'e göre, 'denetim' kavramı "neler olduğunu, ne olacağını anlamak için gözaltında bulundurmak" demektir.[5] Ancak Cem Eroğul bu tanımı yetersiz bulmaktadır. O'na göre denetim 'salt bir seyircilik' değildir ve denetimin 'anlama' ile sınırlı bu edilgen boyutunun yanı sıra, bir de 'belli bir işlem, eylem veya durumun belli bir kurala uygunluğunu sağlamak için ona karışma' biçiminde tanımlanabilecek etkin bir yönü de vardır.[6]

Bir işin olması gerektiği yolda yapılıp yapılmadığını anlamak ya da bir işi yapılması gerektiği yolda yürütmek için bakıp gözetmek olarak da tanımlanan denetim, felsefeden psikolojiye, borsa işlerinden askeri alana, sibernetikten zootekniye pek çok alanda değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Kucaklayıcı bir tanıma göre denetim, önceden belli bir amaca yönelik olarak tasarlanmış bir yapının, bir sürecin ya da olgunun amaca ve işlevine uygun olup olmadığının saptanması; yönlendirmek amacıyla önlem alınması ve çözüm üretmeye yönelik bir dizi öznel ve nesnel içerikli eylemin gerçekleştirilmesidir.[7]

Yönetim bilimciler genellikle denetimi, planlanan amaçlara erişilip erişilmediğinin tespiti, erişilmemiş ise bunun nedenlerin araştırılması ve değerlendirilmesi ve bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü şeklinde tanımlamaktadırlar.[8] Yönetim biliminin kurucusu olan H. Fayol'e göre ise, denetim "… her şeyin verilen emirlere ve konulmuş kurallara (düzene) uygun yapılıp yapılmadığının gözetimidir.".[9]

Denetimin ve özellikle kamu yönetiminde denetimin farklı yazarlarca farklı tanımları yapılmakla birlikte, bunları karşılaştırdığımız zaman hepsinde de ortak

---

[4] AKINCI, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s. 47.
[5] Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları No: 403, Ankara, 1974, s. 212.
[6] EROĞUL, Cem, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:33, No: 1-2, Mart-Haziran, 1978, s. 36.
[7] AKINCI, s. 46.
[8] ÖZER, M. Akif, "Yönetimin Denetimi, Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 419 (Haziran), 1998, s. 142.
[9] COŞKUN, Bayram, "Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 437 (Aralık), 2002, s. 82.

özellikler bulmak mümkündür. Şeref Gözübüyük, ilk bakışta denetimi, yönetimin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için başvurulan yöntem olarak tanımlamaktadır. Zakir Avşar'ın tanımına göre kamu yönetiminde denetim, kamu adına yetki ve güç kullanan, eylem ve tasarrufta bulunan, kamu görevi yapan ve kamu hizmeti sunan kurumların ve kişilerin yine bir güç tarafından üst irade ile sınırlandırılabilmesi veya onaylanabilmesini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Yani burada, kamu hizmeti sunanların kusurları ve kusurların denetlenmesi söz konusudur.[10]

Kamu denetimi, bir kurum veya kuruluşun belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek, ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir.[11] Kamu denetimi, görev ve yetkilerini yasalardan alan ve kamu adına, kamunun ihtiyaçlarına cevap vermek üzere denetim yapan kişilerce gerçekleştirilen denetimleri belirtmektedir.[12]

Denetim hukuk biliminde ise; tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa ve tüzük hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediklerini, yasa ve tüzük hükümlerine aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediklerini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak, haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş veya murakıplar ya da görevlendirilmiş memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe şeklinde tanımlanmaktadır.[13]

Denetim yerine revizyon, kontrol, murakabe ve teftiş sözcükleri de kullanılmaktadır. Bu kavramlara kısaca değinirsek, revizyon kelimesi tekrar gözden geçirmek, bir daha incelemek anlamındadır. Geniş anlamda revizyon ise, bir işletme veya birimin kendi iç bünyesinde veya dönemsel faaliyeti içinde yürütülen işlemlerin incelenmesi, gözden geçirilmesi anlamını taşımaktadır. Kontrol ise işletmede ortaya

---

[10] ÖZDEN, Kemal, **Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005, s. 14.
[11] Kamu denetimi için bkz. ATAY, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.
[12] ÖZER, s. 144.
[13] GÜNEL, Namık, "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:409 (Aralık), 1995, s. 24.

çıkan hataların bulunmasını takiben, bunların düzeltilmesini içeren tedbirleri ve faaliyetleri ortaya koyan bir kavramdır. Kontrol ve revizyon kelimeleri birbiriyle sıkı ilişkili olup bazen eş anlamlı da kullanılabilmektedir.[14]

Murakabe, gözaltında bulundurma, bakma, koruma, gözetme anlamlarına gelmektedir. Teftiş ise gereği gibi sorup araştırma, bir şeyin doğrusunu bulmak için arayıp tarama, muayene, tahkik ve kontrol etme anlamlarını içermektedir. Yönetim yapımızdaki teknik anlamında ise "teftiş" genel olarak soruşturmalar yoluyla yönetsel etkinliklerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesi demektir. Denetim ile teftiş sözcükleri bazen birbirlerinin yerine kullanılıyor olsa da denetim, yönetimde rehberlik yaparak onun geliştirilmesine yardım edici etkinlikleri de kapsayan daha geniş bir anlam taşır.[15] Diğer bir ayrıma göre ise, denetim daha çok süreklilik taşıyan ve belli bir dönemde yürürlükte olan etkinlik ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılırken, teftiş yapılıp bitirilmiş iş ve işlemlerle ilgili olarak başvurulacak bir yöntemdir.[16]

Denetimin; idarenin kusurlarını bulup yaptırım uygulayarak düzeltici bir yanı, kusurları işlemekten sakınmayı sevk ettiği için önleyici bir yanı, hataların nedenlerini belirleyip onları ortadan kaldırmaya giderek yapıcı bir yanı vardır.[17]

İdarenin denetlenmesinin sebepleri ve fonksiyonları şöyle sıralanabilir:

1. İdarenin faaliyetlerinin, kanunları kabul eden parlamentonun iradesine uygun hedeflere yönelmesini sağlamak.

2. İdare edenlerin, hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını, idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin zedelenmesini önlemek.

3. İdare edenlerin, idare edilenlerin istek, düşünce ve eleştirilerini dikkate almalarını sağlamak.

---

[14] AVŞAR, B. Zakir, **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Asil Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 7.
[15] ERTEKİN, s. 497.
[16] SARAN, Ulvi, "Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetimde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl:3, Sayı:14 (Mart-Nisan), 1997, s. 963.
[17] MUTTA, s. 20.

4. Kamu görevlilerine emanet edilmiş yetki ve kaynakların, kişisel çıkarlar için kullanılmasını engellemek, sahip olunan potansiyelin örgüt amaçlarına yönelmesini sağlamak.

5. Yapılmasında sakınca görülen işlerin yapılmamasına, yapılmışsa tekrarına engel olunmasını sağlamak.

6. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıkların tespit edilmesi ve aksaklıkları giderecek tedbirlerin alınmasını sağlamak.

7. Amaçların saptandığı şekilde gerçekleştirilmesine, zaman ve kaynak tasarrufuna imkân sağlamak.

8. İdare edenlere, yapmış olduğu faaliyetlerin hukuk sınırları içinde yapılması gerekliliğinin hatırlatılması gibi çok önemli sebepleri ve fonksiyonları bulunmaktadır.[18]

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDAREYİ DENETLEME YOLLARI

Günümüzde idare, çok değişik şekillerde birden çok organ tarafından denetlenmektedir. Denetim işlevini kapsamına göre (genel denetim, özel denetim), içeriğine göre (uygunluk denetimi, performans denetimi), yapılış nedenine göre (isteğe bağlı denetim, zorunlu denetim), denetim organının konumuna göre (dış denetim, iç denetim), denetim yapan organa göre (yasama denetimi, kamuoyu denetimi, yargı denetimi, yönetsel denetim, ombudsman denetimi) kategorilere ayırıp incelemek mümkündür. Farklı kriterleri esas alarak yapılan bu ayrımlardan denetimi yapan organa göre denetim türü incelemesi genellikle kabul görmektedir.[19]

Denetimi yapan organa göre yönetimin denetlenmesi yargı yoluyla denetim ve yargı dışı denetim olmak üzere iki grupta toplanabilir. Yargı yoluyla yapılan denetime "hukuka uygunluk" denetimi, diğerlerine ise "yerindelik" denetimi denilebilir. Kural olarak yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi, diğer denetim organları ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yaparlar. Yönetim davranışlarının yalnız hukuka uygun olması yetmez, bunların yerinde olması, başka

[18] MUTTA, s. 20–21.
[19] AKIN, Cengiz, "Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:72, Sayı:427 (Haziran), 2000, s. 91.

bir deyişle kamu hizmetlerinin iyi biçimde kamuya yararlı olarak yürütülmesi de gerekir.[20]

Yargı dışı denetim alanı bir ön denetim işlevi görür. Yargı ise çekişmeli yöntemle sorunu giderir.[21] Bu nedenle, denetim süreci açısından önce yargı dışı denetim alanını, daha sonra da yargısal denetimi ele almak daha uygun olacaktır.

2.1. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, idarenin yasama organı, yani Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlenmesi demektir.

Demokratik temsile dayanan siyasal rejimlerde yasama organı halkı temsil eder. Yasama organı, yürütme organı olan hükümetin ve dolayısıyla idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin, egemenliğinin kaynağı olan halkın iradesine uygunluğunun sağlanması için denetim yetkisini kullanır. Kamu bürokrasisinin kullandığı yetkiler kendisine ait olmayıp, siyasal organlar tarafından halkın huzur ve refahının sağlanması ve ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla verilmiştir. Gerçek yetkinin sahibi siyasi organlar olması nedeniyle, söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı da bu organlardadır.[22]

Yasama organı kendi içinden görevlendirdiği hükümetin yine kendisinin çıkardığı yasalarla belirlenen çerçeveye ne ölçüde uygun çalıştığını, kendisine verilen görevi kötüye kullanıp kullanmadığını denetler.[23] 1982 Anayasa'sının 87. maddesinde de bu denetime değinilmiş, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek de sayılmıştır. 98, 99 ve 100. maddeler de ise bu denetimin hangi yollarla yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre TBMM soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanmaktadır.[24]

---

[20] KAYA, Ali, "Türkiye'deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir Mi?", **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:6, 1995, s. 390.
[21] AKINCI, s. 53.
[22] ERYILMAZ, Bilal, "Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı:4, Ankara, 1993, s. 84.
[23] ERGUN, Turgay ve Aykut POLATOĞLU, **Kamu Yönetimine Giriş,** TODAİE Yayınları, Ankara, 1992, s. 323–324.
[24] Siyasi denetim yolları ile ilgili bkz. İBA, Şeref , **Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara, 1997.

2.1.1. Soru

Anayasamızın 98. maddesinde soru; "Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir." şeklinde tanımlanmaktadır. TBMM İçtüzüğünün 96. maddesinde ise soru; "kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir." diye tanımlanmıştır.

Soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve Başkanlığa verilir. Başkan, İçtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayınlar ve Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir.

Her konuda soru sorulmaz. TBMM İçtüzüğünün 97. maddesi sorulamayacak konuları düzenlemiştir. Buna göre; başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular, tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular, konusu evvelce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorular Başkanlıkça kabul edilmez.

Soru "sözlü soru" ve "yazılı soru" olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır. İçtüzüğün 98. maddesiyle sözlü sorunun gündeme alınması ve cevaplandırılması hususu düzenlenmiştir. Sözlü soruların cevaplandırılması için; Anayasa, kanun ve İçtüzük gereği zorunluluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurulun onayı ile belli bir süre ayrılır. Bu zorunluluklar haricinde üç birleşim içinde cevaplandırılmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilir.

İçtüzüğün 99. maddesi ise yazılı sorunun cevaplanması konusunu düzenlemiştir. Buna göre yazılı sorular Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren en geç on beş gün içinde cevaplandırılır. Başkan, bu süre içinde cevaplandırılmayan yazılı sorular için Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çeker. Dikkat çekme yazısının gönderildiği tarihten itibaren on gün içinde de cevaplandırılmazsa, önergenin süresi içinde cevaplandırılmadığı gelen kâğıtlar listesinde ilan edilir. Hükümet, yazılı sorunun cevabını, gereken bilgilerin

derlenebilmesi için Başkanlığa bilgi vermek suretiyle bir ayı geçmemek üzere geciktirebilir.

Soru önergelerinin cevaplandırılma zorunluluğu bulunmamaktadır. Süresi içerisinde cevaplandırılmayan yazılı soru önergeleri bakımından İçtüzükte öngörülen tek yaptırım, Başkanlığın bu önergelerin cevaplandırılmadığını ilan etmesidir. Ancak cevaplandırılmayan bu önergeler siyasal sonuç doğurabilir. Nitekim zaman zaman muhalefet bu durumu iktidara karşı siyasal bir delil olarak kullanabilmektedir.[25]

Soru önergesinin arkasında bir konuda bilgi almak, hükümeti veya bir bakanı zor durumda bırakmak, seçmene mesaj vermek, kişisel reklâmını yapmak gibi birçok neden bulunabilir. Soru sahibi hükümete, bürokratlara, basına, kamuoyuna ve birçok yere mesaj göndermeyi amaçlamış olabilir. O nedenle bazı soruların cevabından ziyade sadece sorulmuş olması bile yeterli görülmektedir.[26]

Ülkemizde soru ile ilgili olarak en önemli sorun, bu yöntemin şahsi siyasi amaçla kullanılabiliyor olmasıdır. Gelişmiş ülkelerde ise soru yöntemi iktidarın denetlenmesi bakımından önemli bir işleve sahiptir. Kişisel siyasi amaçla yöneltilen sorulara hükümet tarafından verilen cevaplar da tatmin edici olmamaktadır.[27]

2.1.2. Meclis Araştırması

Anayasamızın 98. maddesine göre Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmekten ibarettir.

İçtüzüğün 104. ve 105. maddeleri meclis araştırmasının nasıl açılacağını ve araştırma için oluşturulacak olan komisyonu ve yetkilerini düzenlemektedir. Meclis araştırması açılabilmesi için, hükümetin, siyasi parti gruplarının veya en az yirmi milletvekilinin Meclis Başkanlığına başvurması gerekir. Araştırmanın açılıp açılmamasına Genel Kurul karar verir. Meclis araştırması talebine ilişkin önerge metni beş yüz kelimeden fazla ise, istek sahipleri beş yüz kelimeyi geçmemek üzere önergenin özetini eklemek zorundadırlar.

---

[25] BÜLBÜL, Mahmut, "Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak TBMM'de Yazılı Soru", **Yasama Dergisi**, Sayı:4, 2007, s. 55.
[26] NEZİROĞLU, İrfan, "TBMM'de Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, 2006, s. 152.
[27] BÜLBÜL, s. 55.

Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir. Bu komisyonun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca tespit edilir. Araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre sonunda da çalışmasını tamamlayamadığı takdirde süre bitiminden itibaren on beş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir.

Meclis araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir. Devlet sırları ile ticarî sırlar, Meclis araştırması kapsamının dışında kalır.[28]

2.1.3. Genel Görüşme

Genel görüşme Anayasamızın 98. maddesinde; "toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir." şeklinde tanımlanmıştır.

İçtüzüğün 102. maddesine göre, genel görüşme açılması Hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Bu istem derhal gelen kâğıtlar listesine alınır, Genel Kurula ve Hükümete duyurulur. Verilen önergenin metni beş yüz kelimeden fazla ise istek sahipleri beş yüz kelimeyi geçmemek üzere önergenin özetini eklemek zorundadırlar. Genel Kurulda bu özet okunur. Genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurul işaretle oylama suretiyle karar verir.

---

[28] Meclis araştırması ile ilgili olarak bkz. ONAR, Erdal, Meclis Araştırması, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları**, Ankara, 1977.

Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tespit edilir. Buna ilişkin hükümler İçtüzüğün 103. maddesinde düzenlenmiştir. Genel görüşmenin başlayacağı gün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırk sekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamaz. Genel görüşmede ilk söz hakkı genel görüşme önergesi sahibi siyasî parti grubu veya gruplarına yahut genel görüşme önergesindeki birinci imza sahibi milletvekiline veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekiline aittir. Bundan sonraki görüşmeler hakkında genel hükümler uygulanır.

Genel görüşme önergesinin gündeme alınması kabul edildiğinde, bu görüşmelere sadece önerge sahibi milletvekili değil, bunların dışında kalan milletvekilleri de katılabilir. Bu açıdan genel görüşme, soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında geçen ve diyalog niteliği taşıyan sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim aracıdır. Genel görüşmede sadece yalnız tartışma ile yetinilir. Hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak herhangi bir karar alınmaz. Bu nokta genel görüşmenin sözlü soruya benzeyen ancak gensorudan ayrılan yanıdır. Genel görüşme soru ile gensoru arasında yer alan bir denetim türüdür.[29]

2.1.4. Gensoru

Gensoru, Bakanlar Kurulunun genel politikası veya bir bakan hakkında uyguladıkları politika veya gösterdikleri her türlü faaliyetler sebebiyle açılan bir genel görüşmedir. Gensoru, soru ve genel görüşmeden farklı olarak siyasi sorumluluğa yol açar. Bu yönü ile gensoru yasama organının hükümeti kontrolde en kuvvetli politik araçtır.[30]

Gensoru, Anayasanın 99. maddesinde düzenlenmiştir. Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır; dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına başbakan veya bir bakan konuşabilir. Gündeme

---

[29] ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2004, s. 299, ayrıca konuyla ilgili olarak bkz. GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, Bursa, 2000.

[30] EROĞLU, Hamza, **İdare Hukuku Dersleri Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, s. 297.

alma kararıyla beraber, gensorunun görüşülme günü de belli edilir; ancak gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi gün sonraya bırakılamaz. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bakanlar kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olur; oylamada sadece güvensizlik oyları sayılır.

Çok partili demokrasilerde gensoru muhalefet partilerinin sık sık başvurduğu bir denetim aracıdır. Gensoru görüşmeleri sonunda Bakanlar Kurulu'nun tümünün ya da bir bakanın düşürülmesi olanağı vardır. Türkiye'deki siyasi partilerin yapısı ve seçim sistemi gensoru yolu ile Bakanlar Kurulu'nun ya da bakanların düşürülmesine kolay kolay olanak vermez. Her şeyden önce hükümeti kuran parti ya da partiler meclis çoğunluğunu sağlamışlardır. Bir gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmaması için siyasal partiler, özellikle iktidar partisi bağlayıcı karar alır. Ancak gensoru kamuoyu oluşmasında etkili olmakta ve bu nedenle siyasal iktidarların bir dereceye kadar korkulu rüyası olmaktadır. [31]

2.1.5 Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması Başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili cezai ve mali sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Bunun sonucunda Başbakan veya ilgili bakan yargılanmak üzere Yüce Divana sevk edilebilir.

Meclis soruşturması Anayasanın 100. maddesi hükümlerine göre yapılır. Başbakan ve bakanlar hakkında Meclis soruşturması açılması, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği bir önerge ile istenebilir. Meclis bu istemi, en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karar bağlar.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclise sunar. Soruşturmanın bu sürede

[31] ERGUN ve POLATOĞLU, s. 328.

bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Bu süre içinde raporun TBMM Başkanlığına teslim edilmesi zorunludur.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır.

Meclisteki siyasi parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.[32]

2.1.6. Dilekçe Hakkı

Parlamento idare üzerindeki denetimini re'sen, yani Parlamento organı ve üyelerinin teşebbüsleri ile yapabildiği gibi, vatandaşların dilekçe hakkına dayanarak yaptıkları müracaat üzerine harekete geçmesi ile de gerçekleştirebilir. Esasen, yönetilenlerin yönetim işleyişinde gördüğü aksaklıkları yönetime bildirmesi ve bu aksaklıkların giderilmesini istemesi, yönetici-yönetilen ayrımının tarih sahnesine çıktığı andan beri var olduğu söylenebilir.[33]

Dilekçe hakkı, günümüzde yurttaşların yasama organına yaptıkları bir başvuru olup, dilek ya da şikâyet biçiminde olmaktadır. Dilekçe hakkı, Anayasamızın 74. maddesinde "Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla, Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir" şeklinde düzenlenmiştir. Bu amaçla TBMM'de bir komisyon oluşturulmuştur.

Anayasanın dilekçe hakkını sadece kişisel işler için değil, geniş anlamda kamu ile ilgi yani resmi bütün konular için tanınmıştır. Şu halde, yalnızca hukuka aykırılığın giderilmesi için değil, hukukçA caiz olan veya yetkili makamların takdirine bırakılan herhangi bir konuda da müracaat etmek vatandaşın hakkıdır.[34]

---

[32] Meclis soruşturması ile ilgili ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. FEYZİOĞLU Metin, **Meclis Soruşturması**, Savaş Yayınları, Ankara, 2006; KAPICI, Ferhat, **Meclis Soruşturması**, Adil Yayınevi, Ankara, 2001; TÜLEN, Hikmet, **Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması**, Mimoza Yayınları, Konya, 1999.

[33] TAMER, Mustafa, "Dilekçe Hakkı", **Türkiye İdaresi Dergisi**, Sayı: 396 (Mart), 1990, s. 201.

[34] TİKVEŞ, Özkan, "Dilekçe Hakkı", Akif Erginay'a 65. Yaş Armağanı, **AÜHF Yayınları**, Ankara, 1981, s. 147.

Dilekçe Komisyonu bazı dilekçelerin görüşülemeyeceğine karar verir. Bu tür dilekçeler İçtüzüğün 116. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, belli bir konuyu ihtiva etmeyen, yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan, yetkili idarî makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen ve kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan dilekçeler komisyonda görüşülmez. Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı, kanun olarak düzenlenmelerinde toplumsal yarar gördükleri dilekçelerin birer örneğini TBMM Başkanlığına ve Başbakanlığa bilgi olarak gönderir. Diğer dilekçeler Komisyon Genel kurulunda görüşülüp karara bağlanır. Bu kararlar dilekçe sahiplerine ve ilgili bakanlıklara bildirilir.[35]

Dilekçe Komisyonunun, dilekçeler üzerine aldığı kararların herhangi bir bağlayıcı gücü olamaz. Bunlar ne bir mahkeme kararı gibi kesin hüküm teşkil ederler; ne de bir idari karar gibi icraidirler. Dolayısıyla bunlar hukuk düzeninde herhangi bir hukuki değişikliğe yol açmazlar. Bunlarla ilgili olarak gerekli hukuki değişiklik ilgili bakanın kararıyla veya TBMM'nin kanun çıkarmasıyla olur.[36]

2.2. Yönetsel Denetim

Yönetsel denetim, yönetimle ile ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların yönetsel birimler tarafından, yönetsel araç ve yöntemlerle yapılan denetimidir.[37]

Yönetsel denetim örgüt üyelerinin zamanında doğru yerlerde, gerekli kaynaklarla, gerekli ve doğru işleri yapmaları amacını güder.[38]

Yönetsel denetim çeşitli biçimlerde yürütülür. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir.

---

[35] Dilekçe hakkı ile ilgili bkz. ANAYURT, Ömer, "1982 Anayasası ve3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt: 23-24, 2001-2002, s. 95-128.
[36] GÖZLER, Kemal, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitapevi, Bursa, İkinci baskı, 2003, s. 296.
[37] SANAL, Recep, "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:80, Sayı:459 (Haziran), 2008, s. 109.
[38] ERGUN ve POLATOĞLU, s. 333.

Kamu kuruluşlarının kendi kendisini denetlemesine "iç denetim", başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de "dış denetim" denir. [39]

2.2.1. İç Denetim

İç denetimden kastedilen, kamu yönetimi sistemi içinde yer alan herhangi bir kurum veya kuruluşun hiyerarşik olarak veya oluşturduğu denetim organları aracılığıyla kendi birimleri üzerinde denetimde bulunmasıdır.[40]

Bu denetim biçimi; bir kuruluşta iç kontrolün etkin ve doğru biçimde sürdürülüp sürdürülmediği, kayıtların gerçek işlemleri yansıtıp yansıtmadığı, her hiyerarşik kademenin sorumlu oldukları politika ve planları gereken biçimde uygulayıp uygulamadığı gibi konularda, denetim tekniğini bilen elemanların, iş başındaki gözlemlere dayanılarak yönetim adına yaptığı çalışmalardır.[41]

İç denetim "hiyerarşik denetim" ve "idari teftiş" olmak üzere iki biçimde gerçekleştirilir.

2.2.1.1. Hiyerarşik Denetim

Bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme, başka bir deyişle alt-üst ilişkisi, bir sıradüzen vardır. Bir kuruluşta, kamu görevlilerinin ast ve üst biçiminde örgütlenmesine hiyerarşi denir. Her kamu tüzelkişisi hiyerarşi yönünden bir bütündür.[42] Hiyerarşik denetim ise, aynı kamu tüzel kişiliği içinde yer alan üst makamların, alt makamların eylem ve işlemlerini hem yerindelik, hem de hukukilik bakımından denetlemeleridir.[43]

Genel yönetimde en üst durumda bulunan yönetici bakandır. Bakanla başlayan hiyerarşi, bakanın müsteşarı, müsteşarın ve yardımcılarının genel müdürü, genel müdürün ve yardımcılarının daire başkanlarını, daire başkanları ve yardımcılarının şube müdürlerini, şube müdürlerinin şefleri, şef ve yardımcılarının da memurları denetlemesiyle devam etmektedir.[44]

---

[39] GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Tekin AKILLIOĞLU, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, 6. Baskı, Ankara, 1993, s. 288.
[40] COŞKUN, s. 87.
[41] SANAL, s. 110.
[42] GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve TAN, Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt 1, Turhan Kitapevi, Ankara, 1998, s. 732.
[43] GÖZLER, s. 297.
[44] AKINCI, s. 78.

Alt kademedeki görevliler üstlerinin emirlerine uyarlar. Hiyerarşi, en üstteki amirin kanunları kendi anlayışına göre uygulayacağı anlamına gelmez. Amir, hiyerarşik yetkisini kanun sınırları içerinde kullanır, memur da hiyerarşik üstünün kanuni talimatlarına uyar ve böylece kamu hizmetlerinin keyfi ve kişisel görüşlerle yürütülmesi önlenmiş olur.[45]

Hiyerarşik denetimde, üstlerin astlara yönelik denetimlerinin bir kısmı doğrudan görevliyi, bir kısmı da görevlinin işlemlerini konu alır. Doğrudan görevliyi konu alan denetimler, Devlet Memurları Kanunu'ndan doğan atama, sicil verme, yükseltme, hizmet yerini değiştirme, disiplin cezası verme gibi yetkilerin kullanılmasıdır. İşlemleri ilgilendiren denetim ise astların faaliyetlerini denetlemek, emir ve yön vermek, işlemleri uygulamak veya uygulanmasını geciktirmek şeklindedir.[46]

Hiyerarşik denetim yoluyla denetimde hizmet ve faaliyetlerin keyfi bir şekilde şahsi görüşler uygulanarak yapılması önlenerek, bu hizmet ve faaliyetlerin bir birlik ve düzen içerisinde yapılması sağlanır. Buna karşın memura hareket serbestîsi bırakmaması ve onu bir otomat haline getirmesi bakımından da sakıncalar arz etmektedir.[47]

2.2.1.2. İdari Teftiş

Her kademedeki memurların, daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesine idari teftiş denir. Hiyerarşik denetim ile idari teftiş arasında ilk bakışta benzerlik olduğu düşünülebilir. Ancak aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır. En başta, idari teftiş yürütme yetkileri olmayan müfettişler tarafından yapılır. Bundan dolayı, hiyerarşik denetime göre idari teftiş, yürütmeye yetkili otorite adına yapıldığı için kurmay hizmet niteliğindedir. [48]

Türkiye'nin merkezi idare yapılanmasında, teftiş ve denetim hizmetlerinin; başbakanlık, bakanlıklar ve diğer merkezi ve yerel yönetimler bünyesinde yer aldığı

---

[45] YUSTEMUR, Serap, **Yönetsel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu, 2005, s.17.
[46] AVŞAR, s. 20.
[47] EROĞLU, s. 287.
[48] ÖZER, s. 102.

görülmektedir. Türkiye'de idarenin denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde müfettişlik kurumu kullanılmaktadır.[49]

Kamu yönetiminde yerine getirilen teftiş hizmetinin başlıca amaçları; yapılan çalışmaları denetlemek ve değerlendirmek, daha verimli hale getirilmelerini sağlamak için ilgililere önerilerde bulunmak, kurumlardaki personele çalışmalarında ve yetiştirilmelerinde rehberlik yolu ile yardımda bulunmaktır. Bunların yanında teftiş yoluyla, meydana gelen disipline aykırı ve yasa dışı olayların soruşturma ve incelemeleri de yapılır. Yapılan incelemelerin sonuçları ilgili ve üst kademelere iletilir.[50]

İdari teftişten istenilen sonucun elde edilebilmesi için teftişin, teftiş edilenlerce ciddiye alınıp alınmadığı, teftiş sonucuna göre hareket edip etmedikleri ancak teftiş sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ayrıca müfettiş raporlarının ilgili otoritelerce ciddiye alınarak gereğinin yapılmasıyla mümkün olmaktadır.[51]

2.2.2. Dış Denetim

Dış denetim, denetlenenden bağımsız ve onun dışındaki başka bir birim tarafından hesaplar, mali tablolar ve işlemler ile mali yönetimin düzenliliği ve mevzuata uygunluğu hakkında görüş bildirmek amacıyla yürütülen faaliyetlerdir.[52] Daha dar bir yaklaşımla ise dış denetim, bir kamu kurum ve kuruluşunun kendi içindeki denetim organları dışında başka bir kurum veya kurul tarafından denetlenmesi olarak tanımlanabilir.[53]

5227 sayılı Yasaya göre ise dış denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve yasalara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.[54]

---

[49] MUTTA, s. 26.
[50] COŞKUN, s. 102.
[51] MUTTA, s. 27.
[52] SANAL, s. 111.
[53] AKTAN, Coşkun Can, **Türkiye'de Siyasal Yozlaşmaların Denetimine İlişkin Hukuki Kurumlar ve Normlar**, <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/turkiyede-yolsuzluklarin-denetimi.pdf>, (12.11.2008).
[54] Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Yasanın 39. maddesi.

Dış denetim iki değişik yöntemle gerçekleştirilir. Bunlardan birincisi idari vesayet denetimi diğeri ise Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan ve özel denetim olarak nitelendirilen denetim yöntemidir.

2.2.2.1. İdari Vesayet Denetimi

Türk idare yapılanması "yerinden" ve "merkezi" olarak düzenlenmiştir. Yerinden idarenin devletin bütünlüğünü bozmaması, kamu hizmetlerinin yurt düzeyine yayılması ve bu hizmetlerin yürütülmesinde devletin genel yönetim politikasının dışına çıkılmaması için merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde bir denetim yetkisi vardır.[55]

İdari vesayet denetimini, kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla yasaların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzelkişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimi olarak tanımlamak mümkündür.[56]

Anayasamızın 127. maddesinin 5. fıkrasında yapılan düzenlemeye göre; merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. Bu anayasal hükümde vurgulanan idarî vesayetin ne olduğu değil amacı ve kanuni niteliğidir.

İdarî vesayet kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır. Yani merkez bu yetkisini kanunda açıklıkla belirtilen yerlerde ve kanunun tayin ettiği derece ve genişlikte kullanır.[57] Vesayet denetiminde, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisi kural olarak yoktur. Yani, vesayet makamı yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek onun adına işlem yapamaz.[58]

---

[55] AVŞAR, s. 20.
[56] KAYA, Erol, **Türkiye'de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu–4**, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=432>, (10.11.2008).
[57] YÜCEL, Özge, **İdari (Yönetsel) Vesayet**, <http://www.turkhukuksitesi.com/makale_507.htm>, (18.12.2008).
[58] GÖZLER, s. 299.

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları, görevlileri ya da işlemleri üzerinde yapılmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının organları veya görevlileri üzerindeki vesayet denetimi, çoğunlukla organların ya da görevlilerin seçimleri, atanmaları, ya da seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde olmaktadır. İşlemler üzerinde yapılan denetim ise genelde hukuka uygunluk ve yerindelik açısından yapılmaktadır. İşlemler üzerindeki denetim çoğu kez, ya işlemleri onaylama, işlemleri bozma ya da işlemlerin uygulanmasını geciktirme gibi yollarla olur.[59]

İdare yapısı içerisinde gerçekleşen hiyerarşik denetim ile idare yapısı dışında gerçekleşen idari vesayet denetimi arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir. Oysa hiyerarşik denetim yetkisinin kullanılması idarenin doğasından kaynaklanmaktadır ve kullanılması için yasal bir dayanağa gerek olmayan bir yetkidir.[60] Ayrıca hiyerarşi aynı kamu tüzelkişiliği içindeki farklı makamlar arasındaki ilişkiyi ifade ederken idarî vesayet farklı kamu tüzelkişilikleri arasındaki ilişkidir. Hiyerarşide ast-üst vardır ve emir suç niteliğinde olmadığı sürece yerine getirilir. Ancak idarî vesayette denetlenen kamu tüzelkişiliği kapsamı değişmekle beraber özerkliğe sahiptir. Yerinden yönetim kuruluşları için özerklik kural, denetim istisnadır.[61]

2.2.2.2. Özel Denetim

Bu denetim yönteminde amaç yönetsel işleyişin hukuksallığını denetlemektir. Mevzuatın öngördüğü "özel" kurumsal ve yöntemsel yolla denetim söz konusu olduğundan buna "özel denetim" adı verilmektedir.[62] Bu kurumların en önemlileri Sayıştay, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu'dur.

2.2.2.2.1. Sayıştay

Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasi iktidarı oluşturması, denetim fonksiyonunun azalması sonucuna yol açmıştır. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme

[59] GÖZÜBÜYÜK ve TAN, s. 735–736.
[60] MUTTA, s. 29.
[61] YÜCEL, <http://www.turkhukuksitesi.com/makale_507.htm>.
[62] AKINCI, s. 87.

işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştay, Parlamentonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuştur.[63]

Sayıştay denetimi, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlara sahip olduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de teçhiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimi tanımlamaktadır.[64]

Anayasal bir kuruluş olan Sayıştay'ın görev çerçevesi Anayasanın 160. maddesinde "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir." şeklinde düzenlenmiştir. 2005 yılında yapılan bir ek düzenlemeyle mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması görevi de Sayıştay'a verilmiştir.

Sayıştay'ın iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi dış denetim organı olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. İkincisi ise hesapların hükme bağlanmasını içeren, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.[65]

Sayıştay tarafından gerçekleştirilmekte olan kamu dış denetiminin amacı; parlamenter denetime yardım etmek yani kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlemesini kolaylaştırmak, iç denetimin yetkisiz ve etkisiz kaldığı alanlarda kamu denetiminin ağırlığını hissettirmek, siyasi partilere, milletvekillerine, kamuoyuna gerekli, sağlıklı ve doğru bilgileri sunmaktır. Ayrıca mali yükümlülük getiren yasaların ve işlemlerin bütçeye getireceği yük konusunda parlamentoya bilgi verip, kaynakların temini

---

[63] AKBULUT, Erol, "Sayıştay Denetimi ve Yolsuzluklarla Mücadeledeki İşlevi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:50–51 (Temmuz-Aralık), 2003, s. 4.
[64] AKBULUT, s. 4.
[65] KULUÇLU, Erdal, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:63 (Ekim-Aralık), 2006, s. 12.

konusunda öneriler getirmek de Sayıştay'ın görevleri arasındadır. Kamu yönetiminin işleyişi, kamu maliyesinin durumu, devlet muhasebe düzeni ve işleyişi hakkında araştırma ve incelemeler yapmak, önemli bulduğu konularda halkı ve parlamentoyu aydınlatmak Sayıştay'ın üstlenmiş olduğu diğer görevlerdir. İdari reform gerektiren alanlarda öneriler getirip, hükümete yardımcı olmak, eğitim eksikliklerinde kadrolarını seferber ederek çalışmalara katılmak, bulduğu suç konularını yargı

mercilerine iletmek, kamu maliyesini devletin bütünlüğü içinde konsolide etmek de Sayıştay denetiminin kapsamı içinde yer almaktadır.[66]

Sayıştay'ın denetim ve yargılama faaliyetleri yolsuzlukla mücadele açısından da ikili bir işleve sahiptir. Birincisi, yapılan yolsuzlukları ortaya çıkararak faillerin cezalandırılmasını sağlamak, ayrıca bunların benzerlerine ve tekerrürlerine fırsat vermeyecek önlemlerin alınmasını sağlayarak etkili bir caydırıcı rol oynamak; ikincisi ise yolsuzluğu önleyecek tedbirlerin önceden alınmasını sağlamaktır. Genel olarak hata ve suiistimallerin tespiti klasik mali denetimle, önleyici tedbirlerin alınması ise daha çok risk denetimi ve performans denetimi ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Sayıştay, yürütmekte olduğu risk ve performans denetimleri aracılığıyla, çeşitli alanlarda yürütülen faaliyetleri tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde değerlendirerek, TBMM'ye raporlamakta, böylece daha global bir bakış acısı ile sistem ve süreçlerin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktadır.[67]

2.2.2.2.2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

Kamu yatırımlarının giderek ekonominin tüm yükünü üstlenmesiyle bu kuruluşların etkinlik ve verimlilik denetiminin tek elden yürütülmesi için Başbakanlık düzeyinde bir örgütlenmeye gerek duyulmuş ve bu amaçla 1938 yılında 3460 sayılı kanunla bir denetim organı kurularak, işlemeye başlamıştır. Bu kanunla kurulan "Murakabe Heyeti", 24.6.1983 tarihli 72 sayılı KHK ile "Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu" adıyla yeniden düzenlenmiştir.[68]

---

[66] AKPINAR, Elçin, **Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2006, s. 79.
[67] AKBULUT, s. 13.
[68] MUTTA, s. 32.

Bu kararnamede Kurul, Başbakanlığa bağlı, tüzelkişiliğe sahip yüksek bir denetleme organı olarak tanımlanmıştır. Kurulun görevleri ise KHK'da; kamu iktisadi teşebbüslerini, özel yasalarında YDK'nın denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşları ve sosyal güvenlik kuruluşlarını iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmak olarak belirtilmiştir.

Denetleme Kurulu Başkan, Üyeler Kurulu, denetim ve inceleme grupları ile Genel Sekreterlik ve ona bağlı idarî şubelerle, Hukuk Danışmanlığından oluşur. Kurul çalışmaları sonucunda, yıllık denetim raporu, ivedi durum raporu, genel rapor ve özel inceleme raporu hazırlar ve bunları Başbakanlığa sunar. Raporlar, Başbakanlıkça ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilir. Denetlenen kuruluşlar yıllık denetim raporları üzerine hazırlayacakları cevaplarını kırk beş gün içinde ilgili bakanlığa ve birer örneğine Denetleme Kurulu'na gönderirler.

Denetleme Kurulu'nun denetlemelerini yaparken inceleyeceği hususlar 72 sayılı KHK'nın 22. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre YDK'ca denetleme yapılırken;

1. Denetleme kuruluşlarının kanun ve statülerinde belirlenen amaç ve esaslara, uzun vadeli kalkınma planı ile programlara uyulup uyulmadığı,

2. İşletme bütçelerinin gereklere, işlemlerin bütçelere, maliyet, bilânço ve sonuç hesaplarının dönem faaliyetlerine uygunluğu,

3. Çağdaş işletmecilik esaslarına uyulup uyulmadığı,

4. İşlemlerin hukuka uygunluğu,

5. Verimlilik ve kârlılık ilkelerine uyulup uyulmadığı,

6. İşletmenin zarara uğratılıp uğratılmadığı konuları incelenmektedir.

YDK'nın, icrai sonuç doğurucu karar alma ve sorumlular hakkında soruşturma açma yetkisi bulunmamaktadır. İdare edilenlerin başvurularına kapalı oluşu ve yine tüm üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanması ve kararlarının

bağlayıcı olmaması nedeniyle YDK'yı, idare karşısında idare edilenlerin hak ve özgürlüklerini koruyucu bir organ olarak görmek mümkün görünmemektedir.[69]

2.2.2.2.3. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarihinde kabul edilen 2443 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun"la kurulmuş[70], 1982 yılında halk tarafından kabul edilen yeni Anayasa ile de Anayasal bir kurum haline gelmiş ve Anayasanın 108. maddesinde yer alarak bu tarihten itibaren işlevini Cumhurbaşkanına bağlı olarak sürdürmeye başlamıştır.

DDK Kurulması Hakkında Kanunun genel gerekçesinde, kamu yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşların çok çeşitli yollardan denetlenmesine rağmen, yinede ülkemizde denetim konusunda aksaklıklar ve boşluklar olduğundan söz edilmektedir. Özellikle artan siyasal istikrarsızlığın yanı sıra denetim organlarının birbirleri ile ilgili kuruluşlarla olan bağlantılarının ve işbirliğinin zayıflığı, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde oluşturdukları birimlerle yapılan denetimin, iş hacmi, kaliteli eleman noksanlığı, siyasi ve hiyerarşik baskılar nedeniyle etkinlik gösterememesi DDK'nın kurulmasına gerekçe olarak gösterilmiştir.[71]

DDK'nın örgütsel bakımdan doğrudan bağlı bulunduğu Cumhurbaşkanı, Anayasanın 104. maddesinde de belirtildiği gibi, Devletin birliğini temsil eden, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeten kişidir. Dolayısıyla DDK, Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanmada kendisine yardımcı bir devlet örgütü olarak kurulmuştur. Bu çerçevede DDK'nın durumuna bakıldığında, Kurulun yürütme işlevi ile ilintili olmakla beraber bir yönetsel makamı işgal etmediği, yani yönetim örgütü içinde yer almadığı, bu nedenle herhangi bir makamın hiyerarşisine tabi bulunmadığı, sadece Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması sırasında ona yardımcı bir örgüt olduğu görülmektedir.[72]

İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla kurulan DDK'nın görev alanına giren

---

[69] MUTTA, s. 32.
[70] **Resmi Gazete**, 3 Nisan 1981, S.17299.
[71] KUYAKSİL, Ali, "Devlet Denetleme Kurulu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 405 (Aralık), 1994, s. 79.
[72] SANAL, Recep, "Türkiye'ye Özgü Bir Yüksek Denetim Birimi Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:438 (Mart), 2003, s. 70-71.

kuruluşları en açık biçimiyle Anayasanın 108. maddesinde görmekteyiz. Buna göre Kurul'un denetim alanına tüm kamu kurum ve kuruluşları, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluş, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı derneklerle vakıflar girmektedir. Silahlı kuvvetler ve yargı organları kurulun denetimi dışındadır.

Yargı organları, 1982 Anayasası ile tam bağımsız kılınmıştır. Yargının üstlendiği fonksiyonlar açısından da bu biçimde koruma altına alınması doğaldır. Gereğinde ve koşulları var olduğunda, Cumhurbaşkanını da yargılama hakkına sahip bu organların Cumhurbaşkanı tarafından denetlenmesi zaten mantıksal açıdan da mümkün değildir. Durumun diğer bir boyutu da anayasal açıdan zaten yargı organlarının üzerinde herhangi bir otoritenin oluşturulamayacağıdır.[73]

DDK teşkilatı "kurul" ve "sekreterlik" ten oluşur. Kurul dokuz üyeden oluşur. Bu üyeler, yüksek öğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl Devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. İki yılda bir kurul üyelerinin üçte biri yenilenir. Kurul başkanı üyeler arasından Cumhurbaşkanınca iki yıl için seçilir ve süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilir. Kurulun idari hizmetleri ise kurul sekreterliğinde yürütülür. Kurul sekreterliği idari personelinin atanmaları Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğince yapılır.[74]

Kurulun görev alanına giren kuruluşlar hakkında her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapabilir ama bunun için Cumhurbaşkanınca açıkça görevlendirilmesi gerekir. Başka bir deyişle, kurul kendiliğinden harekete geçemez. Kurul adına yapılacak inceleme, araştırma ve denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler. Kurul tarafından görevlendirilmiş olan komisyon veya üyeler, çalışmaları sırasında bir rapor hazırlarlar. Bu rapor kurulda görüşülür, karara bağlanır ve Cumhurbaşkanına sunulur. Kurul'un görevi raporu Cumhurbaşkanı'na sunmakla sona erer. Kurul'un soruşturma yapma ya da dava açılmasını isteme gibi bir yetkisi yoktur. Hazırlanan

[73] SANAL, s. 79.
[74] KUYAKSİL, s. 86-87.

rapor, kamu kuruluşlarını bağlayıcı bir karar değildir. İlgili kuruluş açısından bir ön rapor, bir ihbar niteliğindedir. [75]

Türkiye'ye özgü bir denetim birimi olan ve diğer ülkelerde benzeri bulunmayan DDK'nın gerekliliği, Türkiye'deki akademik çevrelerce tartışma konusu yapılmaktadır. Kimi akademisyenler, bu yüksek denetim birimini olağanüstü dönemlerin ürünü bir yapılanma olarak görmekte ve işlevini tamamladığı, hatta kamu yönetiminin sorunlarının çözümüne katkı anlamında hiçbir çalışma yapmadığı için kaldırılması gerektiğini ileri sürmekte, kimileri ise Türk Ombudsmanı'na dönüştürülmesinin daha yararlı olacağını ifade etmektedirler.[76]

2.3. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun veya gruplarının taşıdıkları kanaatlerin anlatımlarıdır. Bu anlatımlar, hem çoğunluk hem de azınlık kanaatlerini içine alır. Sorunlar karşısında halkın düşünüşü, halkın taşıdığı kanı olarak da tanımlayabileceğimiz kamuoyu kuşkusuz yönetim üzerinde etkili bir araçtır.[77]

Kamuoyunun oluşumu için bazı şartların tahakkuk etmesi gerekmektedir. Bu şartlardan ilki, fertlerin zihinsel yapılarının gelişmiş olmasıdır. Bununla, insanın şüpheci olması, kendisine dikte edilen fikirlerin alternatiflerinin olabileceğini idrak edebilmesi kast edilmektedir. İkinci şart, düşünen, fikir üreten ve sorgulayan bireylerin fikirlerini ifade edebilecekleri ve yayabilecekleri özgür bir ortamın varlığıdır. Bu ise demokratik bir ortamda mümkün olmaktadır. Üçüncü şart ise, fikirlerin yayılmasını kolaylaştıran iletişim araçlarının yaygın ve kullanımının sınırsız olmasıdır. Kamuoyunu etkili kılan en önemli etkenlerden biri medya ile olan bağıdır.[78]

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

---

[75] GÖZÜBÜYÜK ve TAN s. 738-739.
[76] SANAL, s. 65.
[77] ERGUN ve POLATOĞLU, s. 329.
[78] ALTUN Murat ve Erdal KULUÇLU, "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 56 (Ocak-Mart), 2005 s. 25-26.

Basın yolu ile öğrendiği herhangi bir dilek veya şikâyeti değerlendirmeyen, denetim mekanizmasını ona göre hareket ettirmeyen bir idari makam, keyfi hareket ve davranışları sebebi ile kamuoyunun güvenini kaybeder. Bağlı bulunduğu hizmet teşkilatının başında yer alan bakanın itibarı sarsılır ve hatta sorumluluğu bahis konusu olabilir. Bu nedenle basın, halkın idareyi denetlemesinde önemli bir rol oynamaktadır.[79]

Kamuoyu oluşumunun en önemli şartlarından bir diğeri ise düşünce ve ifade özgürlüğüdür. Anayasa ve yasalarla güvence altına alınmayan hak ve özgürlükler bir anlam ifade etmemektedir. 1982 Anayasasına baktığımızda kamuoyunun oluşumuyla ilgili maddeler gözümüze çarpmaktadır. 1982 Anayasasının çeşitli maddelerinde yer alan; haberleşme hürriyeti (md. 22), düşünce ve kanaat hürriyeti (md. 25), düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti (md. 26), basın hürriyeti (md. 28) ve basın araçlarının korunması (md. 30) vb düzenlemeler nihayeti itibariyle kamuoyu oluşturma ve bu oluşumu yönlendirmeye matuf hareketlerin Anayasal çerçevesini belirlemektedir. Anayasanın 31. maddesi ise prensip olarak kamuoyunun serbest oluşumunu kabul etmiş ve konunun önemine binaen istisnaları saymıştır.[80]

2.4. İdarenin Yargısal Denetimi

Demokratik Hukuk Devleti olmanın en önemli özelliği devletin, vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlaması ve faaliyetlerini yürütürken kendisini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında da bir takım müeyyidelere maruz kalabilmesidir. Hukuk devletini polis devletinden ayıran en başlıca özellik; idarenin hukuk kurallarına bağlı olması ve eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık bulunmasıdır.[81]

Bilindiği gibi, kişiler arasında çıkan anlaşmazlıkların giderilmesinde en etkili ve nesnel yol, yargı yerlerinin işe karışmaları ve anlaşmazlıkları gidermeleridir. Yönetim ile yönetilenler arasında çıkan anlaşmazlıkların giderilmesinde de en etkili ve nesnel yol, yargı yerlerinin işe karışmaları ve yönetimin eylem ve işlemlerini yargı denetimine tabi tutmalarıdır.[82]

---

[79] EROĞLU, s. 301.
[80] ALTUN ve KULUÇLU, s. 27.
[81] MUTTA, s. 39.
[82] GÖZÜBÜYÜK ve AKILLIOĞLU, s. 296.

İdari yargı denetiminin ana amacı, idarenin hukuk ve mevzuat çerçevesi içinde kalmasını sağlamaktır. Başka bir anlatımla idari yargı denetiminin amacı, idarenin kanunlarda verilen yetkileri aşması veya kötüye kullanması ya da kanun ve mevzuata aykırı işlem veya eylem tesis etmesi hallerinde bu eylem ve işlemleri yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden iptal etmek suretiyle idareyi hukuk alanı içinde kalmaya zorlamaktır.[83]

İdarenin yargı organları tarafından denetlenmesinde dünyada belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi, özellikle İngiltere'de ve Amerika'da görüldüğü için Anglo-Amerikan sistemi de denilen, yönetimin vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabi olmasını, uyuşmazlıkların normal mahkemelerce çözümlenmesini öngören denetim türüdür. Bu denetimin uygulandığı ülkelerde sivil yargıdan ayrı idari mahkemeler yoktur.[84] Tarihsel köken itibariyle Anglo Amerikan ya da common law sisteminde sadece ceza ve özel hukuk yargı yolları gelişmiştir. İdari yargı denetim mekanizması sınırlı olarak varlık kazanmış olsa da, ayrı bir yargı yolu olabilecek kadar bağımsızlık kazanamamıştır.[85]

İkinci sistem ise, Kara Avrupasında ve ülkemizde olduğu gibi, idarenin, idare hukuku ile düzenlenen faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kurulları ve yargılama usulleri bulunan idari yargı düzenidir. İdari yargının yani adli yargıdan ayrı ve bağımsız bir idari sisteminin Anayasaca ve idare hukukunca kabul edilmiş olmasının nedeni, kamu hizmetlerinin görülmesi sırasında doğan uyuşmazlıkların yapılarındaki özellikler; bunlara uygulanacak kuralların hukuki ve teknik bir nitelik taşıması; özel hukuk ile idare hukuku arasında büyük bir bünye, esas ve prensip farkının var olması; idari işlemlerin, idare hukuku dalında uzmanlaşmış ve kamu hukuku alanında bilgi ve tecrübe edinmiş hâkimlerce denetlenmesinin zorunlu sayılmış olmasıdır.[86]

Ülkemizde idari yargı alanında ilk faaliyet 1868 yılında Fransız modeline göre kurulan "Şurayı Devlet" olmuş ve "hükümet ile eşhas beyninde (idare ile

---

[83] OYTAN, Muammer, "Türkiye'de İdare Yargı Denetiminin Sınırları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:57, Sayı: 366 (MART), 1985, s. 19.
[84] ÖZER, s. 103.
[85] KILINÇ, Bahadır, "Common Law (Ortak Hukuk) Sistemine Sahip Ülkelerde ABD VE İngiltere'de Anayasa Kavramı ve Yargısal Denetim", **Anayasa Yargısı İncelemeleri-1**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara,2006, s. 116-117.
[86] OYTAN, s. 19.

bireyler arasında)" ortaya çıkacak uyuşmazlıklara bakmak görevi kendisine verilmiştir. Ancak 1876 Kanun-u Esasisi "hükümet ile eşhas beynindeki davalar dahi mehakim-i umumiyete aittir" diyerek genel yargıdan ayrı bir idari yargı sisteminden vazgeçmiştir.[87]

Cumhuriyet döneminde 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 51. maddesi "idari dava ve ihtilafları rüyet etmek üzere bir Şurayı Devlet" kurulmasını öngörmüştür. Şurayı Devlet, 23 Kasım 1925 tarih ve 669 sayılı Kanunla kurulmuş ve 6 Temmuz 1927 tarihinde göreve başlamıştır. 1961 Anayasası hem idari yargı sistemini hem de Danıştay'ı benimsemiştir. 1961 Anayasasının 140. maddesi "Danıştay, idari davaları görmek ve çözümlemek(le)… görevlidir." denmiştir. 1982 Anayasası da Danıştay'a yer vermiş ve "Danıştay, davaları görmek, … idari uyuşmazlıkları çözümlemekle görevlidir" denmiştir (m.155). Böylece Türkiye'de Cumhuriyet döneminde adli yargının dışında, başında Danıştay'ın bulunduğu ayrı bir idari yargı mevcut olmuştur.[88]

Ülkemizde idari yargı teşkilatını yüksek mahkemeler ve ilk derece mahkemeleri olmak üzere iki grupta inceleyebiliriz.

İdari yargı alanında iki yüksek mahkeme vardır. Bunlardan biri Danıştay, diğeri ise Askeri Yüksek İdare Mahkemesidir. Danıştay, Anayasanın 155. maddesine göre, idare mahkemelerince verilen karar ve hükümlerin son inceleme mercii ve kanunlarda gösterilen belli davalarda ilk ve son derece mahkemesi olması yanı sıra, merkezi idarenin en yüksek danışma ve inceleme merciidir. Anayasanın 157. maddesinde ise; "Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, askerî olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idarî işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir. Ancak, askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda ilgilinin asker kişi olması şartı aranmaz." hükmü ile ikinci yüksek mahkeme olan Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin tanımı ve görev alanı belirtilmektedir.

İlk derece idari mahkemeler, bölge idare mahkemeleri içinde yer alan idare mahkemeleri ile vergi mahkemeleridir. Danıştay da sınırlı bir alanda ilk derece

[87] GÖZLER, s. 304.
[88] GÖZLER, s. 304.

mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Bunlardan idare mahkemesi genel görevli, vergi mahkemeleri ile ilk derece mahkemesi olarak Danıştay ise özel görevli mahkemelerdir.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin 2. bendinde; "İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler." hükmü yer almaktadır.

İdarenin yargı yolu ile denetimi yapılırken idarenin tutum ve davranışlarının hukuka uygun olup olmadığı sorunu üzerinde durulur. Yargı yerlerinin yasallık denetiminin yanında, yerindelik denetiminde bulunması, yargıcın yönetime karışması, politikasını saptaması, yasama, yürütme ve kamuoyuna karşı sorumluluğu bulunmayan yargıcın yönetimin yerini alması demektir. Yargı yerleri yerindelik denetimi yapamadıkları gibi, yönetim yerine geçerek iptal edilen kararın yerini almak üzere, yeni bir karar da alamazlar. Mahkemenin görevi, hukuka aykırı olan idari işlemi iptal etmek ya da şartları varsa idareyi tazminata mahkûm etmektir.[89]

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerinin, yargı denetimine tabi olması hukuk devleti olmanın en önemli ve vazgeçilmez ilkesidir. Ancak hemen her ülkede bazı idari işlemler, yargı denetimi dışında bırakılmıştır. İdarenin eylem ve işlemlerinden dolayı denetlenmesi konusunda getirilen kısıtlama yargı kuruluşlarından kaynaklanıyorsa buna "yargı kısıntısı", yargı denetimine getirilen kısıntı yasama organından kaynaklanıyorsa buna da "yasama kısıntısı" denilmektedir.[90]

Gerek 1961, gerekse 1982 Anayasasının getirdiği kurallar karşısında, yargı kısıntısı, başka bir deyişle hükümet tasarrufu yoluna gidilemez. İdari yargı yerlerinin, yüksek politika alanına giren idari işlemlere karşı açılan davaları ön koşullar yönünden reddetmeyerek, davanın esasına geçmesi, işin esasını da yönetimin sahip olduğu takdir yetkisi içinde görmesi hem hukuk devleti anlayışına hem de

[89] KARADAYI, Sevgi, **Türkiye'de İdari Yargı Reformu**, DPT Uzmanlık Tezleri, 2006, s. 17.
[90] MUTTA, s. 42.

Anayasanın "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" kuralına uygun düşer.[91]

1982 Anayasasında yer alan yasama kısıntısı ise şunlardır; Cumhurbaşkanın tek başına yaptığı işlemler, Yüksek Askeri Şura kararları ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır. Anayasadan önce çıkarılmış olan, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, İdari Yargılama Usulü, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Sıkı Yönetim yasalarında da yargı yolunu kapayan kurallar yer almaktadır. Bu kısıtlamalar hem hukuk devleti ilkesine, hem iç hukukumuzun bir parçası olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine aykırıdır.[92]

3. KLASİK DENETİM YOLLARININ AKSAKLIKLARI VE YETERSİZLİKLERİ

İdare çeşitli yöntemlerle denetlenmekte ancak bu denetim yöntemlerinin her birinin çeşitli aksaklıkları ve eksiklikleri bulunmaktadır. Çağdaş idarenin gücü hızla gelişmekte ve klasik denetim yolları bu büyümeye karşı yetersiz kalmaktadır.

3.1. Siyasi Denetimin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri

TBMM, gensoru yolunda Başbakanı, Hükümeti veya bir bakanı görevden alabilir. Keza TBMM yaptığı denetim sonucunda gerekli gördüğü hususu çözüme kavuşturmak için bir kanun da çıkarabilir. Haliyle bu durumlarda TBMM'nin denetimi etkili olur. Ancak bunların dışında, siyasi denetimin, yani TBMM'nin yaptığı denetimin, pratikte pek etkili bir denetim yolu olmadığını söyleyebiliriz.[93]

Siyasi denetim, yasama-yürütme bütünleşmesi ve parti içi disiplini sebebiyle fonksiyonsuz kalmaktadır.[94] Denetim işlevinin gereği gibi yerine getirilmesi için "kuvvetler ayrılığı" ilkesinin tam olarak uygulanması gerekmektedir. Ülkemizde bu ilkenin tam olarak uygulandığını söylemek mümkün değildir. Çünkü Başbakanın Parlamento içinden olması gerekmekte, Hükümeti de Parlamentodaki çoğunluğu oluşturan parti ya da partiler kurmaktadır. Bu da doğal olarak Hükümet-Parlamento yakınlaşmasını doğurmaktadır. Dolayısıyla gerçekte ayrılık, Yasama ve Yürütmenin

---

[91] GÖZÜBÜYÜK ve AKILLIOĞLU, s. 301.
[92] GÖZÜBÜYÜK ve AKILLIOĞLU, s. 301.
[93] GÖZLER, s. 296.
[94] KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip, **Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman**, <http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm>, (24.11.2008), s. 3.

birlikteliğiyle Yargı organı arasında olmaktadır. Yürütmeyi elinde bulunduran parti ya da partiler Parlamentodaki çoğunlukları nedeniyle, her türlü şikâyetlere karşı kendisini koruma hususunda son derece rahat bir konumda bulunmaktadır.[95] Ayrıca ülkemiz gibi siyasi parti bağlarının ve disiplinin güçlü olduğu yerlerde üyeler partiye olan bağlılıklarını kolay kolay bir yana bırakamazlar.[96]

Siyasi denetimin bir yolu olan dilekçe hakkını incelediğimiz zaman ise ilginç bir durum ortaya çıkmaktadır. Özellikle Dilekçe Komisyonu'na gelen dilekçe sayısına bakıldığında komisyondaki üye sayısı ile baş edilemeyecek kadar çok dilekçe geldiği görülmektedir. Bazı dönemlerde 4.000'in üzerinde dilekçe Meclise ulaşmıştır. Bu durumda dört kişiden oluşan kurulun ön inceleme yaptığı dilekçe sayısı da 1.000'in üzerinde olmaktadır. Daha sonra ise on beş kişiden oluşan Dilekçe Komisyonu'na kişi başına incelemek üzere 260'tan fazla dilekçe düşmektedir. Bir insanın bu kadar çok dilekçeyi sağlıklı bir şekilde inceleyip doğru kararlar alabilmesi neredeyse imkânsızdır.[97]

3.2. Yönetsel Denetimin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri

Yönetsel denetimin bazı sınırları ve dezavantajları, idarenin denetlenmesinde bu denetim türünü de yetersiz bırakmıştır.

Nerede bir yetki varsa orada bir sorumluluk olmalı, sorumluluğun ortaya çıkarılabilmesi için de; yetkiyi kullananın denetiminin sağlıklı yapılması gerekir. Yetki-sorumluluk ikilemenin sağlıklı yürümesi içinse, denetimin mutlaka, yetki kullanan organdan bağımsız olması gerekir. Oysa yönetsel denetimde, denetimi yapan organ yine yetkiyi kullanan organın bir parçasıdır. Örneğin kurumların teftiş kurulları, o kurumda idareyle ilgili suçları araştırmakla görevlidir ve bu kurullar yine denetledikleri organın bir parçasıdır. Bu sebeple, gerçek anlamda idari denetimin, yine yönetimce yerine getirilmesi işin doğasına aykırıdır.[98]

Bireyler tarafından bir kamu personeli hakkında hiyerarşik üste yapılan şikâyet çoğu zaman hiyerarşik üst tarafından işleme konulmadığı, konulsa bile

---

[95] MUTTA, s. 38.
[96] ERGUN ve POLATOĞLU, s. 327.
[97] ÖZDEN, s. 90.
[98] ERMUMCU, Osman, **İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi**, <http://www.aydinbim.adalet.gov.tr/MAKALELER/%C4%B0DAR%C4%B0%20SAVCILIK.htm>, (05.01.2009).

mevzuata açıkça aykırılığın olmadığı durumlarda üst, astın korunması peşin yargısı ile hareket ettiği yine astın işlemlerinde üstün de sorumluluğunun olması nedeniyle hiyerarşik üstün, astın hatalarını kapattığı veya görmezlikten geldiği bir gerçektir. Esasen hiyerarşik denetimin asıl amacı idare edilenlerin hak ve özgürlüklerini koruma olmayıp, idarenin kurum içi işleyişinin bozulmasını engellemek ve mevzuata uygunluğunu sağlamaktır. Dolayısıyla bir amaç sapması olduğundan hiyerarşik denetimin tek başına, idare edilenlerin hak ve özgürlüklerini idare karşısında gereği gibi koruyabilen bir denetim mekanizması olarak görmek zordur.[99]

Yönetimin teftiş yollarıyla denetiminde de yetersizlikler görülmektedir. Teftiş kurulları vasıtasıyla yapılan denetim, siyasi iktidarın iradesi içinde gerçekleştiğinden onun müdahalesine açık bir denetimdir. Bundan dolayı her zaman etkili sonuçlar vermesi mümkün olmamaktadır.[100]

Yönetsel denetimin başka bir yolu olan özel denetim sisteminde de bazı yetersizlikler bulunmaktadır. DDK kendisinden beklenen işlevi gereği gibi yerine getirememektedir. Bireylerin şikâyet yoluyla başvuramaması, kendiliğinden harekete geçememesi ve raporlarını kamuoyuna açıklayamaması gibi nedenler DDK'nın işlevselliğini zayıflatmaktadır.[101] Ayrıca YDK'nın da, icrai sonuç doğurucu karar alma ve sorumlular hakkında soruşturma açma yetkisi bulunmamaktadır. İdare edilenlerin başvurularına kapalı oluşu ve yine tüm üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanması ve kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle YDK'yı, idare karşısında idare edilenlerin hak ve özgürlüklerini koruyucu bir organ olarak görmek mümkün görünmemektedir.[102]

3.3. Kamuoyu Denetiminin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri

Medya ve baskı gruplarının, kamuoyunun oluşumunda çok ciddi bir etkisi vardır. Ancak bu durum onların aynı oranda faydalı ve zararsız oldukları anlamına gelmez. Bilakis aynı oranda da tehlikeli olabilecekleri gözden kaçmamaktadır. Medyanın tarafsızlığının ve sağduyusunun çok tartışmalı olduğu göz önüne alınırsa, objektif olmayan ve taraf tutan medyanın ülkede yönetimin denetimi adına faydadan

---

[99] MUTTA, s. 25.
[100] ŞENGÜL, Ramazan, "Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi?", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, 2005, s. 134.
[101] ŞENGÜL, s. 134.
[102] MUTTA, s. 32.

çok zarar getirebileceği de akılda tutulmaktadır. Türkiye'de bazı medya grupları ve patronları kendi kişisel ekonomik ve siyasi çıkarları doğrultusunda elleri altındaki medya organlarını yönlendirmektedirler. Medyanın yanlış bilinçlendirmelerine karşı kamuoyu çoğu kez savunmasız kalmakta ve medyanın etki alanından kurtulamamaktadır.[103]

Ülkemizde Türkiye Barolar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ticaret ve Sanayi Odaları, işveren sendikaları, TÜRK-İŞ gibi işçi sendikaları, siyasal partiler ve çeşitli dernekler kamuoyunun belirlenmesinde etkili araçlardır. Bu örgütler yönetimin çeşitli eylemlerine karşı tepkide bulunup, belli bir soruna ilişkin kamuoyu oluşturarak yönetim üzerinde bir denetim sağlayabilirler. Ancak bu tür bir denetim her zaman yeterli olmayabilir. Saydığımız örgütlerin tek yanlı davranışlarla yalnızca yandaşlarını ve üyelerini korumaya çalışmaları olasıdır. Ayrıca bir toplumda her alanda bir meslek kuruluşu olmayacağı gibi toplumu oluşturan bireylerden her birinin böyle bir örgüte ya da siyasal partiye üye olması beklenemez. Örgütsüz bireylerin varlığı, onların sorunlarına ilişkin denetimin nasıl gerçekleştirileceği sorusunu ortaya çıkarır ki bu da bize bu tür kuruluşların kamuoyu denetimi açısından yetersiz olduğunu gösterir.[104]

3.4. İdari Yargı Denetiminin Aksaklıları ve Yetersizlikleri

İdari yargı denetimi, diğer denetim yöntemlerine göre en etkili ve bağlayıcı yol olmasına rağmen; bu yöntemin de uygulanmasında karşılaşılan sorunlar ve yetersiz kaldığı noktalar mevcuttur.

Uygulamadaki sorunlara baktığımızda en önemli olanı, idare yargının yavaş işlemesi ve sonuca geç ulaşılmasıdır. İdari yargıda iş yükünün ağır olması davaların sonuçlandırılmasını geciktiren en önemli etkendir. Hukuk sistemlerinin son derece karmaşık bir hal alması sonucunda yargı organlarının iş yükü çok artmıştır. Buna karşılık yargısal denetim organları kendilerini çağın gereklerine göre yenileyemeyerek bir davayı üç beş yıl, hatta daha çok uzun sürede sonuçlandırabilmektedirler.[105] Danıştay'ın da ilk derece mahkemelerince verilen kararlara karşı temyiz, karar düzeltme başvurularının yoğunluğu ve Danıştay'ın yeni

[103] ÖZDEN, s. 91,92,93.
[104] ERGUN ve POLATOĞLU, s. 331.
[105] MUTTA, s. 43.

çıkan kanunlarla günden güne artırılan ilk derece mahkemesi olarak bakacağı dava sayısının fazlalığı davaların makul sürede sonuçlandırılmasının önüne tıkamaktadır.[106]

Uygulamada karşılaşılan diğer bir sorun ise idari yargı yönteminin pahalı olmasıdır. Bireyin şikâyet yoluyla yargı yerlerine başvurmaları için belli süreçten geçmeleri gerekmektedir. Hukuk kurallarının karmaşıklığı ve çeşitliliği karşısında bireylerin yargı yolunda tek başlarına şikâyetlerini sonuçlandırması zorlaşmaktadır. Bu durumda davanın avukat aracılığıyla takip edilmesi gerekir ki dava masraflarıyla birlikte şikâyetçinin yüklenmek zorunda kalacağı mali külfet artmaktadır.[107]

Yargısal denetim, yönetimin yargı yoluyla denetiminin kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık, yönetimin işlerini ve kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmektedir. İdarenin yargısal denetime tabi tutulması sırasında yargı mercii idarenin içinde bulunduğu şartları gözden kaçırabilir ve bu nedenle idarenin işleyişi ve yetkilerinin kuruluşunda hizmeti aksatıcı ve engelleyici durumlar ortaya çıkabilir. Ayrıca idare aleyhine çok sık sayıda dava açılması veya idarenin benzeri davaları açmak zorunda kalışı ve sonuçta idarenin devamlı yargı organları önüne gelişi idarenin görevlerini gereği gibi yerine getirmediği, haksızlık ve usulsüzlük yaptığı, yasalara ve hukuk ilkelerine uymadığı şeklinde bir izlenim yaratmakta, fertlerin bu nedenle idareye karşı güvenleri sarsılmaktadır.[108]

---

[106] KARADAYI, s. 68.
[107] ŞENGÜL, s. 133.
[108] KAYA, s. 393.

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU VE UYGULAMALARI

1. OMBUDSMANLIK KURUMU

1.1. Ombudsman Kavramı

Çağımız devletinin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında, fertler haklarının ve sorumluluklarının kapsam ve sınırı konusunda yeterli bir bilgiye sahip olmaktan gün geçtikçe uzaklaşmaktadırlar. Bu durum fertleri, idare karşısında günden güne güçsüzleştirmekte ve korunmaya muhtaç duruma itmektedir. Siyaset adamları ve hukukçular bu gidişten kurtulmayı temin edecek yeni denetim yolları aramaya koyulmuşlardır. İşte bu arayış içerisinde, idarenin yargısal denetiminin tarafsız idari yargı yerlerince yapıla geldiği ülkelerde bile, idarenin bünyesine daha kolaylıkla girip nüfus edebilen, daha süratli, daha kişisel, daha az biçimsel, karşılıklı ilişki kurmakta önemli bir boşluğu doldurabilen, daha iyi bilgi sahibi olabilen, keyfilikle mücadelede daha etkili olan, tutarlı bir kuruma duyulan ihtiyaç gözlerin İsveç'e çevrilmesine sebep olmuştur.[109]

Ombudsman, İsveç dilinde bulunan eski bir terimdir. Aslında bu terim, biri "ombud" diğeri ise "man" olmak üzere iki ayrı sözcükten oluşmaktadır. "Ombud" sözcüğü "temsilci veya sözcü olma işlevini ifade eder. "Man" ise adam, kimse, kişi, şahıs anlamına gelmektedir. Bu iki sözcüğün birleşmesinden oluşan "ombudsman" terimi, terminolojik anlamda halkın şikâyetlerini izleyen memur veya yurttaş ile yönetim arasındaki anlaşmazlıklarda bir çeşit hakem rolü oynamakla görevli bir kimse anlamına gelmektedir.[110]

Concise Oxford sözlüğünde ombudsman; "kamu kurumlarının haksız uygulamalarına karşı vatandaşları korumak, onların haklarını aramak için atanan memur" şeklinde tanımlanmaktadır.[111]

---

[109] KÜÇÜKÖZYİĞİT, s. 3.
[110] TAYŞİ, İsmet, "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 24 (Ocak-Mart), 1997, s. 106.
[111] ÖZDEN, Kemal ve Ertuğrul GÜNDOĞAN, "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları, **Türkiye Günlüğü**, Sayı:62 (Eylül-Ekim), 2000, s. 48.

Ombudsman birçok değişik şekilde tanımlanabilir, çünkü ombudsmanı uyarlayan her ülke, kurumu kendi sistemine uyarlayarak adapte etmiştir. Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkarak Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesi'nin ombudsman tanımı ise; "Anayasa, Yasama Organı veya Parlamento tarafından temin edilen, başında Yasama Organı veya Parlamento'ya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis" şeklindedir.[112]

Yönetilenler açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği, yöneticilerin faaliyetlerini sürdürürken yönetilenlere iyi, hoşgörülü, hızlı ve değer veren bir şekilde davranıldığı güvencesini veren etkili ve geçerli bir araçtır. Yönetim açısından ise yapılan yönetsel işlemler üzerinde, işlemlerin yapılması sırasında ortaya çıkarılamamış yanlış kamu hizmeti uygulamalarının saptanması ve düzeltilmesi için dilek ve öneri getiren ek bir yanlışlıktan arınma denetimidir.[113]

Statü ve yetkilerine ağırlık verilerek yapılan diğer bir tanıma göre ombudsman, prensip itibariyle yasama organı tarafından atanan ancak, hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği kişilerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir inceleme, soruşturma, denetim yetkileri ile donatılmış olan; idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai nitelik taşımayan önerilerde bulunmak, kamu hizmetlerinin hakkaniyete uygun ve daha iyi görülmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur.[114]

---

[112] BABÜROĞLU, Oğuz ve Nevra HATİPOĞLU, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayın No: 206, 1997, s. 15.

[113] KURUÜZÜM, İrfan, **Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, İstanbul, 2008, s. 93.

[114] AKIN, Cengiz, "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 421 (Aralık), 1998, s. 521.

Ombudsman kurumunu her ülke kendi anlayış ve yönetim yapısında tanıdığı role göre farklı adlandırmıştır. Örneğin İngiltere'de "Parlamento Komiseri", Fransa'da "Arabulucu", Kanada'da "Yurttaş Koruyucusu", Avusturya'da "Halk Avukatı", Polonya'da "Yurttaş Hakları Savunucusu", İsrail'de "Devlet Denetçisi", İtalya'da "Sivil Haklar Savunucusu", Tanzanya'da "Sürekli Araştırma Komisyonu", İspanya'da ve Arjantin'de "Halkın Savunucusu", Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde "Yüksek Yönetim Denetçisi" gibi adlar verilmiştir.[115] Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak ise; arabulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri, kamu denetçisi gibi kavramlar kullanılmaktadır.[116]

1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihi Gelişimi

Tarihçiler, zaman zaman, ombudsman ile Roma'daki Halk Tribünleri arasında, 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki "Censors" arasında ve hatta Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206- İ.S. 220) sırasında var olan "Control Yuan" kurumu arasında benzerlik kurmuşlardır. Ancak, kurumu ilham alan ülkeler bunun örneğini İsveç'te bulmuşlar ve daha gerilere gitme gereği duymamışlardır. Bu yüzden ombudsmanlık tarihi genellikle 18. yüzyıldan başlatılmaktadır.[117]

İbrahim El Vahab'ın , "İsveç Ombudsman Kurumu"na göre, ombudsman düşüncesi İsveç Kralı XII. Karl dönemine kadar uzanmaktadır. 1709'da Ruslara yenilmesinin sonucu olarak Kral XII. Karl birçok sene içerde sürgün hayatı yaşadığı Türkiye'ye sığınmış, bu dönem boyunca, huzursuzluk ve düzensizlik İsveç'e hâkim olmuştur. İşlerin bu duruma gelmesi, halen Türkiye'de bulunduğu halde, Kralın en yüksek ombudsman tarafından yönetilecek bir birim ihdası için ferman çıkarmasına vesile olmuştur. Bu dairenin (Yüksek Ombudsman) temel işlevi kanunların ve emirlerin yerine getirilmesi ve devlet memurlarının görevleri yerine getirmelerinin takibinin sağlanmasıydı.[118]

---

[115] EROĞLU, Hacer Tuğba, "Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği (Ombudsmanlık)", Yerel Yönetimler Kongresi, **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale, 2004, s. 556.

[116] EREN, Hayrettin, "Ombudsman Kurumu", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1–2, 2000, s. 81.

[117] KENEŞ, Bülent, "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?", **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II**, Yıl:3, Sayı:14 (Mart-Nisan), 1997, s. 794.

[118] PİCKL, Victor, "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", Çev: Taykan Ataman, **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II,** Yıl: 3, Sayı: 14 (Mart-Nisan), 1997, s. 803.

Kral ülkesinde yokluğunda meydana gelen olayları, olaylara ilişkin olarak vatandaşların şikâyetlerini ve atadığı gözlemcinin konularla ilgili çözüm önerilerini içeren bir raporla karşılaşmıştır. Bu durumdan son derece hoşnut kalan kral, böyle bir gözlemcinin sürekli olarak faaliyet göstermesinin ülkenin daha adil ve etkili bir biçimde yönetilebilmesi için faydalı olabileceği düşüncesinden hareketle kurumsallaştırma kararı almıştır. Nitekim 1809'da çıkarılan İsveç Anayasası'nda gözlemci, Justitieombudsman unvanı ile anayasal bir kurum haline gelmiştir. Daha sonra yapılan tüm anayasa değişiklerinde de, bu kurum daha da geliştirilerek, İsveç hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline getirilmiştir.[119]

İsveç Kralı'nın ombudsman kurulmasına ilişkin Kraliyet Emri'ni, tahta geçişinden on altı sene sonra ve Osmanlı ülkesindeki ikametinin dördüncü yılında vermiş olması dikkat çekicidir.[120] İsveç Ombudsman Kurumu kaynakları XII. Karl'ın Osmanlı toplumu arasında yaşadığı dönemde Türk Baş Hakimliği (Kadı al Kudat) müessesini de incelediğini belirtirken; Osmanlı toplum ve devlet hayatını da ciddi bir şekilde yakından takip ederek Divan-ı Hümayun (Halkın dava ve şikayetlerinin, devlet idaresinin görüşüldüğü padişahın huzuru), Divan-ı Mezalim (haksızlığa, zulme uğrayanların başvurduğu merkez), Kazasker (Şeyhülislama bağlı yüksek derecede devlet görevlisi-Askeri Yargıtay), Kadı (mahkeme başkanı), Muhtesip (çarşı pazar esnafını denetleyen belediye memuru) gibi kurul ve görevlileri hakkındaki halkın şikayetlerini padişah adına inceleyip süratle karara bağladıklarını, resmi görevlilerin hatalı, kasıtlı uygulamalarına karşı vatandaşı koruduklarını, zararlarının telafisi için çalıştıklarını bizzat gördüğünü, beğendiğini ve bundan dolayı da ombudsmanlık uygulamasını kendi topraklarında başlattığını beyan etmektedir.[121] Nitekim Paris Yerel Yönetim Ombudsman'ı, yıllık raporunun Ombudsman'ın tanıtımına 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" demektedir.[122] Gottehrer de buna benzer iddialardan bahsetmekte, Ombudsman kurumunun kökenini Halife Ömer

---

[119] KENEŞ, s. 794.
[120] ATAMAN, Taykan, "Ombudsman ve Temiz Toplum", **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II,** Yıl: 3, Sayı: 14 (Mart-Nisan), 1997, s. 780.
[121] KÖKSAL, Mustafa, **Ombudsman Kamu Hakemi**, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, 2007, s. 35.
[122] ÖZDEN, s. 22.

zamanındaki Muhtesip ve Osmanlı'daki Kadı-ül Kudat kurumunda gören araştırmacılar olduğunu belirtmektedir.[123]

Ombudsman Kurumu kurulduğu biçimiyle İsveç dışında hemen hemen hiç tanınmadan bir buçuk asır kadar işledikten sonra ilk kez Finlandiya tarafından kendi yapısına uyarlanarak uygulanmıştır. Finlandiya'dan sonra ise dalga dalga dünyanın birçok ülkesi tarafından kabul görmeye başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslar arası ilişkilerdeki hareketlilik bilim adamları ve yöneticilerin de kendi aralarında yoğun irtibatına imkan vermiş; bu ilişkiler yoluyla öğrenilen ombudsman kurumunun varlığı ve işleyişindeki başarılar kısa zamanda bu kurumun diğer ülkelerde de oluşturulmasına yol açmıştır.[124]

İlk ombudsman dalgası 1950–60 arasında İskandinav ülkelerinde yayılmıştır. Danimarka'da 1954 yılında ombudsman kurulduktan sonra 1957 yılında Batı Almanya'da ve 1959 yılında Norveç'te kurulmuştur. İkinci ombudsman dalgası ise İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerindedir. Yeni Zelanda (1962), İngiliz Güyanı (1966), Büyük Britanya (1967), Alberta (1967), Maurice Adası (1967), Manitoba (1969), vs.[125]

1.3. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

Bir kamu kurumu olarak faaliyet gösteren ombudsman, İsveç kökenli olarak bazı özellikler arz etmektedir. Bu özellikler ombudsmana tanınan yetkileri de belirlemektedir. Ancak bu durum, ombudsmanın bütün ülkeler için geçerli, değişmez özellikler taşıdığı anlamına gelmez. Ülkeden ülkeye bazı farklılıklar bulunması kaçınılmazdır. Fakat bu tür farklı özelliklerin bulunması, öz itibariyle ombudsman kurumunun niteliğini değiştirecek bir boyutta değil, çoğunlukla ayrıntıya yönelik özelliklerdir.[126]

Ombudsman sisteminin en önemli özelliği statüsüdür. Ombudsman bağımsız bir statüye sahiptir. Bağımsızlık, kurumun olmazsa olmaz şartıdır.[127] Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayan etmenler ise; ombudsman kurumunu oluşturan anayasal ve

---

[123] ÖZEN, s. 23.
[124] AVŞAR, s. 59.
[125] ATAMAN, s. 779.
[126] GÖLÖNÜ, Sirel, "Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 27 (Ekim-Aralık), 1997, s. 27.
[127] MUTTA, s. 56.

yasal metinler, seçilme biçimleri, dokunulmazlık statüsü, ombudsmanın başka bir görevle iştigal etmemesi, atanma şekli ve mali olanaklarıdır.[128]

Ombudsman kurumunun hukuksal dayanakları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ombudsman sistemi ya anayasa ya da kanunla kurulmaktadır. Bu husus, ombudsmanın görevini yerine getirirken diğer kurumlarla olan ilişkilerinde büyük destek sağlamaktadır. Ombudsman genellikle parlamento tarafından atanır, parlamentoyu temsil eder ve onun adına denetimde bulunur.[129] Parlamento tarafından seçilme, parlamentoya rapor verme kurumun başarı koşullarından biri olabilir ama önemli olan ülke koşullarına göre kimin güçlü olduğu ve bu kurumu kimin destekleyeceğidir. Parlamento tarafından seçilmeyen ombudsman da vardır. Parlamentoda iktidar ve muhalefet temel konularda aynı görüşte değillerse ombudsmanın seçimi çoğunluk tarafından gerçekleştirilecek ve tarafsızlığı kuşkulu olabilecektir. Denetimini parlamento adına yaptığı durumlarda da ombudsmanın yasama işlevinin bir parçası olduğunu söyleyemeyiz. Devlet işlevlerinin yasama-yürütme-yargı biçiminde üçlü ayırımında mutlaka ombudsmana bir yer bulmak zorunda isek, yasamaya bağlı ondan güç alan, asıl uğraş alanı yürütme olan, yönetsel yöntemlerle, yönetimi vatandaş başvuruları üzerine denetleyen bağımsız bir organdır diyebiliriz.[130]

Ombudsmanın görev süresinin iktidar değişimlerinden etkilenmemesi için konumunun sağlam temellere oturtulması gerekmektedir. Kısa süreli bir atama başarı performansını aşağı çekme riskini taşırken; uzun dönemli atamalar da yeni politik güçlere yakınlaşma riskini doğurmaktadır. Bu nedenle kurumdan beklenen yararın tam anlamıyla sağlanabilmesi için ombudsmanın atama ve görev süresi, görevden alınma koşulları birtakım hukuksal güvencelere bağlanmış bulunmaktadır. Bu güvence ya kuruma Anayasal bir statü tanınmasıyla, ya da yasama organının kural koyma yetkisine dayanarak çıkardığı organik yasalarla sağlanmaktadır.[131]

Ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken parlamenter dokunulmazlığına benzer dokunulmazlıkları vardır. Görüşleri ve yaptıkları işlemler nedeniyle

---

[128] ÖZDEN, s. 29.
[129] MUTTA, s. 56.
[130] ULER, Yıldırım, "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Ankara, 1990, s. 1025.
[131] AKINCI, s. 297.

yargılanamaz, tutuklanamaz ve sorgulanamazlar. Faaliyetleri denetim dışıdır. Hiç bir makam ombudsmana görevi ile ilgili olarak emir veremez, telkin ve tavsiyede bulunamaz.[132]

Ombudsmanın bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması açısından önemli noktalardan biri de bütçe sorunudur. Bütçesi sürekli olarak yasama organı tarafından belirlenen veya onun tarafından denetlenen bir ombudsmanın bağımsızlığından söz edilmesi kolay değildir. Ombudsman kurumu, özel bütçeli bir kuruluş olarak düzenlenmeli, bütçe ombudsman tarafından hazırlanmalıdır. Ayrıca, ombudsman kurumunun başında bulunacak kişinin maaşının da, ülke içerisindeki en yüksek maaşlı kamu görevlisinin maaşına denk olması gerekir. Bu durum, kurumun başındaki kişinin yaşam seviyesini yükseltmek için iktidardakilerle pazarlık yapmak ve dolayısıyla onlarla "uyumlu" olmak zorunda kalmasının önlenmesi için önemlidir.[133]

Ombudsmanlık kurumunda çalışacak ombudsmanların da sahip olması gereken bazı temel özellikler vardır. Bunlar; bağımsızlık, tarafsızlık, dürüstlük, güvenilirlik, sır saklayabilme ve kamu sorumluluğudur. Ombudsmanlık görevi yapacak kişiler evrensel hukuk ve ahlak kurallarına, demokrasiye ve insan haklarına inanmış kimseler arasından seçilmektedir.[134]

1.4. Ombudsmanın Yetkileri ve Çalışma Usulü

Ombudsmanların farklı ülkelerde farklı yetkileri ve çalışma alanları bulunmaktadır. Ancak bütün bu farklı uygulamalardan yola çıkarak ortak bazı noktalar tespit edilmektedir.

Ombudsman vatandaşın aşağıda belirtilen mercilerle olan anlaşmazlıklarında yetkilidir:

1. Devlet daireleri ile olan anlaşmazlıklarında

2.Yerel yönetim kuruluşlarıyla (köy, belediye, il özel idaresi) olan anlaşmazlıklarında

---

[132] AKIN, s. 524.
[133] EREN, s. 85.
[134] ABDİOĞLU, Hasan, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:6, Sayı:11, 2007, s.85.

3. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan valilikler, kaymakamlıklar, bölgesel kuruluşlar ve il müdürlükleri ile olan anlaşmazlıklarında

4. Diğer kamu tüzel kişilerinin hizmet birimleri ile olan anlaşmazlıklarında

5. Özel hukuk tüzel kişilerinin, devlet veya kamu tüzel kişisi tarafından kontrol edilen kuruluşlarının ya da işletmelerinin hizmet birimleri ile olan anlaşmazlıklarında

6. Çocuk haklarını ilgilendiren konularda bu hakları ihlal edilen ister birey, isterse tüzel kişi olsun çocuğun haklarının korunması konularında yetkilidir.[135]

İlke olarak ombudsman, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama ve yargı işlemleriyle ilgili alanlarda incelemelerde bulunmaz. Bazı ülkelerde askeri konular, dış ilişkiler, kamu kuruluşlarının ticari faaliyetleri de ombudsmanın inceleme alanı dışında tutulmuştur.[136]

Ombudsmanın mutlak yetkilerinden biri inceleme yetkisidir. İncelediği konunun aydınlığa çıkması, bir sonuca ulaşması için gerekli her türlü incelemeyi yapabilir.[137] Ombudsmana verilen yetkiler arasında gerekli belgeleri istemek ve tanıkların ifade vermesini talep etmek de yer almaktadır.[138] Ombudsmanların her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme yetkileri bulunmaktadır. Yasalar, yönetimleri ombudsmanların emrine hazır kılmaktadırlar. Yönetsel işlemle ilgili her türlü bilgi ve belgenin ombudsmana verileceği, aykırı davranışların ise cezalandırılacağı hüküm altına alınmaktadır. Ombudsmanlara, yasalarla, dosyaların tamamına girme hakkının verilmesi yönetsel işlemlerde açıklık-şeffaflık ilkesinin yerleşmesine de öncülük etmektedir.[139]

Ombudsmanın harekete geçebilmesinin iki yolu vardır. Birinci yol vatandaşların şikâyeti, ikinci yol ise kendiliğinden harekete geçmedir. Ombudsmana ulaşan vakaların çoğunluğu şikâyetler aracılığı ile olmaktadır.

---

[135] ŞAHİN, Ramazan, "Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:444 (Eylül), 2004, s.81.
[136] EREN, s.86.
[137] ULER, s.1026.
[138] GURBANLİ, Mubariz, KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi", **KEİPA Genel Kurulu Yirmi Beşinci Oturumu Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu Raporu**, 2005, s. 4.
[139] KÜÇÜKÖZYİĞİT, s.5.

Ombudsmanı diğer tüm denetim mekanizmalarından ayıran en temel özellik, vatandaşların ombudsmana doğrudan, son derece kolay, masrafsız bir şekilde ulaşabilmeleridir. Şikayette bulunanlardan herhangi bir ücret talep edilmez ve ombudsman kendisine ulaşan her türlü şikayeti dikkate alarak değerlendirir. Şikayetlerin yazılı olarak iletilmesi gerekmektedir, ancak ombudsman kurumundaki görevliler şikayet sahibine dilekçe yazma konusunda yardımcı olurlar.[140] Şikâyet, şikâyetçinin şikâyeti dayandırdığı otoritenin adını, şikâyet edilen olayı, olayın meydana geldiği gün ile şikâyetçinin adını ve adresini içeren yazılı bir formatında yapılır.[141] İkinci yolda ise, ombudsman, basında yer alan haberler, herhangi bir şekle elde edilen duyumlar veya kamu kuruluşlarını denetleme yetkisi çerçevesinde yaptığı gözlemler doğrultusunda resen harekete geçebilmektedir.[142]

Ombudsmanlar kamu görevleri sırasında yasaları çiğneyen görevlilere karşı soruşturma açabilirler. Ombudsmanlar ayrıca disiplin soruşturması da açabilirler. Ancak bugün ombudsmanların elindeki asıl güç görevini savsaklayan personeli uyarma ve eleştirme yetkileridir. Eğer ombudsmanlar bir görevlinin karar veya işlemini ceza gerektirmemekle beraber yetersiz, yersiz veya akıldışı bulursa kanısına göre sorunun nasıl çözümleneceğini belirtebilir. Ayrıca kanunun eşit şekilde ve doğru uygulanmasını sağlamak için görüşlerini bildirmek yetkisi de vardır. Dava açmanın yanı sıra ombudsman, ilgili otoritelere talimatlar, hatırlatmalar, beyanlar, bildirgeler gönderir ve teklifler yayınlar. Eğer ombudsman, araştırmaları sırasında uygunsuz, yetersiz veya haksız bulduğu bir durumla karşılaşır, fakat olayın yeteri kadar ciddi niteliği veya ağır ihmal niteliği taşımadığına karar verirse, sadece olayla nasıl ilgilenilmesi gerektiğine dair önerilerde bulunur, olaya dikkat çeker.[143]

Ombudsmanın hiçbir bağlayıcı karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Ombudsman, idareyi mahkûm edemez, bir idari işlemi iptal edemez. Buna rağmen ombudsmanın tavsiye ve telkinlerine önem verilmesinin sebebi, idarenin eksikliklerini sıraladığı son derece etkili basın açıklamasıdır. Hiçbir kamu görevlisi bu şekilde kamuoyunda duyulmak istememektedir.[144]

---

[140] ÖZDEN, s. 31.
[141] KÜÇÜKÖZYİĞİT, s. 8.
[142] EREN, s. 87.
[143] KÜÇÜKÖZYİĞİT, s. 9.
[144] MUTTA, s. 63.

Ombudsman, incelemelerin sonuçlarını raporlarla açıklar. Bu raporlar çeşitli düzeylerde ve zamanlarda sunulur. Yıllık olarak ombudsman yasama organına genel bir rapor verir. Bu raporda genel değerlendirmelerini ve reform önerilerini de belirtebilir. Ayrıca kurumlara da belli konuların uygulanması konusunda raporlar verebilir. Bu raporların, herhangi bir sürece bağlı olmadan tüm kurumlara ve kamuoyuna açık olduğu aşikârdır.[145]

1.5. Ombudsmanın Görevleri

Kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen, bireylerin kamu yönetiminden duydukları rahatsızlıklarla ilgili olarak şikâyetleri kabul edip, inceleyen ve sorunların hem kamu yönetiminin hem de bireylerin kabul edecekleri çerçevede, hakkaniyet ölçüleri içerisinde çözülmesi uğraşı veren ombudsmanların görev alanını kamu yönetimi oluşturmaktadır.[146] Ombudsmanın görevi, halkı, hakların ihlalinden, gücün kötüye kullanılmasından, adaletsiz kararlardan ve kötü yönetimden koruyarak, kamu yönetimini iyileştirmek, kamu davranışlarının şeffaflığını arttırmak, devletin ve memurların halka daha fazla hesap vermesini sağlamaktır.[147]

Ombudsmanın kamu yönetimi ile birey arasındaki ilişkilerde müdahale ettiği alan, kurumun uygulandığı ülkelerde, ülkenin yönetsel yapısına ve siyasal tercihlerine göre kapsam değişikliğine uğramaktadır Kurumun çıktığı ülke olan İsveç'te ombudsmanın görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması olarak belirlenmişken, İngiltere'de bu görev yurttaşın kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da ise yurttaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ile yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır.[148]

1.5.1. Bireylerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması

Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen ombudsmanlar kendilerine aracısız olarak ulaşan şikâyetler üzerine ya da kendi inisiyatifleri ile harekete geçmekte ve yönetim tarafından uygulanan kanunların kötüye

---

[145] KÜÇÜKÖZYİĞİT, s. 9.
[146] AVŞAR, s. 68.
[147] GURBANLİ, s. 2.
[148] AKIN, s. 527.

kullanılmasında ya da temel hakların korunması dâhil gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler.[149]

Ombudsman kurumunun etkin ve verimli bir şekilde işlevini yerine getirmesiyle sağlanacak yararlar şu şekilde özetlenebilir: Yurttaşların haklarından haberdar olacak eğitime veya iletişim olanaklarına sahip olmalarını sağlar. Haklarından haberdar olmakla birlikte bunları kullanma yöntemlerinden haberdar olmayan veya maddi olanaksızlıklar nedeniyle bu yöntemleri kullanmayanları destekler. Devleti karşılarına almak korkusuyla haklarını kullanmaktan çekinenlere güven verir. Ombudsman kendisine başvuran yurttaşlara sorunları ile ilgili hızlı ve doyurucu bilgi aktarır.[150]

Genel olarak ombudsman, hem idareyi hem de adalet mekanizmasını denetleyebileceği için birey hak ve özgürlükleriyle ilgili hemen her hususta büyük yarar sağlamaktadır. Örneğin, hemen her ülkede hâkim kararı olmaksızın tutuklananların ya da gözaltına alınanların, polis karakollarında kaba davranışlara maruz kalanların, birliğinde dayak yiyen askerlerin, en büyük yardımcısı ombudsmandır. Bu konular, birey hak ve özgürlüklerini koruma görevi üstlenen ombudsmanın en hızlı ve en etkili şekilde müdahale ettiği alanlardır.[151]

Ombudsmanın temel işlevi yönetimin yurttaşlarla ilişkilerindeki eksik ve yanlışları ortaya koymak, yönetimin yurttaşa karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu Parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır. Yönetimin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi ve hak ve özgürlük ihlallerine, kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşturması ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur.[152]

Ombudsmanın özellikle medya ile gerçekleştirebileceği iyi ilişkiler sayesinde, halkın nabzını elinde tutma ve devlet yönetiminin işleyişi konusunda halkı sürekli haberdar kılma bazında gerçekleştireceği yaklaşımlar, ombudsmanı bu

---

[149] TEMİZEL, Zekeriya, "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman", **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II**, Yıl:3, Sayı 14 (Mart-Nisan), 1997, s. 767.
[150] EROĞLU, s. 557.
[151] MUTTA, s. 58.
[152] YILMAZ, Reha, "İnsan Haklarının Korunmasında Yeni Ümit: Ombudsman", **http://rehayilmaz.com/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=68** (05.12.2008).

anlamda çok önemli bir kurum haline getirecektir. Bir yandan halkın, hiç çekinmeden ve hiçbir güçlükle karşılaşmaksızın şikayetlerini aktarabileceği, bir yandan da, basını da etkili şekilde kullanarak, devletin işleyişi konusunda halkı en ayrıntılı biçimde bilgilendiren bir ombudsman, katılımcı demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi yolunda önemli katkılar sağlayabilecek bir araçtır.[153]

1.5.2. Bireylerin Kötü Yönetime Karşı Korunması

Kötü yönetimin birçok tanımını yapmak mümkün olsa da kesin bir tanımını yapmak mümkün değildir. Bir Yeni Zelanda Ombudsmanı'nın söylediği gibi: "Kötü yönetim bir buzdağının görünen tepesine benzer, kazdıkça daha fazlası bulunur." cümlesi bu konudaki belirsizliği çok iyi anlatmaktadır.[154]

Kötü yönetim kavramından anlaşılması gerekenler genel olarak önyargılı, taraflı davranmak, ihmal (görevi savsaklama), liyakatsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, kötü niyet, namussuzluk (rüşvet, zimmet, irtikap, ihtilas), keyfi, yersiz tutum ve davranışlar olarak sıralanabilir.[155]

Ombudsmanın idare üzerindeki etkilerini, önleyici ve caydırıcı etkiler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Ombudsmanın önleyici etkisi, ombudsman tarafından sıkı bir denetime tabi tutulacağının bilincinde olan idarenin eylem ve işlemlerinde daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkar. Ombudsmanın caydırıcı etkisi ise, hukuka aykırı eylem ve işlem yapmak niyetinde olan kamu görevlilerin, yakalanmak endişesiyle bu niyetlerinden vazgeçmeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır ki bu etkiler, kamu yönetiminin iyileştirilmesi yolunda önemli katkı sağlar.[156]

Kötü yönetim iddialarını incelemek üzere kurulan ombudsmanların en belirgin örnekleri arasında İngiltere Ombudsmanları gelmektedir. İngiliz Ombudsmanının görevi kötü yönetim sonucunda haksızlığa uğrayan vatandaşların şikâyetleri ile sınırlandırılmış bulunmaktadır.[157]

---

[153] KENEŞ, s. 798.
[154] MUTTA, s. 60.
[155] AVŞAR, s. 71.
[156] EREN, s. 93.
[157] KÖKSEL, s. 56.

1.5.3. Bireyler İle İdare Arasındaki İlişlerde Hakkaniyetin Sağlanması

Hakkaniyet hukuk sistemlerinin doğuşundan beri, hukukun ortak temeli gibi görünmektedir. Adalet ile hemen hemen aynı anlamı taşımaktadır. Bununla birlikte "hakkaniyet" kelimesinin de, bütün zengin kelimeler gibi birçok anlamı bulunmaktadır. Bir defa hakkaniyet soyut bir kavram olarak hukukun ana ilkelerinden biridir. Yine hakkaniyet somut bir biçimde de hukukun ikincil kaynaklarının yer aldığı pozitif hukukta zaman zaman ortaya çıkan bir başvuru kaynağıdır. Nihayet hakkaniyet yasa ve uygulamaları yumuşatmakta kullanılan hukukun istisnai bir düzenleyicisidir.[158]

Hukuk devleti ilkesinin en önemli ilkesi yasaları uygulayan idarenin, yasalara uymasını sağlamaktır. Ancak hemen her ülkede idare, yasalara uygun ancak, kamu vicdanının yaralayan, hakkaniyetli olmayan, bireyleri yeterince tatmin etmeyen ve onların hukukunu zedeleyen uygulamalar gerçekleştirebilmektedir. İdarenin bu tür faaliyetlerinin kabul etmek mümkün olmadığından denetimini, dar yasal kalıplarla yapmak yerine genel hukuk prensiplerini nazara alarak yapmak daha doğru olur. Ombudsmanın dışındaki mevcut denetim mekanizmaları "yasallık denetimi" ile sınırlı olduklarından bu amaca ulaşmak zor görünmektedir. İşte bu zorluğu aşmakta ombudsman çare olabilmektedir.[159]

Bu görevle kurulan ombudsmana Fransız Ombudsmanı (Medyatör-Fransız Cumhuriyeti Arabulucusu) iyi bir örnektir. Bu ombudsman ihdası Fransız Millet Meclisi'nde 1972 yılında yapılan görüşmelerde Ombudsman Komisyonu Raportörü, Cumhurbaşkanlığına bir yılda 75 bin şikayet geldiğini ifade ederken, bir milletvekili de bütün milletvekillerine yılda 100 bin, 150 bin arasında şikayet geldiğini dolayısıyla bu büyük iş yükünün bir kamu denetçisine kanalize edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.[160]

Fransız Ombudsmanının hakkaniyet sağlanmasına yönelik önerilerde bulunabilmesi için üç şart vardır:

1. Bireylerin, yasa koyucunun kesinlikle ve bilinçli olarak istediği bir durumda bulunmaması gerekmektedir. Bu durumda ombudsman muhtemelen yasa

---

[158] TEMİZEL, s. 769.
[159] MUTTA, s. 60-61.
[160] **Ombudsman**, <http://www.egze.com/forum7ombudsman-vt6142.html>, (05.12.2008).

metninde bir değişiklik önerecek, ancak bireyin özel durumu özerinde bir müdahalede bulunmayacaktır.

2. Yasanın uygulanmasının, bireyin önemli ve özel bir zarara uğramasına yol açması gerekmektedir. Ombudsman, şikâyetçi çok küçük bir zarara uğramışsa ya da zarar yasanın uygulandığı bireylerin tümünün katlandığı zarardan farklı değilse hakkaniyet sağlama adına yasanın normal uygulamasının sonuçlarını tartışmaya açmayacaktır.

3. Uğranılan zararın onarılabilir olması gerekmektedir. Hakkaniyet içerinde tazmin, yasanın ruhuna ve amaçlarına aykırı değilse ve üçüncü bireylerin haklarına zarar vermiyorsa söz konusu olmaktadır.[161]

Bazı durumlarda ombudsmanlar tüm çabalarına rağmen bazı işlemleri hakkaniyetli bir hale getiremezler. Bu durumda ombudsman için yapılacak şey parlamentoya o kanunun düzeltilmesiyle ilgili yasa önerileri sunmaktır. Görev alanını yönetsel işlemlerde hakkaniyete adayan Fransız Ombudsmanı bu alanda, parlamentoya en fazla yasa önerisi sunan ve bunların yasallaşmasına önayak olan ombudsman unvanını taşımaktadır.[162]

Ombudsmanın bu işlevine şu örnek verilebilir: Bir Paris mahkemesinin Marsilya'da oturan bir birey hakkında gıyabi tutuklama kararı alması üzerine Marsilya polisi ilgili şahsı büyük bir süratle tutuklayarak Paris'e getirir. Ancak bu arada mahkeme yanlış bir karar verdiğinin farkına varır, tutuklama kararını kaldırıp, kararını da derhal Marsilya'ya bildirir. Durumun anlaşılmasından sonra ilgili birey polis tarafından serbest bırakılır. Ancak Ekim ayında Marsilya'da kısa kollu bir gömlekle dolaşan bu şahıs Paris'in soğuğuna, hem de cebinde dönüş parası bulunmadığı halde bırakılmıştır. Bu şahısın Marsilya'ya dönüşü çok zahmetli olur, günlerce sürer ve bu olay nedeni ile hastalanır. İyileştikten sonra da bir parlamenter aracılığıyla Medyatör'e başvurur. Ombudsman açısından olayın çözümü bireyin uğradığı zararın tazmin olayı değildir. Kaldı ki bu yargının yetkisine girmektedir. Bu olayda yönetimi suçlamayı gerektirecek somut bir davranış da bulunmamaktadır. Polisi görevini hızlı olarak yerine getirdiği için suçlamak olası değildir. Ayrıca da

[161] AVŞAR, s. 74.
[162] TEMİZEL, s. 772.

Fransa'da bu şekilde haksız olarak tutuklanan bireylerin ikametgâhlarına kadar götürülmesi gibi bir yasal düzenleme de bulunmamaktadır. Ombudsman için önemli olan bu tür olayların tekrarının önlenmesi ve bireylerin benzer durumlarda kalmamasıdır. Bu durumda ombudsmanın, bu tür şikâyetlerin doğmasını önlemek amacıyla, Parlamentoya yasa tasarısı önerisi götürme zorunluluğu bulunmaktadır ki bu yapılmış ve hazırlanan öneri üzerine haksız tutuklananların ikametgâhlarına kadar masraflarının karşılanmasına ilişkin bir yasanın çıkmasına önayak olmuştur.[163]

1.5.4. Birey İle İdare Arasındaki İlişkileri İyileştirme

Bürokratik yapı ve bürokrasinin hantallığı, kırtasiyeciliği ve halka yabancılaşması sorunları, günümüzde kamu yönetimi örgütünün ağır aksak çalışmasının en önemli sebeplerindendir. Kuşkusuz bu ağır aksaklık, bir yandan vatandaşları yönetime yabancılaştırmakta, bir yandan da sorunları halletmek için kullanılan gayrimeşru yöntemleri halkın gözünde meşruiyet kazanmasına yol açmaktadır.[164]

Ombudsman kurumu, yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde, yönetimle ilgili olarak halka güven verilmesinde ve halkın desteğinin sağlanmasında büyük önem taşımaktadır. Halkın şikâyetlerinin, şikayete neden olan kuruluşlar tarafından değil de o kuruluşları denetleme ve şikayete neden olan uygulamaları düzeltme yetkisine sahip, politize olmamış bir kurum tarafından incelenmesi, ombudsman kurumunun kurulmasını gerektiren nedenlerin başında gelmektedir. Bu durum ise, yönetimin uygulamalarında daha dikkatli, daha düzenli, halka önem veren, halkın istek, arzu ve eğilimlerinin gözeten "Halk Odaklı" hizmet sunmasına vesile olmaktadır. Böyle bir sonucun elde edilmesi veya en azından bunun amaçlanmış olması, yönetim ile halk arasında karşılıklı güven ve anlayışa dayalı bir ortamın doğmasına yol açacaktır.[165]

1.5.5. İdari Yargının Yükünü Azaltma

Ombudsman, ortaya çıkan uyuşmazlıklarla ilgili olarak idari yargının dava yükünün azaltılmasına iki şekilde katkı sağlar. Birincisi idareyle ilgilidir. İdarenin bir

[163] TEMİZEL, s. 772
[164] MUTTA, s. 62
[165] GÖLÖNÜ, s. 11-12.

haksızlığa yol açması durumunda, hukuka aykırı eylem veya işlemde bulunan idareyi, işlemini geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna ederek uyuşmazlığı dava aşamasına gelmeden çözümler, giderir. İkincisi vatandaşla ilgilidir. Vatandaşın açıkça esastan yoksun, haksız ve yersiz başvuruda bulunması durumunda, vatandaşı neden haksız oldukları konusunda bilgilendirip, idari yargıda dava açmalarının zaman ve para kaybı olduğuna ikna edip, dava aşamasına gitmelerini engelleyerek idari yargının yükünü hafifleterek katkıda bulunur. Diğer yandan da vatandaşın yargı yolu dışında başka bir şekilde giderilmesi mümkün olan şikâyetini yargı önüne götürmesine engel olarak yönetsel yargının dava yükünün azalmasına katkıda bulunur.[166]

Diğer şikâyet yolları yanında ombudsmanın yurttaşların şikayetlerini iletmede ve yönetime karşı hukuki süreç başlatmada masrafsız, biçimsellikten uzak, kolay ulaşılabilir, bir imkan sunması yönetsel yargının yükünü hafifletmesi noktasında önemlidir.[167]

İdari dava açmak isteyenlerin yerine getirmek zorunda oldukları bir dizi formalitenin yanı sıra bu davalarda davayı açanların ancak hukuki deliller ileri sürebilecekleri, idari kararın yerinde olmadığını gösteren delillerin dışarıda kalacağı; idari yargıcın denetleme yetkisini sınırlayarak, idareye bir takdir alanı bıraktığı, idareye emir ve direktif vermeye, bir şeyi yapıp yapmamaya zorlamaya, açıkça ve doğrudan kendini yetkili görmemesi dolayısıyla kararların uygulanmasında da çoğu zaman mahkûm edilmiş idarenin başındaki şahsın tutumlarının etkili olduğu görülmektedir. Bütün bunlara ek olarak idari yargı yerlerinde dava açabilmek için avukat tutmanın yarı zorunluluk olması, dava açmak ve izlemenin davalıya büyük bir mali yük getirmesi, davaların bir iki seneden önce sonuçlanmaması ve davanın geç sonuçlanmasının çoğu kez elde edilen tatmin hissini ve kazanılan hakkı anlamsızlaştırması dolayısıyla idari yargı yerine ombudsmanlık kurumu tercih edilmektedir.[168]

Ancak ombudsman idari yargının yerine ikame edilebilecek bir kurum olmaktan da uzaktır. Çünkü idari işlemleri iptal edebilme veya idari eylem ve

[166] EREN, s. 94.
[167] EROĞLU, s. 557.
[168] EZGE, s. 4-5.

işlemler karşısında tazminata hükmetme yetkisi yoktur. Yeni karar alıp uygulama yetkisi yoktur. Ombudsmanın bir uygulama mercii olmaması, hiçbir soruna çözüm üretemeyeceği anlamına da gelmez. Etkin bir ombudsman, kendisi doğrudan bir uygulama gerçekleştirememekle birlikte, gerekli mercilerin gerekli uygulamaları gerçekleştirmelerini sağlayabilecek güçtedir.[169]

2. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMANLIK KURUMU VE UYGULAMALARI

2.1. İsveç Ombudsmanı

Çalışmamızın önceki kısımlarında da bahsettiğimiz gibi ombudsmanlık kurumu ilk kez 1809 Anayasası ile İsveç'te kurulmuştur. Kurulduğu tarihten itibaren de sürekli olarak değişim geçirmiştir. 1915'e kadar bir, 1915–1968 arasında da biri sivil biri de askeri olmak üzere iki ombudsman varken bu sayı 1972–1976 tarihleri arasında üçe çıkmıştır. Şu anda Parlamento tarafından seçilen dört tane Parlamento Ombudsmanı'nın yanı sıra hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı, Erkek Kadın Eşitliği Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman, Cinsel Azınlıklar Ombudsmanı, Çocukların Korunması Ombudsmanı ve Özürlülerin Ombudsmanı vardır. Ayrıca sponsorluğunu medyanın yaptığı Basın Ombudsmanı da vardır.[170] İncelememizin kapsamı nedeniyle tezimizde sadece Parlamento Ombudsmanları hakkındaki bilgilere yer verilecektir.

İsveç'te 1976 yılında yapılan düzenlemeyle değişik idari alanlar dört ombudsman arasında paylaştırılmıştır. Birinci ombudsman genel uyguluma esaslarını belirleyen, halkın resmi belgelere ulaşmasında, kararların yürütülmesinde ve ombudsman kurumunun personelini ilgilendiren merkezi ve yerel yönetim kararlarında yetkili ve görevlidir. İkinci ombudsman, mahkemeler, savcılık, polis ve hapishaneler konusunda yetkiliyken, üçüncü ombudsman ise, vergiler ve sosyal hizmetler alanında çıkabilecek uyuşmazlıklar hakkında yetkili kılınmıştır. [171]

---

[169] KENEŞ, s. 796.
[170] IŞIKAY, Mahir, "Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu", **http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html**, (25.12.2008), s. 10.
[171] MUTTA, s. 65.

2.1.1. Atanması ve Statüsü

İsveç Ombudsmanı her genel seçimden sonra 15 gün içinde Parlamento (Riksdag)'nun her iki kanadından gelen 24'er kişiden oluşan toplam 48 kişilik bir kurul tarafından oybirliği ile Parlamento adına seçilmekte Parlamento tarafından atanmaktadır.[172] Görev süresi dört yıldır ve her zaman Parlamento tarafından görevine son verilebilir. Ancak uygulamada ombudsmanın görev süresi dolmadan alınması tercih edilmemektedir.[173] Parlamentonun dağılması Ombudsmanı etkilemez; görevi kendi isteğiyle veya dönem sonunda tekrar seçilmeyerek sona erer. Yeniden seçilme olanağı vardır ve sıkça görülür.[174]

Ombudsman olabilmek için hukukçu olmak şart değildir. Her vatandaş ombudsman adayı olabilmektedir. Ancak 20. yüzyıl içindeki ombudsmanların hiçbiri politikacı değildir. Genelde kıdemli hakimler ve yüksek mahkeme hakimleri tarafından seçilmektedir. Ombudsmanın her koşul altında tarafsızlıklarını korumaları çok önemli olduğu için bu göreve seçilenlerin kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuka tam anlamıyla hakim kişiler olması gerekmektedir.[175] İtiraz, şikayet, tahkikat ve delillerle meşgul olması dolayısıyla "hukukçuluk" bu mevkie atanmada daima gerekli bir nitelik sayılmışsa da pür hukuk eğitimi görmüş olmak her halde yeterli değildir. Bir ombudsmanın bu mevkie getirilmesinden önce idarede bir hayli tecrübe edinmiş bir kimse olması ekseriya görülen bir olaydır. Bu konuda iki unsurun yani hukuk ve idarenin mezcedilmiş olması önemlidir.[176]

İsveç Ombudsman sistemini tanımlamak için anahtar sözcük bağımsızlıktır. Ombudsmanlara vatandaşın kamu yönetimi ve kamu yetkilerini kullananlar karşısında haklarını korumaları konusunda duyulan güven onların salt teorik olarak değil, gerçekte de bağımsız olmalarını gerektirir. Bugün ombudsmanların kendilerini yetkilendiren Riksdag'dan da bağımsız olarak çalışmaları asıldır. Ombudsmanların

---

[172] KILAVUZ, Ramazan, A. YILMAZ ve F. İZCİ, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1, 2003, s. 55.

[173] BAYLAN, Ömer, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, Ankara, 1978, s. 42.

[174] IŞIKAY, s. 12

[175] MUTTA, s. 66.

[176] CHAPMAN, Brian, **İdare Mesleği Avrupa'da Devlet Memurluğu**, Çev:Cahit Tutum, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:114, Ankara, 1970, s. 245.

çalışmaları Riksdag'ın onayladığı bir yasa ve doğrudan doğruya kendilerinin önerdiği bir bütçe uyarınca yürütülmektedir. Ombudsmanlar bu sınırlar içinde Riksdag karşısında tam bir bağımsızlık içinde görev yaparlar; kendi prosedürlerini belirlerler, denetleyecekleri kurum ve kuruluşları, incelemeleri gereken konuları ve daha derin bir araştırma yapılmasını gerektiren yakınmaları saptarlar.[177]

Ombudsman'ın meclise karşı tek sorumluluğu, her yıl meclise sunması gereken yıllık rapordur. Parlamento Ombudsmanı her yıl 15 Kasım'a kadar Parlamentoya yıllık raporunu sunmak zorundadır. Bu raporda yapılan başvurular teker teker sıralanmakta, açıklanmakta, denetimin nasıl yapılacağı ve elde edilen neticeler bildirilmektedir.[178]

Ombudsmanlık ofisinde 50 dolaylarında eleman (30 kadar hukukçu, sekreterler ve yönetim personeli) vardır. Ofisçe alınan son kararları yalnız ombudsmanlar imzalayabilir. Hukuk eğitimi görmüş personel genellikle kamu yönetiminden seçilir. Bu personeller genellikle genç yargıçlar olup, ofiste dört ile altı yıl görev yaparlar.[179]

2.1.2. Görev ve Yetkileri

Ombudsmanların ana görevleri hukukun üstünlüğü ilkesini korumak ve İsveç Anayasası ile yasalarının getirdiği kişisel hak ve özgürlükleri savunmaktır.[180]

İsveç'te ombudsmanın görev alanına birkaç istisna dışında tüm kurum ve kuruluşlar girmektedir. Kurum 1809 Anayasası ile kurulduğunda asıl hedef kitlesi, mahkemeler, savcılar, polis ve cezaevleri olarak düşünülmüştür. Ombudsman merkezi idareyi denetleyebildiği gibi, 1967 yılında yapılan değişikle artık mahalli idareleri de denetleyebilmektedir. Silahlı kuvvetlerin emretme pozisyonunda olanları, ayrıca devlet memuru olmaları nedeniyle rahipleri ve kilise mensuplarını da denetleyebilmektedirler.[181]

Yargı erkinin görevlileri adalet hizmetlerini yerini getirirken görevi ihmal, görevi kötüye kullanma, davaları geciktirme, bireye Anayasa'da güvence altına

[177] EKLUNDH, CAES, "Ombudsman", **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara Barosu Yayınları, 2000, s. 478.
[178] ÖZDEN, s. 54.
[179] EKLUNDH, s. 479.
[180] EKLUNDH, s. 479.
[181] MUTTA, s. 67.

alınmış olan savunma hakkını tanımama, davada taraf tutma gibi eylem ve işlemleri Ombudsman tarafından sorgulanabilmektedir.[182]

Ombudsmanın denetim kapsamında olmayan kişi ve kurumlar ise;

1. Parlamento üyeleri, Parlamento'nun İdari ve Temyiz mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi ve Parlamento Genel sekreterliği üyeleri

2. Yönetici ve yönetici yardımcısı dahil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu

3. Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör

4. Kabine bakanları, belediye konseyleri üyeleri, başsavcı

5. Ombudsmanlar birbirlerini denetleyemezler

6. Bağımsız yetkilerle donatılmamış, Ombudsman kurumunda görev yapan alt bürokratlar (fakat Ombudsman yeterli delil bulursa, bu bürokratları denetlemek için faaliyete geçebilir).[183]

Ombudsman görevini yapabilmek için bütün dokümanları, hatta gizli belgeleri görebilir. Yargıç ve yöneticilerin karar verdikleri tüm müzakerelere katılabilir, memurlardan gerekli bilgi ve dosyaları alabilir, bir işin soruşturulmasında memurlardan yardım isteyebilir.[184]

2.1.3. Çalışma Usulü

İsveç'te Ombudsman kendisine verilen yetkileri iki şekilde kullanabilmektedir:

1. Vatandaşlardan aldığı şikâyetler üzerine şikâyetlerin gerçekliğini araştırmak.

2. Basın yoluyla ya da yılın belli zamanlarında çıktığı yurt gezilerinde belirlediği yönetsel aksaklıklar konusunda incelemeye girişmek.[185]

İdarenin eylem ve işlemlerinden zarar gören her vatandaş ombudsmana başvurabilir. Bunun için bir hukukçunun yardımına ihtiyaç yoktur. Bununla birlikte

[182] AKINCI, s. 309.
[183] IŞIKAY, s. 13.
[184] KAYA, s. 399.
[185] KILAVUZ, YILMAZ ve İZCİ, s. 56.

şikâyet için başvuranların bir avukatın hizmetinden yararlanmaları olağandır. Başvurma basit bir şekilde şikâyetini yazılı olarak mevcut delil ve ya dokümanlarla birlikte göndermek suretiyle yapılır.[186]

Herhangi bir şikayet ombudsmandan önce başka bir devlet otoritesine de yapılmış ise ve o kurum tarafından henüz neticelenmemişse, ombudsman bu şikayetin neticelenmesini o kurumdan isteyebilir. Hatta önceden izin alınarak olay, mahkemeye bile aktarılabilir. Ombudsmana başvurulacak şikâyet konusu olaylarda, bir zaman aşımı söz konusudur. Eğer istisnai bir durum yoksa Parlamento Ombudsmanı iki ve daha önceki yıllara ait sorunlarla ilgilenmez.[187]

Ombudsman bir kusur ve idari bir ihmal belirlerse suçlu olan memura kusurlarını bildiren ve tutacağı yolu gösteren bir yazı gönderir. Gerektiğinde de yapılan işlemin değiştirilmesini ve vatandaşın dilediği şekilde işlem yapılmasını isteyebilir. Fakat ombudsman yönetimin yerine geçerek onun adına karar alamaz ve bu yönde incelemede bulunamaz. Bunun yanında ombudsman, memurun ciddi bir kusurunu belirlerse, genel mahkemelerde soruşturma açabilir, şikayetçinin zararının giderilmesi için gerekli yardımın yapılmasını sağlar.[188]

Kovuşturmalar tamamlandığında ombudsmanlar kamuya açık olarak kararlarını bildirirler. Bu kararlar genellikle çok ayrıntılı gerekçeler içerir ve bir yargı kararı gibi yazılır. Bu gibi kararlar zaman zaman basında da yer alır ve Riksdag üyeleri, yargıçlar, kamu görevlileri için önem taşır. Bunlar yıllık raporda da yer alır ve ilgili üst makamlarca altlarına bildirilir.[189]

2.2. Finlandiya Ombudsmanı

Ombudsman 1809'dan başlayarak yüz yılı aşkın bir süre yalnızca İsveç'te var olmuştur. İsveç'ten sonra ise 1919'da Finlandiya tarafından benimsenmiştir. Komşu Finlandiya'nın bir İsveç kurumunu benimsemesi şaşırtıcı değildir. Finlandiya uzun süre İsveç'in bir parçası olmuş, İsveç'le birlikte yaşamıştır. Bu nedenle yönetim yapılarında ve kurumlarında benzerlikler bulunmaktadır.[190]

---

[186] CHAPMAN, s. 241.
[187] ÖZDEN, s. 56.
[188] KAYA, s. 400.
[189] CHAPMAN, s. 481.
[190] ULER, s. 1024.

Finlandiya 1919 yılında yaptığı anayasa değişikliği ile meşruti monarşi sistemini terk etmiş; yasama, yürütme ve yargı organları arasında tam bir kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan cumhuriyet rejimini benimsemiştir[191] Ombudsman kurumu da 1919 yılında Anayasada yapılan bir değişiklikle yine aynı yıl içerisinde çıkarılan "Parlamento Ombudsmanı Yasası" ile kurulmuştur.[192]

2.2.1. Atanması ve Statüsü

Ombudsman, Parlamento tarafından gizli oylama ile seçilir. Adaylar daha önceden bildirilir. Ombudsmanın hukuk ilminde üstün vasıflara sahip olması ve uzun bir hukuk kariyeri olması gereklidir. Ayrıca ombudsman Parlamento üyesi olamaz. Bu yüzden ombudsman olarak seçilen bir üyenin Parlamento üyeliği varsa geçersiz olur. Görev süresi önce bir seneyken, daha sonra üç sene olmuştur. 1955'den bu yana ise dört senedir. Ombudsmanın görev süresi Parlamentonunkiyle çakışmak zorunda değildir. Ombudsman görev süresince Parlamentodan bağımsız hareket eder. Parlamento ne ombudsmanı görevinden alabilir ne de onu bağlayacak emir ve talimatlar verebilir. Ama ombudsmanın faaliyetlerinden tatmin olmazsa, onu yeniden atamaz.[193]

2.2.2. Görevleri ve Yetkileri

Finlandiya'da merkezi ve yerel yönetim örgütleri, bankalar, askeri birlikler ve yargı organı ombudsman tarafından denetlenmektedir. Ombudsmanın başlıca görevi kamu görevlilerinin ve otoritelerinin faaliyetlerinin kanuna uygun olup olmadığını denetlemektir. Bu bağlamda yetkileri diğer ülkelerdeki benzer organlarla karşılaştırıldığında çok fazladır. Ombudsmanın yargı yetkisinin kapsamı Ceza Kanunundaki kamu görevlisi tanımı altına giren herkesi içine alır. Yani bütün kamu idaresi ombudsmanın faaliyet alanına girer. Hukuk mahkemeleri, hükümetin faaliyetleri ve hükümet bakanları ombudsmanın denetimi altındadırlar. Silahlı kuvvetlerin ve cezaevlerinin denetim sorumluluğu da ombudsmandadır.[194]

Bütün geniş yetkilere rağmen Finlandiya Ombudsmanı'nın yapamayacağı tek şey Parlamento, hükümet ya da sorumlu buldukları idarenin eylem ve işlemlerini,

---

[191] BAYLAN, s. 15.
[192] MUTTA, s. 69.
[193] BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, s. 43.
[194] KURUÜZÜM, s. 132-133.

kendi görüşleri doğrultusunda değiştirmek ve bizzat idarenin yerine geçerek işlem yapmaktır.[195]

2.2.3. Çalışma Usulü

Ombudsmanın ilgilendiği vakaların çoğunu insanlardan gelen şikâyetler ve dilekçeler oluşturur. Bunlar yazılı olarak, istenilen formatta gelebilirler; doldurulması gereken formlar yoktur. Şikâyetçi bir kurum, organizasyon veya kuruluş, doğrudan zarara veya haksızlığa uğramamış kişiler de olabilir. Şikâyetler çoğunlukla kanunen karara bağlanmış vakaların tekrar açılması, yeni bir dava açılması, süresi sona ermiş bir davanın açılması veya temyiz istekleri hakkındadır.[196]

Ombudsmana başvurabilecek kişilerin kimler olabileceği yolunda hiçbir sınırlama yoktur. Şikâyetçinin ne Fin vatandaşı olması, ne de beli bir yaşın altında ya da üstünde bulunması beklenir. Genellikle kim tarafından gönderildiği belli olmayan bir şikâyet işleme konulmaz ama ombudsmanın bu başvuruyu da kabul etmesine engel olacak bir hüküm yoktur.[197]

Ombudsman kendi isteği ile resen denetleme ve inceleme yapabilmektedir. İdari kurumların denetimi, ombudsman veya asistan ombudsman tarafından habersiz yapılır. Ombudsman zaman zaman düzenlediği halk toplantılarında halkın şikâyetlerini dinleyerek de harekete geçebilmektedir.[198]

Prosedür genellikle şikâyetle ilgili olan kurumdan derhal bir rapor istenmesi ile başlar. Vaka ile doğrudan ilgili olan kurum dışındaki başka bir kurumun da fikri alınabilir. Raporları ve gerekli bilgiyi elde etmesine karşın Ombudsman yine de şikâyet hakkında ilave açıklamalara ihtiyaç duyabilir. Kural olarak Ombudsman duruşmalar düzenlemez. Ama ihtiyaç duyulursa polisten işbirliği ister ve çok önemli vakalarda bütün ülke üzerinde dava açma yetkisi olan Merkezi Ceza Polisi (Central Criminal Police) ile işbirliği yapar. İlgili bütün otoriteler Ombudsmanın istediği bütün dokümanları vermek ve istediği resmi yardımı ona sağlamakla yükümlüdür.[199]

---

[195] KILAVUZ, YILMAZ ve İZCİ, s. 57.
[196] BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, s. 44-45.
[197] BAYLAN, s. 38.
[198] MUTTA, s. 71.
[199] BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, s. 45.

2.3. Danimarka Ombudsmanı

Danimarka'da ombudsman kurumu 1953 Anayasasında yapılan bir düzenleme ile kurulmuştur. Anayasada kurumun adı "Sivil ve Askeri Yönetim İçin Parlamento Komiseri" olarak belirlenmiştir. 1954 yılında çıkarılan 203 Sayılı Yasa ile ilk ombudsman görevine başlamıştır. Kurumun yapısında ve yetki alanlarında, 1961 yılında çıkarılan 342 Sayılı Yasa ve 1971 yılında çıkarılan 258 Sayılı Yasa ile bazı değişikler yapılmıştır. Danimarka, ombudsman kurumunun modern refah devletine ilk uyarlaması bakımından oldukça önemlidir. Danimarka Ombudsmanı, dünyanın birçok ülkesindeki ombudsman kuruluşlarına örnek olmuştur. Model olarak İsveç Ombudsmanı esas alınmış olup, Danimarka Ombudsmanı sivil ve askeri konularda da yetkili kılınmıştır.[200]

2.3.1. Atanması ve Statüsü

Ombudsman, Parlamento tarafından Hukuki İşler Komitesi (The Legal Affairs Commitee)'nin önerisiyle tartışmasız bir oturumda seçilir. Seçim her genel seçim ile birlikte olur, seçilen ombudsmanın görev süresi Parlamentonun görev süresi kadardır ve tekrar seçilme hakkı vardır, yetmiş yaşına kadar da seçilebilir. Seçilecek olan kişinin hukuk eğitimi görmüş olması ve Parlamento üyesi (Folketing) olmaması gerekmektedir.[201] Buradaki en önemli nokta, adayın politik olarak tarafsız olması ve Parlamentodaki partilerin çoğunluğunun desteğini kazanmasıdır. Eğer ombudsman Parlamentonun güvenini kaybederse Parlamento onu görevden alabilir. Ombudsman çalışacağı kadrosunu kendisi oluşturur ve dağıtır. Kadroya verilen maaş ise Parlamento üyelerine uygulanan şekilde belirlenir.[202]

2.3.2. Görevleri ve Yetkileri

Genel kaide olarak Danimarka Ombudsmanın denetim alanı, sivil ve askeri merkezi hükümet yönetimi ile yerel hükümet idaresini kapsar. Bu tanım neredeyse kamu idaresi terimini kapsayacak kadar geniş bir tanımdır. Buna rağmen, özellikle yerel idareler göz önüne alındığında ombudsmanın yetkileri pratikte bu tanımdan daha kısıtlıdır. Yerel yönetimler Ombudsman Yasası'nın 1. Bölüm, 1. ayrımına göre belli koşullarda denetlenebilmektedirler. Yerel yönetimlerde çalışan kişilerle ilgili

[200] MUTTA, s. 72.
[201] AVŞAR, s. 186.
[202] BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, s. 47.

olarak, eğer sorun için mülki amirlere başvurulabiliyorsa yani özerk yönetimin müdahalesi meşru kılınmışsa, ombudsman ancak o zaman işe el koyabilmektedir.[203]

Ombudsman Yönergesi'ne göre bakanlar, memurlar ve devlet adına kamu hizmeti gören öteki kamu personeli ombudsmanın yargı alanına girmektedir. Kiliseler de bu kapsama dâhildir, ancak dinsel öğretiye ilişkin sorunlar bundan ayrık tutulmaktadır. Salt Kilise yönetimine ilişkin sorunlar için ombudsmana gidilebilir.[204]

Ombudsmanın yetkileri arasında; herkesten her türlü şikâyeti kabul etmek, kendi inisiyatifi ile şikâyet konuları saptayarak bunları soruşturmak, hükümetten her türlü bilgi ve belgeyi istemek, kamu kuruluşlarında denetleme gezileri yapmak, Cumhuriyet Savcılarından soruşturmanın derinleştirilmesini istemek, adliye mahkemelerinde cezai dava açmak ve ilgili Bakanlıktan hatalı bulduğu kamu görevlisi hakkında kovuşturma açılmasını veya belli bir disiplin cezası verilmesini istemek sayılabilir.[205]

Yukarıda sayılan yetkiler her ne kadar ombudsmanın kamu yönetimini denetim altında tutabilecek her türlü güç ile donatılmış olduğu izlenimini veriyorsa da gerçekte yetkilerine yasa ve yönetmeliklerle önemli kısıtlamalar getirilmiştir. Birinci olarak, hâkimler, adliye mahkemelerinin baş idari görevlileri, Kopenhag Şehir Mahkemesi'nin Veraset Bölümü Başkanı, Anayasa Mahkemesi kâtipleri, asistan hâkimler, parlamento üyeleri ile sosyal işleri üstlenmiş önemli özel kuruluşlar denetim kapsamı dışındadır. İkinci olarak, şikâyet konusu bir kabine üyesini ilgilendiriyorsa önerilerini parlamentoya sunacak fakat bu bakan hakkında bizzat kendisi soruşturma yapamayacaktır. Üçüncü olarak, kamu kuruluşlarından isteyeceği bilgi ve dokümanlar, Adliye Yönetimi Yasası'na göre mahkemelerin inceleyebileceği dokümanlardan daha gizli ise onları inceleme yetkisi yoktur. Dördüncü olarak, diğer tüm şikayet kurumlarını tüketmeden yapılan başvurular ombudsman tarafından geri çevrilmektedir.[206]

---

[203] KURUÜZÜM, s. 138.
[204] AKINCI, s. 321.
[205] BAYLAN, s. 30.
[206] MUTTA, s. 73.

2.3.3. Çalışma Usulü

Danimarka Ombudsmanı, bireylerin şikâyeti üzerine harekete geçebileceği gibi medyada çıkan haberler üzerine veya zaman zaman çıktığı denetlemelerde gördüğü hatalı durumlara karşı resen de harekete geçebilmektedir.[207]

Şikâyet etmenin hiçbir bedeli yoktur ve yerine getirilmesi gereken çok az koşul vardır. İsimsiz şikâyetler kabul edilmez ve şikâyet edilen halin gerçekleşmesinden sonraki bir yıl içinde şikâyette bulunulması gereklidir. Ombudsman, şikâyet bir temele dayanmıyorsa veya saçma ise şikâyeti reddeder ve şikâyetçiyi de durumdan haberdar eder. Ombudsman bir şikâyet ile ilgilenmeye karar verdiğinde, meseleyi yazılı olarak hakkında şikâyet olan otoriteye bildirir ve otoritenin dosyalarını ve kayıtlarını ödünç olarak ister. Otoriteler ombudsmana gerekli bilgiyi vermekle yükümlüdürler. Olay araştırmaları telefonla veya otorite ile toplantılar düzenlenerek de yapılabilir. Bazı olaylarda anket veya denetim de gerekli olabilir.[208]

Ombudsman temel hak ve özgürlüklerin ihlaline ilişkin bir bulguya rastladığında, herhangi bir yakınmaya gerek kalmaksızın kendiliğinden denetim yetkisini kullanabilir. Bu konuda geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Ombudsmanın kendiliğinden hareket yetkisi, daha çok teknik anlamda bir "teftişi" içermektedir. Örneğin sağlık kurumları, hapishaneler, çocuk yuvaları, sosyal güvenlik kuruluşları, polis, askeri kışlalar zaman zaman yapılan denetimlerle, orada bulunanların Anayasa'da güvence altına alınmış olan hak ve özgürlüklerine ilişkin bir ihlalin olup olmadığı araştırılır.[209]

Ombudsmanın incelediği konularda kanuni takip başlatma yetkisi yoktur ancak, savcıya kanuni takip önerebilir. Yaptığı araştırmalar sonucunda idareyi feshetme, değiştirme yetkisine de sahip değildir.[210]

2.4. İngiltere Ombudsmanı

İngiltere'de idari sorunlarda uğraşan özel mahkemeler yoktur. Herhangi bir yönetici hakkında eylem ve işlemleri sebebi ile bir anlaşmazlık veya şikâyet

[207] AVŞAR, s. 73.
[208] BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, s. 48.
[209] AKINCI, s. 323.
[210] AVŞAR, s. 73.

durumunda bu kişinin, herhangi bir vatandaş gibi genel yetkili mahkeme önüne çıkarak kendisini ve yaptığı işlemi savunması gerekir. Baktıkları davalarda tam yetkili olmalarına karşılık, mahkemelerin çalışmalarında da bazı sorunlar ve fiili sınırlamalar ortaya çıkmaktadır. Öncelikle devlet dairelerine karşı açılan davaların sonuçlanması uzun zaman almakta, maliyet yüksek olmakta, resmi işlemlerin gizliliği geleneği sebebiyle bir müşteki için şikâyetine konu olan işlemin neden hatalı olduğunu bilmesi ve ispatlayabilmesi zor olmaktadır. Ancak kanunların açık ihlallerinde mahkemeler kişi haklarının savunmasında tam yetkili olmaktadırlar.[211]

II. Dünya Savaşından sonra devlet faaliyetlerinin çok genişlemesiyle, bu faaliyetler sonucu yapılan idari hatalardan doğan haksızlıklar ve verilen zararların arttığı gözlenmiştir. İşte bu gerçekten yola çıkan İngiliz politikacıları ve kamuoyu bu eksikliği giderecek ve idarenin eylem ve işlemlerini tarafsız bir gözle inceleyecek bir kurum arayışına girmiş ve dış kaynaklı "ombudsman" kurumu "İngilizleştirilerek" İngiliz siyasi ve idari yapısına adapte edilmiştir.[212]

1961 yılında Adalet Bakanlığı, kötü yönetimden kaynaklanan şikâyetlere ve vatandaşın haksızlığa uğradığı düşüncesiyle şikâyetçi olduğu kararların temyizine bakacak genel bir mahkeme ile İskandinav Ülkelerindeki Ombudsmanlık kurumu benzeri bir Enstitünün kurulmasını öngören bir rapor[213] yayınlamıştır. Rapor, 1964'de Muhafazakârlardan sonra iktidara gelen İşçi Hükümetince ancak gereken ilgiyi görmüş ve iktidar mahkeme yerine "Parlamento Komisyonu" kurulması sözünü vermiştir. 1967 yılında Parlamenter Komisyon Yasası ile ilk İngiliz Ombudsmanı kurulmuştur.[214]

Kamu kurumlarının Parlamento Komiseri tarafından genel maksatlı olarak denetlenmesinin yanında, daha sonra ihtisas niteliğinde daha dar, özel konularda faaliyet gösteren ombudsman kurumları kurulmuştur. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

---

[211] ATAMAN, Taykan, "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:65, Sayı:400 (Eylül), 1993, s. 219.
[212] UYANIK, Sırrı, "İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:66, Sayı:403 (Haziran), 1994, s. 206.
[213] The Citizen and Administration: the Redress of Grievances (The Whyatt Report).
[214] ALTIPARMAK, Ahmet, "İngiltere'de Mahalli İdareler Ombudsmanlığı", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:5, Sayı:9 (Eylül), 2000, s. 34.

1. Yerel yönetim Ombudsmanları
2. Polis Ombudsmanı
3. Kuzey İrlanda Ombudsmanı
4. Adli hizmetler Ombudsmanı
5. Yatırım Ombudsmanı
6. Sigorta Ombudsmanı
7. Mal-mülk Ombudsmanı
8. Medya Ombudsmanı
9. Emekliler Ombudsmanı
10. Sağlık hizmetleri Ombudsmanı
11. Cezaevi Ombudsmanı.[215]

2.4.1. Atanması ve Statüsü

1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanunu'na göre, Kraliçe herhangi bir şahsı bu kanun kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere Yönetim için Parlamento Komiseri olarak atayabilir. Kraliçenin atama kararnamesi, Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulduğundan atama gerçekte Hükümet tarafından yapılmaktadır. Bu şekilde atanan kişi iyi davranış gösterdiği sürece ve en geç 65 yaşında emekli oluncaya kadar görevde kalabilir. Komiser olarak atanan kişi bu görevinden kendi talebi ile affını isteyebileceği gibi, parlamentonun her iki kamarasının talebi üzerine Kraliçe tarafından da görevden alınabilir.[216]

Kurum kadrosunda, salt hukuki yaklaşımları ve uzun tahlillere girişmeleri nedeniyle avukat istihdam edilmeme uygulaması yerleşmiştir.[217]

Parlamento komiseri, hem parlamentoya hem de hükümete karşı bağımsızdır. Ücreti örtülü ödenekten karşılanmakta, sayıları ve hizmet koşulları Hazine

[215] ÖZDEN, s. 61.
[216] ATAMAN, s. 222.
[217] MUTTA, s. 80.

Bakanlığınca onaylanmak kaydıyla kendisine yeteri kadar yardımcı atayabilmektedir.[218]

2.4.2. Görev ve Yetkileri

İngiliz Ombudsmanı'nın temel görevi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğramış bireylerin yönetim önünde haklarını savunmaktır. İngiliz Ombudsmanı, yönetimin gerek mevzuatı yanlış ve eksik uygulaması veya hiç uygulamamasından gerekse de mevzuata uygun ama hizmet kalitesindeki yetersizliklerden kaynaklanan hakkaniyetsiz durumlarını düzeltmeye çalışmaktadır. Diğer bir ifadeyle İngiliz Ombudsmanı kötü yönetime karşı etkili çareler aramaktadır.[219]

Kötü yönetim kavramının tanımının yasada yapılmamasına karşın, İngiliz hukukunda bu kavramdan genellikle "önyargılı, dikkatsiz, gecikmeli, keyfi ve yersiz" davranışlar anlaşılmaktadır. Pratikte bunun anlamı "yersiz ve nedensiz gecikme; yanlış, yetersiz veya yanıltıcı bilgi verme; kuralları yanlış uygulama" gibi eylemlerdir. Bu kapsam darlığına karşın uygulamada göreve gelen ombudsmanlar "kötü yönetim" kavramını geniş biçimde yorumlama eğiliminde olmuşlardır.[220]

Parlamento Komiseri'nin kurulmasından itibaren günümüze kadar görev ve yetkileri sürekli artmıştır. Kanunun ilk metnine ekli 2 sayılı cetvelde sayılan hükümet daireleri ve diğer idareler Parlamento Komiseri'nin yetki alanında sayılmıştır. 1987 yılında yapılan değişiklikle, kanuna ekli 2 sayılı listede belirtilen şartlara ve notlara uygun olarak, listede sayılı 44 adet bakanlık, tüzel kişiliği olan ve olmayan kamu kurum ve kuruluşları da Parlamento Komiseri'nin yetki alanına dâhil edilmiştir. Başlangıçta yerel yönetimler ile sağlık hizmetleri Parlamento Komiseri'nin yetki alanı dışında tutulsa da, 1973 ve 1974 yıllarında yapılan değişikliklerle bu kuruluşlarda denetim kapsamına dâhil edilmiştir.[221]

Parlamento Komiseri'nin inceleme yapamayacağı konular ise; dış ilişkiler, elçilik ve konsolosluk işleri, Kraliyet dominyonlarıyla ilgili işlemler, yargısal işlemler, yönetimin akitleri ve ticari işlemleri, sivil ve askeri personelle ilgili

---

[218] KILAVUZ, YILMAZ ve İZCİ, s. 58.
[219] ŞENGÜL, s. 137.
[220] UYANIK, s. 206.
[221] MUTTA, s. 81.

işlemler, şeref payesi, mükâfat veya imtiyaz verilmesi ve son olarak yargı yoluna başvurma veya yargısal işlemler yoluyla hak aramadır.[222]

Parlamento Komiseri, kendisine ulaşmış şikâyetlerle ilgili olarak yetkisi dâhilindeki tüm kuruluşlardan bilgi ve belge istemek açısından Yüksek Mahkeme'nin sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir. Bu konuda Komiser'in araştırmalarına getirilmiş tek kısıtlamanın Kabineye ait belgelerle, Kabine zabıtları olduğu söylenebilir.[223]

2.4.3. Çalışma Usulü

Parlamento Komiseri'nin resen inceleme ve soruşturma yetkisi İngiltere'de mümkün değildir. Ayrıca İngiltere'de fertlerin doğrudan Parlamento Komiseri'ne başvurma yetkileri de olmayıp, ancak parlamento üyeleri aracılığı ile dilek ve şikâyetlerini komisere ulaştırabilmektedirler.[224]

Parlamento Komiserine müracaat doğrudan olmamakta, parlamento üyelerine yapılan yazılı müracaat milletvekili isterse Parlamento Komiseri'ne intikal ettirilmekte veya doğrudan gelen yazılı şikâyet ilk incelemede haklı görülürse gerekçesi ile milletvekiline soruşturma isteyip istemediğini öğrenmek için gönderilmektedir. Bu uygulama Fransız sistemi ile benzerlik göstermekteyken genel ombudsman ilkesinden ayrılmaktadır.[225]

İngiltere'de kişiler doğrudan Parlamento Komiseri'ne başvuramadıkları gibi, Lordlar Kamarası üyelerine de başvuramamaktadırlar. Vatandaşlar şikâyetlerini sadece Avam Kamarası üyesi milletvekillerine yaparlar ve o milletvekili de kendisine yapılan şikâyeti Parlamento Komiseri'ne iletir ve inceleme, araştırma, soruşturma yaparak hazırlanacak nihai raporun kendisine bildirilmesini ister. Komiser hazırladığı raporun bir suretini, şikâyetin incelenmesini kendisine havale eden milletvekiline, birer suretini de ilgili devlet dairesinin en yetkili memuruna veya ilgili idareye, kendi işlem ve eylemlerinden şikâyet edilen memura ve şikâyette bulunan kişiye gönderir.[226]

---

[222] TAYŞİ, s. 111.
[223] KILAVUZ, YILMAZ ve İZCİ, s. 58.
[224] KAYA, s. 402.
[225] ATAMAN, s. 783.
[226] TAYŞİ, s. 111.

İdarenin eylem ve işlemleri sonucu hak ve özgürlüklerinin zarar gördüğünü iddia eden gerçek kişiler ile tüzel kişiliği olan veya olmayan fert grupları şikâyetçi olabilirler. Ayrıca kanunda aranan diğer bir şarta göre de, müştekinin İngiltere'de oturması veya İngiltere'de bulunduğu sırada idarenin kendisi ile ilgili bir işlemde bulunması veya şikâyetçinin İngiltere'de ikamet etmemekle birlikte yapılan işlemin 1964 tarihli Kıt'a Sahanlığı Kanunu'nda gösterilen yerdeki bir tesiste, uçakta veya gemide iken gerçekleşmiş olması gerekmektedir.[227]

Parlamento Komiseri'ne başvuranın haksızlığa, adaletsizliğe ve ya zarara uğramış olması ve en azından müracaatta bir menfaatinin bulunması gereklidir. Yine şikâyetin zarara sebep olan eylem ve işlemin öğrenildiği tarihten itibaren on iki aylık sürede yapılmış olması gerekir. Ancak, bu süreden daha önceki bir zamanda gerçekleşen eylem ve işlemlere ilişkin şikâyetleri, Komiser'in bu olayda özel sebepler görmesi ve gecikmeyi haklı kılan sebeplerin olması halinde de kabul edebilir. "Zamanaşımı" kaydının değerlendirilmesi tamamen komiserin takdirine bırakılmıştır.[228]

Parlamento Komiseri'nin soruşturmaları sonucunda uygulanması zorunlu kararlar alma, idareyi mahkûm etme, idari işlemleri iptal etme, memur hakkında disiplin cezası uygulama gibi yetkileri yoktur. Ancak, memurun kusurlu olduğunu ve kusurunun bir cezası bulunduğunun kanaatine varırsa bunu ilgili kuruma bildirir, ayrıca yargıya aksettirir.[229]

Parlamento Komiseri'nin icrai yetkisinin olmamasına rağmen, uygulamada idari makamların onun tavsiyelerine genellikle uydukları görülmektedir. Bunun sebebi ise, komiserin kurumlarla olan iyi ilişkileri ve parlamento desteğini almasıdır.[230]

2.5. Fransa Ombudsmanı

Fransa uzun yıllardan beri güçlü bir devlet yönetim geleneğine ve merkezi yönetim sistemine sahip bir ülkedir. Bununla birlikte yine etkin bir yönetsel yargı sistemi ile vatandaşların kamu kurumları karşısında hak ve özgürlüklerinin

[227] ATAMAN, s. 229-230.
[228] MUTTA, s. 83.
[229] AVŞAR, s. 186.
[230] MUTTA, s. 8.

korunması, yönetimin eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi sağlanmaktadır. Vatandaş devlet kurumlarının haksız uygulamalarına karşı yönetsel yargı sistemi tarafından korunmaktadır. Bunun için vatandaşlar bir haksızlık durumunda kamu kurumlarının işlemlerine karşı iptal davası açarak haklarını güvence altında tutabilmektedirler.[231]

Fransa'da İskandinav ülkelerindeki gibi bir ombudsman kurumunun ihdası gerektiği fikri ortaya atıldığında böyle bir kuruma gerek olup olmadığı çok eleştirilmiş;[232] bu sistemin kurulması engellenmek istenmiştir. Bu eleştiriler şöyle sıralanabilir:

1. Yönetimi hukukilik ve gerektiğinde yerindelik yönlerinden denetleyen, başarısı kanıtlanmış, geleneksel bir kurum bulunmaktadır: Conseil d'Etat (Devlet Şurası-Danıştay). Fransa için en iyi ombudsman bu kurumdur.

2. Fransa'nın kalabalık bir nüfusa sahip olmasından dolayı ombudsman kendisine yapılacak başvuruları karşılayamaz, hepsiyle gereğince ilgilenemez ve dolayısıyla başarılı olamaz.

3. Birçok bürokrattan oluşacak hizmetleri, diğer bürokratlar üzerinde otoritelerini kanıtlamaya çalışacaklardır.

4. Fransız yönetim yapısı ve işleyişi bu kurumu kabul eden ülkelerden farklıdır. Bu nedenle kurulacak yeni bir kurumu yönetim yapısı reddedebilir.[233]

Ombudsman sisteminin Fransa'da kurulması gerektiğini savununlar ise şu görüşleri öne sürmüşlerdir:

1. Parlamenter rejimin bulunduğu ülkelerde ombudsman sistemi parlamento ile aralarında herhangi bir uyuşmazlık olmadan işlemektedir.

2. Ombudsmanı yargıya müdahale eden bir sistem olarak değerlendirmek yanlıştır. Bilakis, ombudsman yargısal başvuruların tamamlayıcısıdır.

3. Vatandaşları keyfi yönetimden korumak yönetimi zedelemez, aksine güçlendirir.[234]

---

[231] ÖZDEN, s. 57.
[232] MUTTA, s. 86.
[233] ÖZDEN, s. 58.

Yukarıda değinilen tartışmalar ışığında ombudsman sisteminin kurulması fikrini ortaya atan ilk kişi Cumhuriyetçi Parti genel sekreteri Michael Poniatowski'dir. Fransa'daki yönetim sistemiyle İskandinav ülkelerindeki yönetsel yapının birbirinden farklılığı nedeniyle ombudsman kurumunun adı Medyatör (arabulucu) olarak belirlenmiştir. Fransız ombudsmanının görevi, esas itibariyle "yönetim ve vatandaş arasındaki ilişkilerin gelişmesine yardımcı olmak" tır. 3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan bir kanunla kurum resmen faaliyete geçirilmiş ve daha önce çeşitli üst düzey görevlerde bulunmuş tecrübeli devlet adamı Antoine Pinay Medyatör olarak atanmıştır.[235]

2.5.1. Atanması ve Statüsü

Fransa'da ombudsman ataması kayıtsız şartsız hükümetin takdirine bırakılmıştır. Görev süresi altı yıldır ve tekrar seçilmeleri mümkün değildir. Görevi süresince il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliklerine seçilemezler. Yakın çalışma arkadaşlarını kendi görev süresi sona erinceye kadar kendisi atayabilir, bu kişiler asker, sivil bütün kamu görevlilerinden veya özel sektörden olabilir.[236]

Medyatör görev yaptığı süre içinde, görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz ve mahkûm edilemez. Böylece arabulucu görevini yaparken hiçbir endişe ve korkuya kapılmaması, tam bir bağımsızlık içinde çalışması için geniş bir dokunulmazlık getirilmek istenmiştir.[237]

Danıştay'ın ilgili kararnamesinde belirtilen şartlar dâhilinde görevini yapamaması durumunda Medyatör, görev süresi dolmadan önce vazifesinden alınabilir.[238]

2.5.2. Görev ve Yetkileri

Medyatör'ün yetkileri, Parlamento Komiseri'nden daha geniş fakat İskandinav ülkeleri ombudsmanınkinden daha dar kapsamlıdır.[239]

---

[234] KILAVUZ, YILMAZ ve İZCİ, s. 52.
[235] KILAVUZ, YILMAZ ve İZCİ, s. 57.
[236] AVŞAR, s. 186.
[237] KAYA, s. 403.
[238] ÖZDEN, s. 59.
[239] MUTTA, s. 87.

Fransa'da vatandaşı yetki tecavüzüne karşı koruyan Medyatör'ün iki rolü bulunmaktadır. Bunlar:

1. İdare ile idare edilenler arasındaki davalara hoş ve insaflı bir çözüm aramak.

2. İdarenin görevini geliştirmek için reform niteliğinde tavsiyelerde bulunmak.[240]

Medyatör'ün denetim kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ise şunlardır:

1. Devlet tüzel kişiliği içinde yer alan tüm merkez ve taşra örgütü (bakanlıklar, valilikler vs.)

2. Tüzel kişiliği olan ulusal düzeyde kamu hizmeti yapan tüm kamu kurumları

3. Yerel yönetimler ve bunlar arasındaki birlikler

4. İktisadi ve ticari nitelikli kamu kurumları ile devlet iktisadi teşebbüsleri ve karma iktisadi teşebbüsler

5. Kamu hizmeti yapan özel hukuk kuruluşlarıdır.[241]

Medyatör'ün, adli ve idari yargı yerleri üzerinde hiçbir denetim yetkisi yoktur. Bir yargısal kararın tartışılmasına giremez, doğru ve yanlış olduğu söz konusu edilemez, gerekçelerini ve dayanaklarını eleştiremez. Kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin işlemleri tamamen Medyatör'ün görevi dışında bırakılmıştır.[242]

Medyatör'ün geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi bulunmaktadır. Gerekli gördüğü hallerde bakanlarda dâhil bütün kamu görevlilerinden yardım isteyebilir. Soruşturduğu konu ile ilgili her idari belgeye, dosyaya, bilgiye ulaşma hakkı vardır. Kamu yönetimi bunu sağlamak zorundadır. Belgelerin gizlilik niteliği öne sürülerek ombudsmanın görmesi engellenemez. Yalnız, milli savunma, devlet güvenliği dış ilişkiler konularında bu kural uygulanmaz.[243]

---

[240] KAYA, s. 404.
[241] KURUÜZÜM, s. 152.
[242] MUTTA, s. 87.
[243] AVŞAR, s. 186.

2.5.3. Çalışma Usulü

Fransa da İngiltere gibi kendi ombudsmanına, dünya üzerindeki benzer kurumların aksine doğrudan başvuru olanağı vermeyen bir ülkedir. Bir kişi özel olarak Medyatör'e şikâyette bulunamaz. Bu hak öncelikle Parlamento üyelerine, belediye başkanlarına, mahalli encümen üyelerine ve sendikalara aittir. Bunun bir sebebi de otoritelerin olası bir şikâyet yığılmasından korkmalarıdır. Fakat acil ve önemli şikâyetler doğrudan Medyatör tarafından kabul edilebilirler.[244]

Kendisine iletilen vakai müracaat veya şikâyetle ilgili dosya milletvekili veya senaratör tarafından incelenerek, Medyatör'ün yetkisine sahip olup ve onun müdahalesinin gerekli olduğu kanaatine varılırsa bu konu Medyatör'e iletilir. Parlamenter tüm dilekçeleri Medyatör'e aktarmak zorunda olmadığı gibi aktarma süresi de kendisine dayatılamaz.[245]

Medyatör'e başvuruda bazı sınırlamalar söz konusudur. Bu sınırlamalar:

1. Cumhuriyet Medyatörü'nün yetkisi yönetimin kendi yetkisini aşamaz. İlgili, Medyatör'e başvurmadan önce kendisine tanınan başvuru olanaklarından yararlanması gerekir.

2. Medyatör'e yapılan başvuru yargısal başvurudan tamamen bağımsızdır ve yargı başvurusu sürelerini kesici bir etki yapmaz.

3. Cumhuriyet Medyatörü'nün yurttaş ile yönetim arasındaki misyonu, bir yargıç veya yöneticinin misyonundan çok bir uzlaştırıcının misyonuna benzer. Medyatör'e başvuru ne yargısal nede yönetsel başvurunun yerine geçebilir; bu başvurularla karışmaz ve iç içe girmez.[246]

Medyatör, yaptığı incelemeler neticesinde vardığı sonucu hem şikâyetçiye, hem de ilgili yönetime bildirmektedir. Medyatör'ün vardığı sonuç çerçevesinde yaptığı tavsiyelerin bir kamu görevlisi tarafından dikkate alınmaması halinde, duruma göre Medyatör, ya görevlinin amirine müracaat edip disiplin mekanizmasını harekete geçirmesini istemekte ya da savcılığa başvurup dava açtırabilmektedir. Bu

---

[244] BABÜROĞLU ve HATİPOĞLU, s. 55.
[245] KAYA, s. 403.
[246] ERDOĞMUŞ, Osman, **Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s. 68.

yetkisi ile Medyatör, görevi sadece "kötü yönetim sonucu haksızlık yapıldığını saptadığında rapor düzenlemek" olan İngiliz Parlamento Komiserinden ayrılıp, İskandinav Ombudsmanına yaklaşmaktadır. Nihayet Medyatör, diğer ombudsmanlar gibi çalışmaları ile ilgili olarak hazırladığı raporu hem Cumhurbaşkanı'na, hem de Parlamento'ya sunmaktadır.[247]

2.6. Avrupa Birliği Ombudsmanı

AB en yalın tanımlamayla, ekonomik ve siyasal hedefleri olan bir bölgesel bütünleşme projesidir. Ekonomik uyum biçimlerini kabaca serbest ticaret alanı, gümrük birliği, ortak pazar, parasal birlik ve ekonomik birlik olarak beş kategoride toplamak mümkündür. Bu çerçevede ekonomik entegrasyonunu sağlayan AB, bu hedeflere siyasal hedefleri de ekleyerek dünyadaki bütünleşme çabalarının en başarılı örneği olma yolunda ilerlemektedir.[248]

Avrupa'da Birleşik bir devlet kurma fikrinin kökenleri, günümüzden çok eski tarihlere Napolyon ve Viktor Hugo'ya kadar uzanmaktadır. Hugo'da düşünce, Napolyon'da ise eylem şeklinde kendini gösteren birlik fikri, önce siyasi ve askeri birliğin ve onun icap ettirdiği müesseselerin kurulmasını ve ardından ekonomik, sosyal ve kültürel birliğin sağlanmasını metot olarak kabullenmiştir.[249]

AB'nin temelleri, Fransız Dış İşleri Bakanı Robert Schuman'ın Bildirgesinde 9 Mayıs 1950'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kurmayı önermesiyle ve bu önerinin 18 Nisan 1951'de Paris Antlaşmasıyla hayat bulmasıyla atılmıştır. Böylece altı kurucu ülke (Belçika, Federal Almanya Cumhuriyeti, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda) arasında ortak bir kömür ve çelik pazarı oluştu. Amaç, İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın zafer kazanan ve yok olan ulusları arasında barış tesis etmek ve paylaşılan kurumlar içinde işbirliği ile eşit bir şekilde bu ülkeleri bir araya getirmekti. Daha sonra 25 Mart 1957'de kurucu altı ülke Roma Antlaşması ile her türlü ürün ve hizmeti kapsayan daha geniş tabanlı bir ortak pazarı olan Avrupa Ekonomik Topluluğunu kurmaya karar vermişlerdir. 1 Temmuz 1968'de gümrük işlemleri tamamen kalkmış ve yerine, 60'lı yıllarda özellikle ticaret ve tarımda, ortak

---

[247] KILAVUZ, YILMAZ ve İZCİ, s. 59.
[248] ACAR, Mustafa, "Sihirli Anahtar Terminatöre Karşı: Avrupa Birliği Nedir, Ne Değildir?", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, Sivas, s.113.
[249] ABDİOĞLU, s. 86.

politikalar oluşturulmuştur.[250] Avrupa Ekonomik Topluluğunun öngörmüş olduğu entegrasyon, genel bir ekonomik bütünleşmedir. Üye ülke pazarları içinde kişi, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımını ve genel ekonomi politikalarında koordinasyonu öngörmüştür. 1 Ocak 1992 tarihi itibariyle tamamlanan İç Pazar, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin ulusal pazarlarını birbirinden ayıran sınırları kaldırarak, tek bir Pazar haline getirmiştir. Böylece, daha önce, kişi, mal, hizmet ve sermayenin üye ülkeler arasındaki dolaşımına getirilen engeller ortadan kaldırılmıştır. Kısaca, üye ülke sayısı kadar Pazar yerine tüm üyelerin oluşturduğu tek bir Pazar oluşturulmuştur. 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile Avrupa'daki bütünleşme süreci, Avrupa Birliği adını almıştır. Aynı Antlaşma ile Tek Para Birimine geçilmesi hükme de getirilmiştir.[251]

7 Şubat 1992'de, Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nda; ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikâyetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işlemesinde yurttaşa yardımcı olmayı amaçlayan "Avrupa Ombudsmanı" yaratılmıştır. Ayrıca bunun yanında, Avrupa Birliği dâhilinde meydana gelecek ve özel sektörle ilgili anlaşmazlıklar için, "Toplum Ombudsmanı" oluşturulmuştur. Bu Ombudsman, gerekli yasal işlemlerin Avrupa veya ulusal mahkemelerin hangisinde görüleceğine de karar vermektedir.[252]

Avrupa Konseyi'nin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için ulusal kurumlar arasında işbirliğini amaçlayan faaliyetleri çerçevesinde yürürlüğe koyduğu ilk uygulama olan "İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesinde Yargı Dışı Araçlar: Ombudsman" konulu (28–30 Ekim 1982 tarihleri arasında Sienne-İtalya'da gerçekleştirilmiştir) seminer kararları Avrupa Birliği'nin ombudsman kurumuna bakışını yansıtması açısından çok önemlidir. Bu kararlar özetle:

---

[250] **AB Nedir?, <http://www.avrupa.info.tr/Files/MuzakereSureci-2006.pdf>, (13.06.2009).**

[251] **Avrupa Birliği Nedir?**, <http://www.tobb.org.tr./abm/raporlaryayınlar/abnedir.doc>, (25.06.2009).

[252] **Avrupa Birliği Ombudsmanı**, <http://www.uyurgezer.net/avrupa-birligi-ombudsmani-t94539.html?s=b7dc7b5ee83d30ae752424dce132f26e&amp>, (02.01.2009).

1. Henüz bu kurumu uygulamayan üye ülkelerde ombudsmanların işlevlerine benzer işlevleri yerine getiren bireylerin, ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde isimlendirilmesi gerekecektir.

2. Avrupa Konseyi bünyesinde ombudsmanların yetkilerinin ve işlevlerinin iyileştirilmesi, genişletilmesi ve uyumlulaştırılması konusunda incelemeler yapılacaktır.

3. Ombudsmanların yetkilerinin genişletilmesi imkânları, insan haklarının korunması konusundaki yasal düzenlemelerde görüş bildirmelerine imkân tanıyacak şekilde, üye ülkelerce araştırılacaktır.

4. Avrupa Konseyi bir yandan üye ülkelerin ombudsmanları, diğer yandan da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargıçları ve Avrupa Komisyonu'nun üyeleri arasında bilgi değişiminin koordinasyon merkezi rolünü oynayacaktır. Bu amaçla farklı ombudsmanların kararlarına ilişkin bilgilerin değişimi kolaylaştırılarak faaliyetlerine ilişkin güncelleştirilmiş bilgileri yayacak ve yayınlayacak, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışan uluslararası ve ulusal yargı dışı ve yargısal araçların birlikte çalışmasından doğan ortak sorunlar üzerine görüş alış verişini organize edecektir.

5. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Komisyonu'nun bireyin yönetsel kararlara karşı korunması konusundaki kararlarının ayrıntısı ombudsmanların yararlanmalarına açılacaktır.

6. Ombudsmanlık Kurumu tarafından sunulan imkânlar ve hizmetlere ilişkin bilgilerin zorunlu bilgiler programı dâhilinde vatandaşlara broşürlerle ulaştırılması sağlanacaktır.[253]

Avrupa Birliği Temel Hakları'nın 41. maddesinde de "iyi yönetim hakkı" da temel bir hak olarak kabul edilmiş ve bu hakkın gerçekleştirilmesinde ombudsman temel şartlardan biri olarak benimsenmiştir.[254]

Eski Finlandiya Ombudsmanı Jacob Söderman 1 Eylül 1995'de ilk Avrupa Ombudsmanı olarak göreve başlamıştır. Daha sonra P. Nikiforos Diamondouros 1

---

[253] **Ombudsman**, <http://www.egze.com/forum/ombudsman-vt6142.html>, (05.02.2009).
[254] ŞAHİN, s. 76.

Nisan 2003'te Avrupa Ombudsmanı seçilmiştir. Diamondouros, daha önceden ilk Yunanistan Ombudsmanı olarak da görev yapmıştır.[255]

Avrupa Konseyi İstişare Asamblesinin 1975'de aldığı 457 sayılı tavsiye kararında ombudsmanlık müessesi bütün AB üyesi ülkelere tavsiye edilmiştir. Ayrıca, AB'ye üye olacak ülkelerde de ombudsmanlık kurumunun kurulması karara bağlanmıştır.[256]

2.6.1. Atanması ve Statüsü

Avrupa Ombudsmanı, AB kurum ve kuruluşlarında kötü yönetim ile ilgili konulardaki şikâyetlerini soruşturan, bağımsız ve tarafsız bir kurumdur.[257]

Ombudsman her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, yasama önemi süresince atanır ve görev süresi bittikten sonra yeniden seçilebilir. Ombudsman, Birlik vatandaşı, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığından şüphe edilmeyecek kişiler arasından seçilir. Ayrıca, kendi ülkesindeki yüksek yargı görevlisinin sahip olması gereken şartlara sahip olmalı ya da görevinin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığı olmalıdır. Ombudsman göreve başladığında ATAD önünde görevini bağımsız ve tarafsız yapacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluklarına sahip çıkacağına, dürüst ve basiretli çalışacağına dair yemin eder. Ombudsman görev süresince kazanç getiren ya da getirmeyen, politik ya da idari başka bir görevde bulunamaz.[258]

Ombudsman görevini yerine getirirken tamamen bağımsızdır. Hiçbir organdan talimat almaz. Görevini yerine getirecek şartları taşımadığı tespit edilen ya da ciddi bir hatasından dolayı sorumlu bulunan Avrupa Ombudsmanı, AP'nin isteği ile ATAD tarafından görevden alınabilir.[259]

Ombudsman ATAD yargıçları ile aynı statüdedir. Aynı ücret ve emeklilik haklarına sahiptir. Ombudsmanın sandalyesi Avrupa Parlamentosundadır. Ombudsmana yardımcı olmak üzere kendisi tarafından bir sekretarya ve bir

---

[255] ÖZDEN, s. 81.
[256] KÖKSAL, s. 40.
[257] **<http://ombudsman.europe.eu>**
[258] ARIKAN, Mustafa İberya, **Avrupa Birliği Ombudsmanı**, <http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm>, (19.12.2008), s. 4.
[259] KÖKSAL, s. 42.

başmüdür atanır. Ombudsman ile bu diğer çalışanlar AT'da çalışanlarla aynı kural ve düzenlemelere tabidir. Bütçe durumuna göre personel sayısı ayarlanmaktadır. Ombudsmanın bütçesi AP genel bütçesi içindedir.[260]

2.6.2. Görevleri ve Yetkileri

Avrupa Ombudsmanı AB kurumları hakkındaki kötü yönetim şikâyetlerini, yani kurumların ilgili kanunlara uygun olmayan hareketlerini inceler. Avrupa Ombudsmanının ilgi alanına giren kuruluşlar şunlardır:

1. Avrupa Komisyonu
2. Avrupa Birliği Konseyi
3. Avrupa Parlamentosu
4. Avrupa Sayıştayı
5. Adalet Divanı
6. Avrupa Ekonomik Sosyal Komitesi
7. Bölgeler Komitesi
8. Avrupa Merkez Bankası
9. Avrupa Yatırım Bankası
10. Avrupa Polisi (Europol)
11. Diğer AB kurumları.[261]

Avrupa Ombudsmanı ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimlerle ilgili şikâyetleri, konu Avrupa Birliği ile ilgili olsa bile inceleyemez. Bu tür konulara örnek olarak devlet daireleri, devlet kurumları ve yerel parlamentolar gösterilebilir. Ombudsman ulusal mahkemeler ya da diğer ombudsmanlar tarafından alınan kararların temyiz mercii de değildir. Ayrıca Avrupa Ombudsmanı, işyerleri ya da özel kişilerle ilgili şikâyetleri de incelemez.[262]

Ombudsmanın gizliliği olan belgeler hariç topluluk kurum ve organlarından her türlü bilgiyi ve belgeyi isteme yetkisi vardır. Orijinali üye ülkelerde olan gizli

[260] ARIKAN, s. 5.
[261] ÖZDEN, s. 82.
[262] ŞAHİN, s. 82.

belgeler ise önceden izin alınarak edinilebilir. Üye ülkelerin otoriteleri, daimi temsilcileri kanalıyla Ombudsmana yasa ve tüzüklerinde gizli olarak adlandırılmış olmadıkça olayı aydınlatacak yardımı sağlamakla yükümlüdürler. Topluluk kurum ve organlarının yetkilileri ve diğer çalışanları da Ombudsmanın talebi üzerine tanıklık yapmak durumundadırlar. Ombudsmanın beklediği yardım verilmezse AP durumdan haberdar edilir.[263]

2.6.3. Çalışma Usulü

Herhangi bir Birlik vatandaşı ve Üye Devletlerden birinde ikamet eden ya da kayıtlı işyeri Üye Devletlerden birinde bulunan bütün gerçek ya da tüzel kişiler, Birlik kurumlarının, teşkilatlarının veya dairelerinin etkinliklerinde kötü yönetim durumlarına rastlamaları halinde, Avrupa Ombudsmanına başvurma hakkına sahiptirler. Ombudsman bireysel başvurular üzerine harekete geçebildiği gibi kendi inisiyatifiyle de soruşturma başlatabilir.[264]

Şikâyette bulunan kişinin, AB'ye üye ülkelerin resmi dillerinden birisiyle, kimliğini de belirtip, AB'nin hangi kurum ve kuruluşundan şikâyetçi olduğunu ombudsmana yazılı olarak beyan etmesi gerekir. Şikâyet, şikâyete dayanak oluşturan sebepler öğrenildikten sonraki iki yıl içerisinde yapılmalıdır. Kişinin şikâyetçi olabilmesi için şahsın kötü yönetimden etkilenmesi gerekmez. Ancak kişinin şikâyetinin muhatabı kurum ve organla şikâyetten önce bağlantı kurmuş olması mecburidir. [265]

Avrupa Ombudsmanına iletilen şikâyetlerin çoğu idari gecikmeler, şeffaflık eksikliği ya da bilgiye erişimin reddi gibi konularla ilgiliyken, diğer bir kısmı ise Avrupa kurumlarıyla görevlileri arasındaki ilişkileri, personelin işe alımını ve rekabetin işleyişini içermektedir..[266]

Ombudsmana ulaşan her dilekçe tasnif edilir, kaydı alınarak numara verilir ve başvuru sahibine bildirilir. İlk inceleme safhasında şikâyetin Ombudsmanın yetki alanına girip girmediği ve dolayısıyla kabul edilebilirliği tespit edilir. Eğer başvuru yetki alanı dışındaysa ya da kabul edilemezse Ombudsman dosyayı kapatarak

---

[263] ARIKAN, s. 5.
[264] ABDİOĞLU, s. 87.
[265] KÖKSAL, s. 41.
[266] ŞAHİN, s. 82.

başvuru sahibini haberdar eder ve başka bir yetkiliye başvurmasını tavsiye eder. Başvuru kabul edilebilir nitelikte ise ancak inceleme yapılmasını gerektirecek bir durum yoksa Ombudsman dosyayı kapatır ve başvuru sahibini haberdar eder. İnceleme yapılmasını gerektirecek bir durumun olması halinde ise Ombudsman kişiyi ve ilgili kurumu haberdar ederek şikâyet dilekçesini ilgili kuruma yollar ve üç ay içinde kurumu konuyla ilgili görüşünü bildirmeye davet eder. Ombudsman uygun gördüğü takdirde kurumdan gelen görüşü başvuru sahibine ileterek bir ay içinde görüşünü bildirmesini ister.[267]

Ombudsmanın geniş araştırma yetkisinin tersine, kötü yönetim durumu söz konusu olduğunda sahip olduğu yetkiler oldukça sınırlıdır. Ombudsman kendisine gelen bir şikâyeti haklı gördüğünde ilgili kuruma iletir ve bu kurumun gerekli düzeltmeyi yapmasını ister. Kurum gereken düzeltmeleri yaparsa sorun kapanmış olur. Ancak şikâyet edilen kurum bazen gerekli düzeltmeleri yapmayı reddedebilir. Bu durumda Ombudsman, şikâyet sahibini memnun etmeye çalışır. Şikâyet edilen kuruma yapması gereken düzeltmeleri tavsiye eder. Şikâyet edilen kurum bu tavsiyelere de uymayı kabul etmezse, Ombudsman bu olayı AP'ye rapor eder.[268] Ayrıca Avrupa Ombudsmanı, incelemelerinin sonuçları hakkında, AP'ye yıllık rapor göndermekle de görevlidir.[269]

[267] ARIKAN, s. 6.
[268] ÖZDEN, s. 82.
[269] ABDİOĞLU, s. 87.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNA YÖNELİK ÇALIŞMALAR VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

1. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMUNA BENZETİLEN KURUL VE KOMİSYONLAR

1.1. Devlet Denetleme Kurulu

DDK**,** 1 Nisan 1981 tarihinde 2443 sayılı kanunla "İdarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak ve Cumhurbaşkanının istemi üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanına giren kurum ve kuruluşlar üzerinde her türlü inceleme, araştırma ve denetim yapmak üzere" kurulmuş olup, daha sonra 1982 Anayasasının 108. maddesinde düzenlenerek Anayasal bir kurum haline gelmiştir.

DDK kanununun genel gerekçesi, kurumun örgütsel yapısı, çalışma usulü, görev alanına giren kurum ve kuruluşlar hakkındaki genel bilgiler tezimizin birinci bölümünde verildiği için burada tekrar yoluna gidilmeyip, bu başlık altında daha çok kurumun, ombudsmanlık kurumu ile benzer ve farklı olan yanlarına değinilecektir.

DDK, idarenin hukuka uygun davranmasını ve hizmetin gereklerine göre yerine getirilmesini denetlemek amacıyla kurulmuş olduğundan, kurul bazı kesimlerce, Türkiye'de ombudsman benzeri kuruluş ve Türk Ombudsmanı olarak değerlendirilmiştir.[270] Oysa DDK ile ombudsman kurumunun benzerliği, her ikisinin de denetim alanına giren makamların belgelerini inceleme konusundaki yetkileri ve bir de raporları ilgili yerlere iletip bir yaptırım uygulamamalarıyla ortaya çıkmaktadır.[271] Bu benzerliklerin yanında DDK ile ombudsman kurumu arasında pek çok fark vardır. Bu farklılıkları şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Ombudsman, vatandaşların yönetimin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan şikâyetlerini en kısa zamanda incelemek ve zarar gören kişinin hakkını korumak

[270] MUTTA, s. 95.
[271] KURUÜZÜM, s. 177.

amacıyla hareket ederken, DDK yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını temin amacıyla faaliyet gösterir.

2. Uluslararası Ombudsman Enstitüsü bir kurumun ombudsman sayılabilmesi için parlamentoya bağlılığı koşulunu aramaktadır. Diğer taraftan bağımsız çalışabilmesi için ombudsmana yönetsel ve mali özerklik tanınmalıdır. Oysa DDK, Cumhurbaşkanlığı'na bağlıdır. Üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, yönetsel bakımdan da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile ilişkilidir.

3. Ombudsmanın en belirgin özelliği bireylerin başvuruları ile veya resen harekete geçebilmek olduğu halde, DDK, sadece Cumhurbaşkanının talebi üzerine denetim ve inceleme yapabilmektedir.

4. Ombudsmanın hazırladığı raporları Meclise sunmak, kendi inisiyatifi ile kamuoyuna ve basına bilgi vermek, yönetimi uyarmak, bazı ülkelerde disiplin ve ceza kovuşturması yapılmasını istemek, hatta bizzat kovuşturmaları yürütmek gibi yetkileri bulunurken; DDK, hazırladığı raporu Cumhurbaşkanına sunmakta ve gereğinin yapılmasını isteme konusunda ise Cumhurbaşkanının takdir yetkisi bulunmaktadır.[272]

Kısacası, idarenin hukuka uygunluğunu sağlama, düzenli ve verimli çalışmasının gerçekleştirilmesi gibi verilerden hareket edildiğinde Kurul'un, merkezi idare içinde yer alan danışma ve yardımcı kurullardan birisi olduğu söylenebilir. Ancak DDK'ya Cumhurbaşkanından başka kimsenin başvuramaması, kararlarının Cumhurbaşkanının iradesini yansıtması, örgütsel olarak Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği içinde yer alması dikkate alındığında ise bir idare makamını işgal etmediği, idare teşkilatı içinde yer almadığı, sadece Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmada yardımcı olan bir birim olduğu[273], ombudsman olarak değerlendirilemeyeceği açıktır.

---

[272] KILAVUZ, YILMAZ ve İZCİ, s. 62.

[273] DARENDELİ, A. Vahap, **Yargı Kararlarının Uygulanmasının Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (Türk Ombudsmanı)**, <http://www.yayin.adalet.gov.tr/9_sayi%20i%C3%A7erik/A.%20Vahap%20DARENDEL%C4%B0.htm> (05.12.2008), s. 8.

1.2. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

1987 yılında ülkemizin AB'ye tam üyelik başvurusu yapması üzerine insan hakları konusu yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Devletin devamlı olarak insan hakları ihlallerine karıştığı iddiaları insan hakları alanında yapılan çalışmaları da gölgelemiştir. 1990'lı yıllarda insan hakları ihlallerinin ve insan hakları konusunda yapılan çalışmaların parlamento aracılığı ile denetlenmesi amacıyla TBMM bünyesinde bir komisyonun kurulmasına karar verilmiş,[274] 1990 tarihli 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununun 1. maddesiyle insan haklarının korunması konusunda TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK) oluşturulmuştur.

Kanuna göre komisyonun görevlerinden birisi insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek olarak belirlenmiştir. Ayrıca her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve yurtdışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir raporun hazırlanması komisyonun görevleri arasında sayılmıştır. Komisyon, görevlerinin gereği olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme yapabilir, bilgi isteyebilir veya ilgilileri çağırıp bilgisine başvurabilir. Komisyonun hazırladığı raporların TBMM Başkanlığına sunulması ile Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara Başbakanlıkça gönderilmesi kanun gereğidir. Komisyon gerekli görürse ilgililer hakkında kovuşturma veya işlem yapılması sürecini de başlatabilmektedir. Komisyon, sadece TBMM Başkanlığınca havale olunan başvurular ile ilgili konuları incelemektedir. Komisyonun, başvuruların akıbeti konusunda başvuru sahiplerini en geç altmış günlük süre içerisinde bilgilendirmesi gerekmektedir.[275]

Komisyonun, insan hakları açısından ülkemizdeki ve dünyadaki uygulamaları incelediğini, insan hakları ihlalleri üzerine gittiğini ve görevleri arasında uygulama ile insan hakları standartları, uluslar arası antlaşmalar, Anayasa ve yasalar arasında uyum sağlamak üzere yasal düzenlemeler önermenin de bulunduğu düşünülürse;

---

[274] EROĞLU, İzzet, **TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu**, <http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2006/sayi2/tbmm_insan_haklari_inceleme_komisyonu.pdf>, (12.01.2009), s. 4.

[275] İHİK Kanunu, Md.4/e, Md.4/g, Md. 5/1, Md.6/3, Md.6/4, Md. 6/5, Md.7/1, Md.7/2.

ombudsmanın bazı fonksiyonlarının bu Komisyonda toplanmış olduğu söylenebilir.[276]

Kanun hükümleri incelendiğinde Komisyonun kamu yönetimi denetiminde sınırlılıkları olduğu görülmektedir. Öncelikle belirtilmesi gereken husus komisyonun harekete geçebilmesinin TBMM Başkanlığınca başvuruların kendisine iletilmesinden sonra olanaklı olduğudur. Ayrıca Komisyona yapılan başvuruların işleme konulabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen temel hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Belirtilen kapsama girmeyen hak ihlallerinin incelenmesi komisyonun görev alanı dışında kalmaktadır. Sayma yoluyla belirlenen Komisyonun görev alanı ombudsmanın görev alanına nazaran daha dar olmaktadır. Ayrıca Komisyonun, vatandaşların yönetimle ilgili şikâyetlerinin çözümü için yönetimle diyaloga girmesi mümkün değildir. Komisyon sadece hak ihlallerini tespit etmekle yetinerek, gerekiyorsa ilgililer hakkında idari ve cezai yaptırım sürecinin başlatılmasını talep eder. Bütün bunlardan anlaşıldığı üzere yönetimin denetlenmesinde ombudsman ile karşılaştırıldığında Komisyonun işlevselliği sınırlı kalmaktadır.[277]

1.3. TBMM Dilekçe Komisyonu

Anayasa'nın dilekçe hakkını düzenleyen 76. maddesi yurttaşlara, kendileriyle veya kamuyla ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye başvurma hakkı tanımış ve başvuruların yazılı olarak yanıtlanmasını düzenlemiştir. Yurttaşların TBMM'ye yapacakları başvurular Meclis Dilekçe Komisyonunca değerlendirilmektedir. Meclisin on altı ihtisas komisyonundan biri olan ve on iki üyeden oluşan TBMM Dilekçe Komisyonu, bütün bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir.

Dilekçe hakkıyla ilgili mevzuatın da gösterdiği gibi Dilekçe Komisyonunun yönetim üzerindeki denetiminde şekilcilik ön plana çıkmaktadır. Komisyonun dilekçeyi işleme koyabilmesi için içtüzükte belirtilen şekil şartlarına uygun olması gerekmektedir. Kendilerini yazıyla ifade etmekte zorlanan vatandaşların dilek ve

---

[276] IŞIKAY, s. 29.
[277] ŞENGÜL, Ramazan, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (14)**, Kocaeli, 2007, s. 133.

şikâyetlerinde istemlerini açık bir şekilde ortaya koyamamaları durumunda dilekçelerinin işleme konulmaması ihtimal dâhilindedir. Ayrıca Komisyon, kendisine yapılan başvuruları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmekte, onların verdikleri yanıtlar ekseninde başvuru sahibine dilek ve şikâyetiyle ilgili geri dönmektedir. Bu süreçte dilek ve şikâyet konularının muhatabı olan kurum ve kuruluşun kendi görüşünü benimsetmesinde hâkim pozisyona sahip olduğu görülmektedir. Aynı şekilde kanuna göre TBMM Dilekçe Komisyonunun başvuruyu altmış günlük süre içerisinde sonuçlandırması istenmektedir. Oysaki uygulamaya bakıldığında komisyonun iş yükünün fazlalığı nedeniyle başvuruların sonuçlandırılmasının söz konusu süreyi aştığı görülmektedir. Dilekçenin konusu olan dilek ve şikâyetin hangi kurum ve kuruluşu ilgilendirdiğinin her zaman kesin olarak belirlenememesi de diğer bir sorun alanıdır. Başvuru konusunda sorumlu birimlerinin bulunması bazen uzun bir süreci gerektirebilmektedir.[278] Ayrıca dilekçeler üzerinde yapılan incelemeler sonucunda varılan kararların, hükümeti veya yönetimi bağlayıcılığı da yoktur. Yönetim bu kararların hukuka uygunluğunu kabul etmemiş ise bunu uygulamayabilir.[279]

İlgili mevzuat ve uygulamalarının ortaya çıkardığı husus Dilekçe Komisyonunun esasen vatandaşlardan gelen şikâyetleri yönetime ileten bir aracı işlevi üstlenmesidir. Vatandaşların dilek ve şikâyetleri konusunda vatandaş ile yönetim arasında bilgi akışını sağlamakla yetinmekte ve yönetimden kaynaklanan mağduriyetlerin doğrudan çözümünde görevli olmamaktadır. Yönetimin verdiği cevapla bağlı kalan komisyon, bu cevabı ilgililere iletmekle yetinmektedir. Mevcut durumuyla Komisyon, ombudsmanın işlevlerini yerine getirmekten uzaktır.[280]

2. TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

2.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsman Kurumu

Batıda 19. yüzyıldan beri belli bir aşama kaydeden ombudsmanlık kurumunun tesis edilmesine yönelik ciddi ilk tartışmalar Türkiye'de 1970'li yılların

[278] ŞENGÜL, s. 132.
[279] GÜNLER, Serkan**, Türk Kamu Yönetiminde Denetim ve Yeni Bir Öneri**, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2006, s. 90.
[280] ŞENGÜL, s. 132.

sonuna doğru başlamıştır. Ombudsman kurumunun idari yönetim yapımıza adapte ederek ülkemizde uygulamayı amaçlayan çalışmalar yapılmıştır.[281]

Ombudsmanlık sistemi, bir mevzuat çalışması olarak ilk kez 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Hukuk Fakültesi'nin öğretim üyeleri tarafından hazırlanmış olan Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde ombudsman "Kamu Denetçileri Kurulu" olarak şu şekilde tasarlanmıştır: "Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların dilek ve şikâyetlerini inceler ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesini gözetir. Kurul beş kişiden oluşur. Cumhurbaşkanı; TBMM'nin, Danıştay'ın, Sayıştay'ın, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini beş yıllık bir süre için Kamu Denetçisi olarak atar. Kamu Denetçileri Kurulu her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM'ye ve Cumhurbaşkanına rapor verir. Bu raporlar Resmi Gazete'de yayınlanır. Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir". Öneriyi hazırlayanlara göre, "Demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin, her konuda dilek ve şikâyetlerini iletmesi ve bunların dikkate alındığını görmesi son derece önemlidir. Vatandaş böylece devlet yönetimine doğrudan katılacak, devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak, onu denetleyebilecektir. Yönetim ise vatandaş dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerinin giderebilecek yanlış yapmama ya da yanlışlarını düzeltme olanağı bulacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikâyetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır".[282]

Anayasal statüde bir kurum olarak yaşama geçirilmek istenen bu ombudsman önerisi 1982 Anayasasının yapıcıları tarafından dikkate alınmamıştır.

2.2. KAYA Raporunda Ombudsman Kurumu

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) 1991 yılında Kamu Yönetimi Araştırması adlı bir rapor hazırlamıştır. Bu rapor kamuoyunda

[281] KÖKSAL, s. 63.
[282] Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 139.

kısaca KAYA olarak bilinmektedir. KAYA Raporunda Türk kamu yönetimi gözden geçirilmiş ve eksikliklerin düzeltilmesine yönelik tavsiyelerde bulunulmuştur.

Raporun bir bölümü denetime ayrılmış, denetimdeki başlıca sorunlara değinilmiştir. Bu sorunlardan bazıları, "Kimi bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetsel denetime dönük yönetim içi özel bir denetim birimi bulunmamaktadır. Kimi kuruluşlarda ise sadece mali denetim uygulanmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimlere dönük vesayet denetimi de etkili ve amaca uygun biçimde gerçekleştirilememektedir… Var olan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiği son derece sınırlıdır" şeklinde belirtilmiştir.[283]

Raporda, denetimle ilgili problemlere değinildikten sonra, bunlar için çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Bu önerilerden bir tanesi de DDK'nın kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması şeklindedir.[284]

2.3. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsmanlık kurumu ile ilgili düzenlemeler kalkınma planlarında da yer almıştır. İlk olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında "Devlet Avukatlığı Kurumu" adı altında uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümleyecek bir kurumun varlığından söz edilmiştir.[285]

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise; "Her türlü vatandaşın temel hak ve hürriyetlerinde eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanma ve milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içerisinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığının bu yönde geliştirme hak ve yetkisine sahip olduğunu"[286], "Özellikle vatandaş ile doğrudan teması gerektiren görev ve hizmetlerde idare halk ilişkisinin ahenkli bir şekilde yürütülmesine önem verilecektir"[287] ifadelerine yer verilmiştir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına baktığımızda; "Yargı sisteminin hızlı, nitelikli ve adil sonuç almaya elverişli bir düzene kavuşturulması sağlanacaktır"[288] şeklindeki ifadeler ile adaletin sağlanması için Kamu Hakemliğine atıfta

---

[283] Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu), **TODAİE Yayınları**, Ankara, 1991, s. 41-42.
[284] Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu), s. 43.
[285] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 1979, s. 484.
[286] Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 1985, s. 188.
[287] Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.204.
[288] Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 1990, s. 325.

bulunulmuştur. Böylece, ombudsmanlığın kurulması yolundaki düşüncelerin ilk adımları atılmış olmasına rağmen, 1978'den 1994'e kadar olan sürede konuya yaklaşım, beyin jimnastiği yapma şeklinde olmuş, resmi bir sonuç olmamıştır.[289]

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına gelindiğinde ise Amaçlar, İlkeler ve Politikalar başlığı altında; "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 ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye'de kurulmasını" izlenecek politikalar arasında sayılmıştır.[290]

Sekizinci Beş Yıl Kalkınma Planında ise konu biraz daha açılmış, kurumun amacı : "Kamu yönetimi vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle 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 kapsamasına önem verilecektir" şeklinde belirtilmiştir.[291]

2.4. Sivil Toplum Kuruluşlarının Çalışmalarında Ombudsmanlık Kurumu

Kamu denetçiliği konusunda yapılan öneriler, sadece kamu kuruluşlarının çalışmaları ile sınırlı değildir. Nitekim bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) 1983 yılında yayınladığı bir raporda, "devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı" için, "büroların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaç"tan bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde görülen Ombudsman benzeri bir büronun, parlamentoya bağlı olmak üzere Türkiye'de faaliyete geçirilmesinin, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği

[289] KÖKSAL, s. 65.
[290] Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara, 1996, s. 119.
[291] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara, 2001, s. 194.

belirtilmiştir.[292] Ayrıca yine TÜSİAD'ın 1997 yılında yayımlanan raporu da kamuoyunda ve hükümet çevrelerinde büyük yankılar uyandırmıştır. Raporda, ombudsmanın genel özelliklerine ve dünyada belli başlı ülkelerdeki ombudsman uygulamalarına değinilmiştir. Ayrıca, Türkiye'de idarenin eylem ve işlemleri üzerinde mevcut denetim mekanizmalarının bireylerin hak ve özgürlüklerini korumada yetersiz kalması nedeniyle; idarenin denetiminde formaliteden ve şekilcilikten uzak, süratli, masrafsız, resen araştırma yetkisine sahip bir denetim mekanizması olan ombudsman kurumunun kurulmasının demokrasimiz için bir ihtiyaç olduğu belirtilmektedir.[293]

2.5. Uygulamaya Geçirilen Ombudsmanlık Çalışmaları

Ombudsman kurumunu çağrıştıran ilk girişim de Aralık 1996'da Bayburt Valiliği'nce yapılmıştır. "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" isimli yönerge 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/a maddesi gereğince hazırlanıp uygulanmıştır.[294]

1997 yılı sonlarında ise o dönemin İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı Prof. Dr. Sami TÜRK, ombudsmanlık konusunda ilk ciddi çalışmayı başlatmış, İsveç, İrlanda ve KKTC'de ombudsman olarak görev yapan kişileri Türkiye'ye davet ederek görüşmüştür.[295]

Uygulamaya geçen diğer bir çalışma ise, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına aittir. Bakanlık hizmetlerine ait şeffaflığı sağlayabilmek ve vatandaşlara Bakanlık hizmetlerini takip etme imkânı vermek üzere 24 Mart 1998 tarihinde Bakanlık bünyesinde "Yönetsel Ombudsmanlık" diye bir birim oluşturulmuştur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı hizmetlerini gözetleyebilmeleri için Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanına, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu Başkanına ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanına ombudsman yetkisi verilmesi için adı geçen tarihte bir protokol imzalanmış ve kurum hayata geçirilmiştir.[296]

---

[292] ABDİOĞLU, s. 90.
[293] MUTTA, s. 97.
[294] KÖKSAL, s. 66.
[295] AKIN, s. 536.
[296] AKIN, s.536.

2.6. Hukuksal Çalışmalarda Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsman kurumunun oluşumuna yönelik çabalarda ciddi ilk adım 57. Hükümet döneminde atılmıştır. Kurumun oluşumuna yönelik 14.09.2000 tarihli bir kanun tasarısı hazırlanıp TBMM Başkanlığına sunulmuş olmasına ve ilgili komisyonlarca incelenmesine rağmen tasarı kadük olmuştur.[297]

2004 yılında, 59. Hükümet döneminde kabul edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" da ise yerel düzeyde ombudsman kurumunun oluşumu öngörülmüştür. Kanunun kamu yönetiminde denetim başlığını taşıyan üçüncü kısmındaki 42. maddesi yerel ombudsman kurumunu düzenlemiştir. Buna göre her ilde il genel meclisi tarafından bir mahalli idare halk denetçisi seçilecektir. Mahalli idare halk denetçisi yerel yönetimlerin ve bunlara bağlı kuruluşların işlem ve eylemlerinden menfaatleri ihlal olan gerçek ve tüzel kişilerin şikâyetlerinin çözümüne yardımcı olmakla görevlidirler. Halk denetçisinin şikâyete ilişkin kararları bağlayıcı değildir. Kanuna göre tavsiye niteliğinde olan halk denetçisinin kararını ilgili yerel yönetim birimi uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmekle yükümlü tutulmuştur. Ama kanun Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM Başkanlığına geri gönderildiğinden, uygulamaya geçirilememiştir.

Ülkemizde Ombudsmanlık Kurumu; kamuoyu gündemine 59. hükümet döneminde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile gelmiştir. 5521 sayılı Yasa mecliste kabul edilerek Cumhurbaşkanına gönderilmiş, Cumhurbaşkanı da 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, TBMM Başkanlığına iade etmiştir.

Cumhurbaşkanının veto gerekçesinde özetle şu hususlar belirtilmektedir[298]:

5521 sayılı Yasa ile gerçek ve tüzel kişilerin, "idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarıyla ilgili yakınmalarını, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı,

---

[297] Başbakanlıkça 13.10.2000 tarih ve 74842 sayı ile TBMM'ye gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı.

[298] BOZKURT, Mehmet Kerem, **Ombudsmanlığın Türk Hukuk Sistemimizdeki Yeri**, <http://www.stratejikboyut.com/article_print.php?id=318>, (12.05.2009).

hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, bir başka deyişle idareyi denetlemek üzere Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmaktadır.

Yasada Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir Kurum olarak düzenlenmiştir. Kurum'da bir Başdenetçi, en çok on denetçi bulunacak; Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilip temsil edilecektir. Kurum, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı ile ilişkilendirildiği için, Yasa'da,

- Kurum'un, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olduğu belirtilmekte (m.4)

- Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alma yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'na verilmekte (m.11, 15)

- Başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda ant içerek göreve başlayacakları belirtilmekte (m.13)

- Kurul'un, her yıl sonunda etkinlikleri ve önerileri içeren bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan bir Karma Komisyona sunması öngörülmekte (m.22)

- Kurumun geliri, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu amaçla konulacak ödenekten oluşturulmakta (m.30)

- Başdenetçi ve denetçilerin göreve bağlı suça ilişkin ceza soruşturma ve kovuşturması Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın iznine bağlanmakta (m.33)

- Yasanın Başdenetçi ve denetçilerin seçim ve görevden alınmaları ile ilgili kurallarının yürütmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmektedir (m.41).

Anayasal sistem, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermemektedir.

Öte yandan, 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. Üstelik Anayasa'nın "Yargı" bölümünde bulunan 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulmuştur. İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleriyle olanaklıdır.

Yapılan açıklamalar karşısında, bugünkü anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına olanak vermediği sonucuna ulaşılmaktadır.

5521 sayılı Yasa'nın 9. maddesinde,

"(1) 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.

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır."

denilerek, maddenin (1). fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevlerine yer verilmiş, (2). fıkrasında da, Kurum'un görev alanı dışında tutulan işlem, eylem ve etkinlikler düzenlenmiştir.

Maddenin (1). fıkrasına göre, "idare"nin her türlü eylem ve işlemi ile tutum ve davranışına ilişkin yakınmalar Kurum'un görev alanına girmektedir.

Anayasa incelendiğinde, Merkezi yönetim ve yerinden yönetim örgütlerinden oluşan idarenin yürütme erki içinde, onun siyasal olmayan, kamu görevinin yürütülmesi için örgütlenen bölümünü oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla, yasama ve yargı erklerinin işlem, eylem ve etkinlikleri, hem idare kapsamında olmadığından, hem de anayasal sistem izin vermediğinden Kurum'un görev kapsamına girmemektedir.

Ayrıca, Anayasa'nın 105, 125 ve 159. maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev kapsamına alınması anayasal kuralların özüne ters düşmektedir. Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumu, Devlet'in ve yürütmenin başı sıfatı, işlem, emir ve kararlarının Yasa kapsamına alınmasına engel oluşturmaktadır. Anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların, yasa kapsamındaymış izlenimi verilip istisna olarak düzenlenmesi, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmamakta, dolayısıyla Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşmektedir.

Yasa'nın 11 ve geçici 1. maddelerinde, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca seçilmesi öngörülmüş; 15. maddesinde de, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca görevden alınabileceği belirtilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri 87. maddede tek tek sayılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu görev ve yetkilerin dışına çıkması olanaklı görülmemektedir.″

Cumhurbaşkanı Sezer, veto ettiği yasanın gerekçesinde, Başdenetçi ve denetçilerin, TBMM Genel Kurulu'nda ant içerek göreve başlayacaklarının belirtildiği ancak; seçimleri TBMM'ce yapılması Anayasa'ya uygun düşmeyen Başdenetçi ve denetçilerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu yerine işin

önemine uygun bir başka kurul önünde yemin etmelerinin daha uygun olacağına da değinmiştir.[299]

Ayrıca Sezer, Kamu Denetçiliği Kurumuna alınacak uzman yardımcılarının, mesleğe alımları, yetiştirilmeleri, sınavın şekli ile uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esasların, Anayasal zorunluluk olmasına karşın yasa yerine yönetmelikle belirlenecek olmasının da Anayasa aykırı olduğunu veto gerekçesinde bildirmiştir.[300]

59. Hükümet döneminde bu konuda yapılan çalışmalar ombudsman kurumunun ayrı bir yasal düzenleme konusu olmasıyla sonuçlanmıştır. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu[301] ile Türkiye'nin yönetim yapısı içinde yeni bir kurum olarak ombudsman yasal statüye kavuşmuştur.

2.7. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

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

2.7.1. Kanunun Amacı

Kanunun "amaç" başlıklı birinci maddesinde Kanunun amacı; "gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, 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 üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır" şeklinde düzenlenmiştir.

2.7.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Teşkilatlanması

5548 Sayılı Kanunun 4. maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da

---

[299] <http://www.milliyet.com.tr/2006/07/01/son/sonsiy04.asp>, (15.05.2009).
[300] <http://www.kenthaber.com/Haber/siyaset/Normal/sezerden-bir-veto-daha/haber_148684>, (12.05.2009).
[301] Resmi Gazete, 13.10.2006- 26318.

bulunan bir kurum olarak kurulmuştur. Böylece kanuni düzenleme ombudsmanın parlamentoya bağlı olması konusundaki diğer ülkelerdeki genel eğilimle uyuşmaktadır.

Kanuna göre Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşmaktadır. Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile Genel Sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapacaktır. Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilecek ve temsil edilecektir.

2.7.3. Kurumun Görevleri

Kanunun 9. maddesinde Kurumun görevi; " 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" şeklinde belirtilmiştir. Ancak ilgili maddenin ikinci fıkrasında Kurumun denetleme yetkisine bazı istisnalar getirilmiştir. Bunlar;

1.Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ve resen imzaladığı kararlar ve emirler

2. Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler

3. Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri

4. Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleridir.

2.7.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçimi, Görev Süresi ve Bağımsızlığı

Kanunun 10. maddesine göre başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

1. Türk vatandaşı olmak

2. Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak

3. Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğrenim kurumlarından mezun olmak

4. 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

5. Kamu haklarından saklı olmamak

6. Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak

7. Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak

8. 26.9.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, millî savunmaya, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunmamak.

Başdenetçi ve denetçilerin adaylıkları ve seçimleri ile ilgili düzenlemeler ise Kanunun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir. Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10. maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar. Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar.

Başdenetçi veya denetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Bu

oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Üçüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

Seçim, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır. Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya ara verme sırasında işlemez.

Seçilen Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi ise 14. maddede düzenlenmiş olup, beş yıldır. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de beş yıldır. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

Başdenetçi ve denetçilerin hangi durumlarda görevden alınacağı ve görevinin sona ereceği ise 15. maddede; "Başdenetçinin veya denetçilerin 10. maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçildikten sonra kaybetmeleri halinde, bu durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçi veya denetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz karar verilir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi veya denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun bilgisine sunulmasıyla, Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer" şeklinde düzenlenmiştir.

Kanunun 15. maddesi de; "Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcılarına uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır" ifadesiyle Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal haklarını düzenlemiştir.

Kurumun bağımsızlığı ise 12. maddede düzenlenmiş olup; hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı belirtilmiştir.

2.7.5. Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

5548 Sayılı Kanunun 17. ile başlayıp 23. madde ile biten üçüncü bölümünde, Kuruma nasıl başvurulacağı ve yapılan başvurular sonrasında hangi işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre; Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır.

Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

Yapılan başvurulardan; belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, yukarıda belirtilen şartları taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

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

İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilirler. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

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

Kurul, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda görüşülür. Kurulun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurul; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir. Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi yetkilidir. Başdenetçi bu yetkisini Başdenetçivekiline devredebilir.

2.8. Anayasa Mahkemesinin 5548 Sayılı Kanuna Dair İptal Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 5548 sayılı yasa ile mecliste tekrar kabul edilip Cumhurbaşkanlığına gönderilince, Cumhurbaşkanınca onaylanmış ve Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının ve 123 Milletvekilinin Anayasa Mahkemesine iptal ve yürütmeyi durdurma başvurusu üzerine, Anayasa Mahkemesi

27.10.2006 tarihinde, kanunun geçici 1. maddesi hakkında yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Yasanın iptal istemi ise iki yıl sonra sonuçlandırmıştır.

Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 günlü ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı ile, 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünü oybirliği ile iptal etmiştir. Gerekçeli iptal kararı, 4 Nisan 2009 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Yasanın iptali için sunulan gerekçelere baktığımızda, Cumhurbaşkanı Sezer'in 5521 sayılı Kanunu veto etme nedenleriyle aynıdır. Veto gerekçelerine daha önce değindiğimizden, tekrara gitmemek için bu başlıkta sunulan gerekçeler karşısında Anayasa Mahkemesinin iptal kararı nedenlerine değinilecektir.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün iptalinin istenilmesi nedeniyle, esas inceleme Yasa'nın tümüne yönelik olarak yapılmış ve Anayasa Mahkemesi iptal kararının gerekçesinde özetle şu hususlara değinmiştir;

"İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür.

Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir. Kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanıması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz.

Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır.

5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağı göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağlılığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır.

Öte yandan, Yasa'nın bir bütün olarak incelenmesinden, Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne görevler verildiği ve Yasa'nın bu konulara ilişkin hükümlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince yürütülmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri açıkça belirtilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir.

Açıklanan nedenlerle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir."

Özbudun, Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu iptal kararını bulmamış, "Anayasa Mahkemesi'ne göre, TBMM'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87'nci maddesinde "açıkça belirtilmiştir... Madde, TBMM'nin Anayasa'da gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür." Oysa 87'nci maddede "... dan ibarettir" veya "... ile sınırlıdır" gibi sınırlayıcı bir ifade yoktur. Bir an için böyle olduğu varsayılsa bile, 87'nci maddede "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" ve "Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek" yetkileri, parlamentoların en doğal yetkileri olarak yer almaktadır. Türkiye'de kanun yapma (yasama) yetkisi, bütün anayasa hukukçularımızın hemfikir olduğu gibi, genel ve aslî bir yetkidir. Diğer bir deyimle, TBMM'nin kanun yapma yetkisi, Anayasa'nın belli bir hükmüne aykırı olmadıkça, sınırsızdır. İdarenin her işleminin kanuna dayanma zorunluluğunun (idarenin kanunîliği ilkesi) olmasına karşılık, kanunun Anayasa'dan açık bir icazet alma zorunluluğu yoktur; yeter ki, Anayasa'nın belli bir hükmüne aykırı olmasın. Ayrıca Anayasa Mahkemesi, iptal gerekçesinde, Anayasa'nın 123'üncü maddesine aykırılık noktası üzerinde de durmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin bu gerekçesini de kabule imkân yoktur. Yasama organına bir kamu kurumu veya kuruluşu kurma yetkisi veren hükmün, "idare"ye ilişkin 123'üncü maddede yer alması, TBMM'nin idare dışında bir kamu kurumu kuramayacağı anlamına gelmez. Anayasa'nın hiçbir yerinde bunu yasaklayıcı bir hüküm yoktur. Esasen kamu denetçiliği kurumunun mahiyeti, onun, "idare" içinde yer almasına engeldir. Kamu denetçiliği kurumu, yabancı örneklerin de gösterdiği gibi, idareyi idarenin dışında ve yasama organı adına denetleyen, kendine özgü bağımsız bir kurumdur. Dolayısıyla, kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının, "idarenin bütünlüğü ilkesi"ne aykırı olacağı söylenemez. Böyle bir kurum kurulmasının, Anayasa'nın hangi yasaklayıcı hükmüne aykırı olduğu, Anayasa Mahkemesi kararında açıklanmamaktadır." şekline eleştirmiştir.[302],

3. TÜRKİYE'DE OMBUSMANLIK KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE ÖNERİLER

Yönetimin etkili bir şekilde denetlenmesi, insan hakları ihlallerinin önlenebilmesi amacıyla bir ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de de kurulması

[302] ÖZBUDUN, Ergun, **Ombudsmanlık ve Anayasa Mahkemesi**, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=29>, (02.06.2009).

gerektiği yönünde, akademik çevrelerce yoğun istekler gelmeye başlamıştır. Ancak bu isteklerin yanında, kurumun Türkiye'de gerekliliği ve uygulanabilirliliği tartışılmış, kurum bazı eleştirilere de maruz kalmıştır.

Ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik eleştirilerden ilki, ülkemizde yeteri kadar denetim birimi ve kurumu olduğudur. Türkiye'de şu anda idare üzerindeki kontrol, idari mahkemelerin yanı sıra Meclis, Cumhurbaşkanı ve devlet idaresinin kendi içerisinde yürüttüğü denetimlerden oluşmaktadır. Daha önce bu denetim yolları hakkında verdiğimiz bilgilerden de anlaşıldığı üzere bu kontrol mekanizmalarının da ombudsmanvari görevleri zaten vardır. Ama önemli olan bu mekanizmaların verimli işleyip işlemediği ve ne kadar etkili olduğudur.

Meclis üyeleri tarafından yürütülen soruşturmaların politik etkilerden tamamen bağımsız olduğu söylenebilir mi? Ya da Meclise gelen her dilekçe ile tek tek ilgilenildiğinin iddia edilmesi mümkün müdür? Kamu kuruluşlarındaki verimsiz işleyiş, karşılaşılan bürokratik engeller artık olağan olarak karşılanmakta, birçok insan şikâyet etme gereğini bile duymamaktadır. Çünkü şikâyet etse bile herhangi bir düzelme olmayacağını düşünmektedir.[303] İdari denetim tam anlamıyla yapılabilmekte midir? İdari denetim organları etkin midir? Fonksiyonel midir? Yargı kararlarının gerekleri yerine getirilmekte midir? Yargı kararlarını uygulamayan idare ve kamu görevlerinin sorumlulukları işlemekte midir?[304]

Ombudsmanlık, idarenin denetlenmesinde idare edilenler açısından ortaya çıkan yetersizliklerden kaynaklanmaktadır.[305] Ayrıca sorun bu mekanizmalara alternatif bir denetim kurumu oluşturmak değil; idarenin denetlenmesini bir ilke olarak algılayıp bu ilkeyi gerçekleştirmek için ne kadar mekanizma varsa hepsini, ülkenin özgül şartlarına uyarlayıp değerlendirmekle ilgilidir. Ombudsman, tüm idari sorunları çözecek mucizevî bir kurum tabi ki değildir. Zaten hiçbir ülke de ombudsmanı bu amaçla kurmamıştır. Sadece tarafsız ve bağımsız olmasından

---

[303] BABÜROĞLU, N. Oğuz, **Ombudsman Kurumu**, <http://arsiv.zaman.com.tr/1999/02/06/yazarlar/9.html>, (14.05.2009).
[304] EREN, s. 95.
[305] HANCI, Gökhan, **Kamu Denetçiliğinin Görev ve Yetkileri**, <http://www.stratejikboyut.com/article_print.php?id=562>, (10.05.2009).

kaynaklanan bir saygınlık taşıması oranında, idare üzerinde olumlu psikolojik etkiler yapabilen bir kurum olarak tercih edilmektedir.[306]

Eleştirilere konu olan diğer bir husus ise, yönetsel yargının bulunduğu ülkelerde ombudsman kurumuna ihtiyaç olmadığıdır. Ama kurumun 1973 yılında idari yargının beşiği sayılan Fransa'da kabulü ve geçen yıllar boyunca da oldukça önemli işlevler görmesi, ombudsmanın idari yargının bulunduğu ülkelerde uygulanamayacağı endişelerini büyük ölçüde çürütecek niteliktedir.[307]

Yargı ne denli gelişse, biçimsellikten uzak kalmaya çalışsa ve ne denli vatandaşı koruyucu olsa da yine de belli biçimsel kurallara bağlıdır, zaman alır ve vatandaşa uzaktır.[308] Ülkemizde Ombudsman sayesinde yeterli mevzuat bilgisine ve ekonomik güce sahip olmayan kişilerin haklı oldukları ancak haksızlığa uğrayarak mağdur edildiklerini düşündükleri idarenin eylem ve işlemlerine karşı mücadelede bulunmak için hukuk danışmanı, avukat tutmak, dava açmak için harç yatırmak ya da yargılama süreci sonunda dava masraflarını ödemek gibi birçok külfete girmeden, problemlerini ombudsmana başvurarak aktarmaları olanaklı hale gelecektir.[309] Ombudsman aynı zamanda yargının yükünü de hafifletecektir. Yargıdan önce bir hakem olarak ombudsmana başvurulması, yargıya intikal eden dosya sayısında ciddi bir azalmayı sağlayabilir. Baktığı dava sayısı azaldığında ise davaların sonuçlandırma süreleri kısalacak, vatandaşların mahkemelere ve adalete güvenleri artacaktır.[310]

Ayrıca ombudsmanın önemi ve gereği, yargının yapamadığı "yerindelik denetimi"ni de yapabilmesinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü hukuk devletinde, idarenin sadece yasalara uygun olması yetmez; hukuka da uygun olması gerekir. Hukukun temelinde de insan hak ve özgürlükleri, adalet ve eşitlik ilkeleri yattığına göre, idareyi bu açıdan da denetleyecek ve özellikle "kitabına uydurulmuş" bir haksızlığı ya da adaletsizliği saptayıp kamuoyuna duyuracak bir mekanizmanın

---

[306] ESGÜN, İ, Uğur, **Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme**, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/297/2711.pdf>, (05.10.2008).
[307] TEMİZEL, s. 777.
[308] ULER, s. 1027.
[309] **Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliliği**, <http://www.nuveforum.net/1507-radyo-televizyon-sinema/51816-kamu-denetim-sistemi-olarak-ombudsman-turkiyede-uygulanabilirligi-page2/>, (12.03.2009).
[310] ÖZDEN, Kemal, "Yerel Yönetimler Ombudsmanı", **Yerel Yönetimler Kongresi (Biga-Çanakkale) Bildiriler Kitabı**, Pozitif Matbaacılık, Ankara, 2004, s. 569.

gerekliliği ortaya çıkmaktadır.[311] Ombudsman denetimini üstün kılan olgu işte bu noktada ortaya çıkmaktadır ki, bu da idari hizmetleri hukuka uygunluğu yanında kalite yönünden, verimlilik yönünden ve yerindelik yönünden değerlendirebilmesidir.[312]

Bütün bunların yanında, ombudsmanın etkisini abartmamakta yarar vardır. Ombudsman, hukuk devletinde idari yargının yerini alabilecek bir kurum olarak değil ancak ona destek olabilecek, onun dava yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olabilecek bir kurum olarak düşünülmelidir. İdari yargı dün olduğu gibi bugün de hukuk devleti idealine ulaşmada en önemli araç olmaya devam etmektedir.[313]

Diğer bir eleştiri ise, ombudsman kurumunun oluşturulması ile yapılan şikayetlerin sonuca bağlanmasının uzun zaman alabileceğidir. Bazı yazarlara göre bu konuda kaygılanmaya gerek yoktur. Çünkü incelemeler geniş yetki ve imkânlarla donatılmış, üst düzey görevliler tarafından yapılacaktır. Geniş imkânlarla çalışacak kurumun incelemeye aldığı konuları sonuçlandırmada gecikme yaşanacağı kaygısı yersizdir.[314] Ama çoğu yazar bu konuda aynı iyimserliği taşımamaktadır. Ombudsmanın hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin önlenmesi, yönetен-vatandaş ilişkilerinde hakkaniyetin kollanması gibi görev alanlarını ve denetleme yetkisine giren bütün kurumları kapsayan şikâyet skalasının sonundaki yüz binleri aşan müracaat toplamı karşısında ombudsmanın ne yapacağı konusu şüphelidir. Nitekim İngiltere Parlamento Komiserine gelen çok az sayılabilecek müracaat oranına rağmen bunların büyük bir kısmını reddetmesi veya sonuçlandıramaması bir sonraki yıla devretmesi ümitsizliği arttırmaktadır. Ne var ki, iş yükü çok fazla olan ombudsmanların varlığı ve bunların faaliyetlerinin uygulandıkları ülke insanlarında hoşnutluk yarattığı da bir başka gerçektir.[315]

Kuruma yönelik eleştirilerden biri de kurumun yönetime emir verme, yönetimin yerine geçerek işlem yapma, yönetsel işlemleri iptal etme veya yönetsel

---

[311] ESGÜN, s. 269.
[312] DEMİR, Galip, **Ombudsmansız Reform**, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=28>, (15.06.2009).
[299] EREN, s. 95.
[313] EREN, s. 35.
[314] AKIN, s. 540.
[315] AVŞAR, s. 168.

eylem ve işlemler karşısında tazminata hükmetme gibi yönetim üzerinde etkili olacak yetkilere sahip olmadığıdır.[316] Hukuksal yaptırım gücü olmayan kurumun, yurttaş gözünde ne olacağı, ne derece etkin olarak değerlendirileceği, güven tatmin edeceği merak konusudur. İdare mahkemelerinin verdiği kararlara bile yeteri kadar güvenmeyen, verilen kararlardan tatmin olmayan vatandaş, bu kuruma ne değer atfedecektir![317]

Bağlayıcılığı olmayan ve başka bir yaptırımı, zorlama gücü de bulunmayan ombudsman kararlarının, tavsiyelerinin yerine getirilmesi, ancak çok bilinçli, aydın bir kamuoyunun varlığıyla gerçekleşebilir. Ombudsman kurumunun başarısı kamuoyuna bağlıdır. Ombudsmanın sadece tavsiyede bulunma ve ikna etme yetkileri vardır. Bu yetkilerle haksızlığı gideremediği zaman elindeki yaptırım, açıklama yetkisidir. Tavsiyesine uyulmadığı takdirde ombudsman, bunu kamuoyuna açıklayabilir. Zaten yaptığı bütün işlemleri bir yıllık faaliyet raporu içerisinde kendisini seçen parlamentoya sunacaktır. Parlamento, ombudsmanın sunacağı raporla da konuyu öğrenebilir ve üzerine gidebilir. Ayrıca gerektiğinde özel açıklamalarla da belirli konuları kamuoyuna intikal ettirebilir. Böylece ombudsman kurumunun ya da onun tavsiyelerinin gerçek yaptırımı, bu açıklamalarla harekete geçecek olan kamuoyudur. Bu bakımdan kamuoyunun aydınlatılmış ve gelişmiş olması büyük önem taşımaktadır.[318]

Ülkemizde, vatandaşların çok büyük bir kısmı ombudsman kurumunun amacı, statüsü, görev ve yetkileri konusunda bilgi sahibi değildir. Bu nedenle kurumun ülkemizde kurulması gerekip gerekmediği, kurulursa sağlayacağı yararlar konusunda değerlendirme yapamamaktadırlar. Bu durumun ülkemizde ombudsman kurumunun kurulması yönünde aşılması gereken en önemli sorunlardan biri olduğu söylenebilir.[319] Hem bir denetim organı, hem de kamu yönetiminin halka gülen yüzü mahiyetinde olan ombudsman uygulamasının Türkiye'de uygulamaya sokulabilmesi için kamuoyu desteğine ihtiyaç vardır. Böyle bir destek sağlanmadan ve ombudsmanın ne olduğuyla ilgili vatandaşa ayrıntılı bir bilgi verilmeden bu kurumun

---

[316] AKIN, s. 541.
[317] ZENGİN, Ozan, "Kamu Yönetimi Temel Tasarısında Halk Denetçisi", **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler (2)**, No:60, Ankara, 2003, s. 52.
[318] IŞIKAY, s. 40.
[319] AKIN, s. 548.

kurulması hiçbir anlam ifade etmeyecektir. Çünkü vatandaş bu kurumun ne işe yaradığını bilmeyeceği için, ona hangi tür şikayetle nasıl başvurması gerektiğini de bilmeyecek ve bir anlamda diğer devlet kurumlarından çekindiği gibi ombudsman kurumundan da çekinecektir.[320]

Ayrıca ombudsman kurumunun yapacağı açıklamaların kamuoyunda yankı bulması için, sivil toplum örgütlerine ve basına da çok büyük görevler düşmektedir. Eğer basın, ombudsmanın açıklamalarına yer vermezse, medya onun açıklamalarını kamuya duyurmazsa; ombudsmanın idareyi etkileme oranı azalacaktır.[321] Ancak ekonomik bağımlılıktan kaynaklanan sermaye baskısı, belli kesimlerin medyayı başka faaliyetlerinde bir güç elde etme aracı olarak kullanmaları, medyayı asıl sorumluluk alanından uzaklaştırmaktadır. Sorumluluk bilinciyle hareket eden medya organları, ombudsmanın en önemli araçlarından birisidir. Ombudsman, bu araçlar yoluyla halkla haberleşmeyi sağlar; gerektiğinde idareyi kamuoyu önünde eleştirerek yanlıştan dönmesini sağlamaya çalışabilir. Medya bağımsız olmalıdır ki haksızlıklar karşısında Ombudsmanı desteklesin ve halkın yanında yer alabilsin.[322]

Bir başka eleştiri, "tek bir kişiye geniş yetkiler bahşetmekle bu yetkilerin de kötüye kullanılmayacağını kim garanti edebilir?" şeklinde olmaktadır. Ombudsmanın bağımsızlığını ve statü güvencesini suiistimali halinde, ombudsmanların azledilebileceği, bu eleştirileri etkisiz kılmaktadır.[323] Ama kurumun etkili olmasında, ombudsman olarak seçilen kimsenin kişiliğinin çok büyük önemi olduğu da kaçınılmaz bir gerçektir. Bu nedenle Türkiye'de ilk seçilecek ombudsman, bu kurumun Türkiye'de yerleşmesi bakımından çok önemli bir tarihi görevi yerine getirecektir.[324]

Ülkemizdeki mevcut duruma baktığımızda ombudsman uygulamasının kamu yönetiminin işleyişindeki aksaklıklar ve yönetim ile vatandaş arasındaki sağlıksız ilişkiler nedeniyle hemen hemen bütün kamu kurumları için gerekli olduğu görülmektedir. Yalnız bu demek değildir ki ombudsmanı ülkemizde güllük

---

[320] <http://www.nuveforum.net/1507-radyo-televizyon-sinema/51816-kamu-denetim-sistemi-olarak-ombudsman-turkiyede-uygulanabilirligi-page2/>
[321] IŞIKAY, s. 40.
[322] ÖZDEN ve GÜNDOĞAN, s. 53.
[323] ESGÜN, s. 270.
[324] IŞIKAY, s. 36.

gülistanlık bir ortam beklemektedir. Zihniyet sorunu, kamu yönetimin yapısı ve mevcut denetim mekanizmaları başta olmak üzere ülkemizde ombudsman bir çok zorlukla karşılaşacaktır. Ancak söz konusu zorluklar aşılıp uygulanması halinde ise gerek yönetim, gerekse vatandaş açısından büyük yararlar sağlayacaktır. Ombudsmanın kendisinden beklenilen yararları sağlayabilmesi ve karşılaşacağı zorlukların üstesinden gelebilmesi için her şeyden önce ülke yapısına uygun bir biçimde ve gerekli alt yapı oluşturulduktan sonra yapılandırılması, siyasallaşmasının önüne geçilmesi, anayasal bir nitelik kazandırılması, statüsünün net bir şekilde ortaya konulması, halk tarafından tanınmasının ve benimsenmesinin sağlanması, kurumun başına ona yaraşır nitelikte bir kişinin geçirilmesi ve hareket serbestîsinin kısıtlanmaması gerekir. Bütün bunlar yapıldığı taktirde ombudsmanın ülkemiz için yarar sağlar bir nitelikte faaliyet göstermemesi için önünde pek bir engel kalmayacaktır.[325]

4. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TÜRKİYE'YE SAĞLAYABİLECEĞİ KATKILAR

Ombudsman, devletin vesayetindeki denetim kurumları dışında, halka daha yakın, daha akıcı bir hak arama mercii ihtiyacından doğmuş, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir unsuru olarak görülmeye başlanmıştır.[326]

Böyle bir kurum, Türkiye'de layığıyla işlemeye başladığı zaman, her şeyden önce vatandaş ile idare arasında bir köprü olacaktır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ağır işleyen bürokrasi, yoğun kırtasiyecilik, vatandaş-yönetim sürtüşmesine ve vatandaşların tepkisine neden olmaktadır. Ortaya atılan yolsuzluk ve usulsüzlük iddiaları vatandaşı yönetimden daha da soğutmaktadır. Böyle bir ortamda tarafsız ve hızlı çalışan, hak ihlaline uğrayan vatandaşı koruduğu gibi, masum kamu görevlilerini de himaye eden, önerileriyle kamu yönetiminde samut iyileştirmeler yapan ombudsman, bu çalışma anlayışı ile vatandaşın tepkilerini azaltabilir. Gösterilen tepkilerin yönetimi yansıtılması ve hukuka aykırı eylem ya da işlemlerin

---

[325] <http://www.nuveforum.net/1507-radyo-televizyon-sinema/51816-kamu-denetim-sistemi-olarak-ombudsman-turkiyede-uygulanabilirligi-page2/>

[326] YAKIŞ, Yaşar, **Türkiye'de Ombudsman Kurumu: Yakın Gelecekte Yeni Bir Boyut**, <http://www.yasaryakis.net/meclis_konusmalari/Nev%C5%9Fehir_Ombudsmanl%C4%B1k_9-10_May%C4%B1s_2005.doc>, (12.05.2009).

düzeltilmesi fırsatının verilmesi ile de yönetim, vatandaşların arzu, görüş ve düşüncelerini öğrenme, eğilimlerini tespit etme olanağı bulur.[327]

Daha önce de belirttiğimiz gibi, ombudsman kurumu belki denetimle ilgili bütün sorunları çözemeyecektir. Ancak, en azından caydırıcı bir rol oynaması yanında halkın şikâyetlerinin ciddi ve tarafsız bir biçimde değerlendirileceği bir kurum olarak var olacaktır. Somut sonuçları beklenen düzeyde olamasa bile, yönetimi halka karşı daha duyarlı hizmet sunmaya zorlayacaktır. Bu da toplumda psikolojik bir rahatlamaya neden olacak ve halkla ilişkilerin gelişmesine katkı sağlayacaktır.[328]

Ombudsmanın sağlayabileceği diğer bir katkı ise, insan haklarının korunması yönündedir. İnsan haklarının temelinde, her insanın doğuştan, hatta doğumundan önce bu haklara sahip olması düşüncesi vardır. Ombudsmana insan hakları ihlalleri ile ilgili şikayetlerde geleceği için, insan haklarının ombudsman kurumuyla da belli bir güvenceye kavuşmasından söz edilebilir.[329]

Temel hak ve hürriyetlerin korunmasında en etkili denetim biçimi olan yargı denetimi, belli biçim kurallarına bağlı olması nedeniyle zaman alıcı olmakta, adalet geç tecelli etmektedir. Bağımsız ve siyasi açıdan tarafsız çalışan, kamu yönetiminin sahip olduğu tüm belge ve bilgilere ulaşıp inceleyebilen ombudsman, çalışmalarıyla temel hak ve özgürlüklerin korunmasında da etkili olacaktır. Yönetenler de yönetilenlerin hak ve özgürlüklerine daha saygılı olma gereği duyacaklardır.[330]

2004 yılında Nevşehir'de yapılan "Hukuk Devletinde Ombudsmanın Rolü" seminerinde, o dönemin TBMM Başkanı olan Arınç da, bireylerin hak ve özgürlüklerinin devletin gücü karşısında zaman zaman olumsuz etkilenebileceğini, ombudsmanlık kurumunun, devletin gücü karşısında birey hak ve özgürlüklerinin korunmasının hakemliğini üstlendiğini ifade etmiştir.[331]

AB Komisyonu'nun Genişlemeden Sorumlu Üyesi Olli Rehn, Avrupa Parlamentosu Üyesi Philip Claeys'in Anayasa Mahkemesi'nin ombudsmanlık

---

[327] AKIN, s. 544.
[328] GÖLÖNÜ, s. 13.
[329] IŞIKAY, s. 36.
[330] ATAMAN, s. 252.
[331] <http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_basin_aciklamalari_sd.aciklama?p1=4947>, (20.03.2009).

yasasıyla ilgili iptal kararının Türkiye-AB müzakerelerini nasıl etkileyeceğine ilişkin soru önergesini yanıtlarken, "ombudsmanlık yoluyla inceleme mekanizmasının kurulması hukukun üstünlüğü ve kişilik haklarının güçlendirilmesi yoluyla, toplumdaki değişik kesimler arasındaki gerilimlerin etkisiz hale getirilmesine yardımcı olacaktır" diyerek de ombudsmanın insan haklarına sağlayacağı katkıya değinmiştir.[332]

Ombudsman kurumunun ülkemize diğer bir katkısı da katılımcı demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi yolunda sağlayacağı faydalardır. Demokratik devlet, vatandaşların yönetime her alanda ve her aşamada katılmasına yol ve imkân veren; kişi hak ve özgürlüklerinin teminatı olan devlettir.[333] Ombudsman kurumunun çalışma anlayışında uygulayacağı açıklık ilkesi halkın yönetime katılmasını sağlayacaktır. Halkla iç içe geçmiş yapısıyla, bir yandan halkın hiç çekinmeden ve güçlüklerle karşılaşmaksızın şikâyetlerini aktarabileceği, bir yandan basını da etkili bir şekilde kullanarak, devletin işleyişi konusunda halkı ayrıntılı bir şekilde bilgilendiren ombudsman, katılımcı demokrasiye katkıda bulunacaktır.[334]

Birçok ülkede, ombudsmanın oluşturulması tartışmaları demokrasi tartışmaları ile eş zamanlı olarak yürütülmektedir. Hatta çoğu zaman konu öyle bir noktaya gelmektedir ki, tartışmalar ombudsman kurumunun demokrasi kavramıyla özdeşleştirildiği bir çizgiye dahi kayabilmektedir. Ancak unutulmamalıdır ki ombudsmanın oluşturulmuş olduğu her ülkenin mutlak surette demokratik olduğu iddia edilemez. Bu noktada Yunanistan'da faşist Albaylar Cuntası döneminde de bir ombudsman kurumu oluşturulduğunu ve bu görevin, Cunta'nın eski Jandarma Komutanına verilmiş olduğu, bu konuda hatırlanması gereken bir örnektir. Ancak ombudsmanın demokrasiye hiçbir katkısı olmadığını iddia etmek de yanlıştır.[335]

Ombudsman kurumunun ülkemizde oluşturulmak istenmesinin önemli bir nedeni de, AB Müktesebatına uyumun sağlanmasıdır. AB'ye üye olmak, Türkiye'nin en önemli siyasi önceliklerinden biri haline gelmiştir ve tam üyelik kriterlerine uyum sağlanması için gerekli düzenleyici reformların gelişmesinde

---

[332] <http://www.haberler.com/olli-rehn-ombudsman-toplumda-gerginligi-azaltir-haberi/>, (20.03.2009).
[333] AVŞAR, s. 181.
[334] AKIN,s. 543.
[335] KENEŞ, s. 797.

başlıca itici güç olmuştur. Avrupa Komisyonu, 2005 Türkiye ilerleme Raporunda, kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve suiistimallerin ortaya çıkarılmasında etkili bir kurum olacağı gerekçesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasının altını çizmiştir. Kamu hizmetleriyle ilgili devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşın idareden kaynaklana şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi AB sürecinde Türkiye Açısından zorunluluk teşkil etmektedir.[336]

Farklı ülkelerde idarenin denetlenmesi amacıyla farklı örgütlenme biçimleri içerisinde karşımıza çıkan ombudsman, Türkiye açısından da idarenin daha çok denetlenmesi gereksinimi giderecek araçlardan biri olarak görülmektedir. Kurulduğu takdirde, kamu yönetiminin iyileştirilmesine, kamu yönetimi-birey ilişkilerinin güçlendirilmesine, insan haklarının korunmasına, hukuk devletine ve katılımcı demokrasiye katkıda bulunacağı düşünülmektedir.[337] Ancak sadece ombudsmanla iş bitmemektedir. Ombudsmanın bu katkıları sağlayabilmesi için, parlamentoya, sivil toplum kuruluşlarına ve basın-yayın kuruluşlarına büyük görevler düşmektedir. Ayrıca son olarak şunu belirtmekte de yarar vardır; bütün bu kurum ve kuruluşlardan sonra tüm vatandaşlara da düşen görevler vardır. Devletin yönetilmesinde, idarenin hukuka uygun çalışmasında, verimli ve yararlı hizmetler sunmasında vatandaşlar olarak hepimizin hem hak sahibi, hem sorumluluk sahibi olarak yapabileceğimiz çok şey vardır. Eğer bütün vatandaşlar, tam bir bilinçle haklarını kullanacak, görevlerini yerine getirecek olurlarsa; idarenin eylem ve işlemlerini tam bir vatandaşlık bilinciyle izlerlerse, bunun gereklerini düşünce, ifade ve basın özgürlükleri ile toplantı özgürlüklerinden yararlanarak, Anayasa'nın ve yasaların verdiği bütün yetkilerini kullanarak yerine getirirlerse, o zaman idarenin hem hukuka uygun, hem de verimli ve yararlı çalışması bakımından en büyük güvenceyi kazanmış oluruz.[338]

---

[336] ABDİOĞLU, s. 98.
[337] ERHÜMAN, Tufan, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, 2000, s. 179.
[338] KÜÇÜKÖZYİĞİT, s. 12-13.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Günümüz modern devletlerinde bireylerin değişim ve beklentilerdeki artışlarına paralel olarak devlet faaliyetleri de artmış, bu artış ise kamu bürokrasisini siyasal ve toplumsal yaşamda önemli bir güç haline getirmiştir. İdarenin günlük hayatta artan orandaki müdahalesi de sürekli ve etkin bir denetimi zorunlu kılmıştır.

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi, insan haklarının önem kazanması ve insanların daha bilinçli hale gelmesinin bir sonucu olarak, ülkeler, idarenin işlemlerinden dolayı zarara veya haksızlığı uğrayan vatandaşlarını korumak amacıyla çeşitli düzenlemeler yapmışlardır. İdarenin denetlenmesinde klasik yöntemler olarak da kabul edilen; idarenin yasama organınca denetimi (siyasal denetim), idari makamlarca denetimi (idari denetim), yargı organları tarafından yapılan denetim (yargı denetimi) ve kamuoyu tarafından yapılan denetim (kamuoyu denetimi) mekanizmaları mevcut olmakla beraber, bu mekanizmalar etkili ve yeterli denetim yapamamaktadırlar.

Parlamenter demokrasilerde yasama-yürütme bütünleşmesi ve katı parti disiplini nedeniyle siyasi denetim yetersiz kalmaktadır. İdari denetim de ise asıl amaç, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasından çok, var olan hiyerarşik düzen ile örgütsel amaçların gerçekleştirilebilmesi olduğundan; idari denetimdeki bu amaç ile bireylerin hak ve özgürlükleri çatıştığında, idari denetimi gerçekleştiren makamlar bireylerin aleyhine karar alabilmektedirler. Yargı denetimi ise bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasında etkin bir yol olmasına rağmen, ağır işlemesi, katı usul kurallarına bağlı olması, pahalı ve hukukilik denetimi ile sınırlı olması gibi nedenlerle istenilen sonucu verememektedir. Kamuoyu denetiminin de, hak arama yollarının kısıtlı olduğu, halkın kamu işleriyle gerektiği kadar ilgilenmediği ve basının tarafsızlığının tartışıldığı bir ortamda etkisiz ve yetersiz kalması, yeni bir denetim mekanizmasına ihtiyaç doğurmuştur.

Hükümetlerin, toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü idareye karşı bireysel olarak şikâyetleri gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu kurumlarındaki sorunlara çekmek konusundaki arayışları, onları, bu konudaki en iyi örneklerden biri olan İskandinav ülkelerinden İsveç'e götürmüş, İsveç'te kurumlaşıp gelişen ombudsman

kurumu örnek alınmış ve dünyanın birçok ülkesiyle beraber AB, bu kurumu kendi ülkelerine adapte etmişlerdir.

Ombudsman diğer denetim yöntemlerinin alternatifi olmayıp, onların eksikliğini gideren ve onlardan kalan boşluğu dolduran ek bir yanlıştan arınma denetimidir. Ombudsman sisteminin diğer denetim yollarına oranla bireylere sağladığı basitlik, ucuzluk, çabukluk, ona ulaşmadaki kolaylık, resen harekete geçebilirlik ve yerindelik denetimi yapabilmesi, günümüz toplumunun demokratik hukuk devletine olan güvenini pekiştirerek, yönetime yabancılaşmasını önlemektedir. Ayrıca sunduğu çözüm önerileriyle bireyle idare arasındaki uyuşmazlıkları en aza indirgeyerek, idari yargının da yükünün azalmasına ve böylece mahkemelerin daha rahat ve verimli çalışmasına yardımcı olabilmektedir.

Ülkemiz açısından sorunlara baktığımız zaman ise, hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin önlenmesi ve birey-yönetim ilişkilerinde hakkaniyetin kollanıp gözetilmesi noktalarında pek çok eksikliklerimizin bulunduğu bir gerçektir. Bürokrasinin hantallığı, bürokratların işgüzarlığı, kırtasiyecilik, kimi zaman yönetimin halka yabancılaşması, siyasal istikrarsızlıklar, alınan kararlarda ve yapılan eylem ve işlemlerdeki isabetsizlikler, bütün bunların sonunda çare olarak, sorunları çözmede rüşvet, zimmet, politik kayırmacılık, eş, dost, akraba kollanmacılığının meşruiyet kazanmasına yol açmaktadır.

Bugün, farklı ülkelerde idarenin denetlenmesi amacıyla farklı örgütlenme biçimleri şeklinde karşımıza çıkan ombudsman, Türkiye açısından da idarenin daha çok denetlenmesi gereksinimini giderecek yollardan biri olarak görülmekte; kurulduğu takdirde kamu yönetiminin iyileştirilmesine, insan haklarının korunmasına, kamu yönetimi-birey ilişkilerinin güçlendirilmesine, hukuk devletine ve katılımcı demokrasiye katkıda bulunacağı düşünülmektedir.

Ombudsmanlık sistemi, 59. Hükümet tarafından yapılan çalışmalarla ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında kurulmak istenmişse de, yasama organınca kabul edilen kanunların Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle, önce Cumhurbaşkanının vetosu, daha sonra ise Anayasa Mahkemesinin iptal kararıyla hayata geçirilememiştir.

Ülkemizde ombudsman kurumunun kurulması için sadece yasal düzenlemelerin yetmediği, anayasa değişikliğinin de gerektiği ve bu değişiklikler için de geç kalınmaması yönündeki görüşler, genel bir kabul görmüştür. Her ne kadar ülkemizde ombudsmanın kurulması durumunda çeşitli ülkelerdeki mevcut uygulamalardan daha yüksek sayıda başvuru ile dolayısıyla iş yüküyle karşılaşacağı kesinse de kurumun, uygulamanın başlamasından sonraki birkaç yıl içerisinde dünyadaki diğer uygulamalar gibi belli bir düzene oturacağı da göz önünde tutulmaktadır.

Yabancı olan bu kurumun, kurumsallaşmasında temel aktörler olarak ombudsmanın ve denetmenlerin gösterecekleri performans önem kazanmaktadır. Bu süreçte kurumun klasik bürokratik bir yönetsel birime dönüşmemesine dikkat edilmelidir. Ombudsman parlamentonun kontrolüne girmemeli, yasamadan ve yürütmeden olabildiğince bağımsız davranmalı, resen bir soruşturma başlatırken, arkasında herhangi bir kurumun ya da grubun korkusunu taşımamalıdır. Ayrıca ombudsmanın, hem kurum olarak hem de çalışanlar olarak maaş ve özlük hakları konusunda endişe taşımamaları gerekir. Ancak mali bağımsızlık sayesinde, kurum bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruyabilir ve diğer devlet kurumlarının kontrolünden kendisini uzak tutabilir. Tarafsızlığını koruyabilen ombudsmanın, halkın gözündeki saygınlığı artacaktır.

Ombudsman kurumunun, vatandaşları yönetim karşısında korunmasında ve zaman içinde etkili bir güç haline gelmesinde kamuoyunun göstereceği duyarlılık dikkate edilmesi gereken diğer önemli bir unsurdur. Duyarlı ve aktif bir kamuoyunun varlığı, şikâyetlerin çözümünde yönetimden kaynaklanabilecek dirençleri kırmasını kolaylaştıracaktır. Ülkemizde, vatandaşların çok büyük bir kısmı ombudsman kurumunun amacı, statüsü, görev ve yetkileri konusunda bilgi sahibi değildir. Bu durum ülkemizde ombudsman kurumunun kurulması yönünde aşılması gereken en önemli sorunlardan biridir.

Kurum, sırf kurmuş olmak için aceleye getirilerek, yeterli hazırlıklar yapılmadan, kamuoyunda tartışılıp benimsenmeden uygulamaya konulmamalıdır. Aksi takdirde elde edilecek olan yararlar heba edilmiş olur. Kurumun kamuoyuna mal edilmesinde ve altyapı çalışmalarının gerçekleştirilmesinde ise en önemli görev,

siyasal iktidara, kitle iletişim araçlarına, üniversitelere, sivil toplum örgütlerine ve üst düzey yöneticilere düşmektedir.

Genel bir değerlendirme yapacak olursak, ülkemizdeki mevcut duruma baktığımızda ombudsman uygulaması, yönetim ile vatandaş arasındaki sağlıksız ilişkiler nedeniyle hemen hemen bütün kamu kurumları için gereklidir. Yalnız bu demek değildir ki ombudsmanı ülkemizde rahat bir ortam beklemektedir. Zihniyet sorunu, kamu yönetimin yapısı ve mevcut denetim mekanizmaları başta olmak üzere ülkemizde ombudsman bir çok zorlukla karşılaşacaktır. Ancak söz konusu zorluklar aşılıp uygulanması halinde ise gerek yönetim, gerekse vatandaş açısından büyük yararlar sağlayacaktır. Ombudsmanın kendisinden beklenilen yararları sağlayabilmesi ve karşılaşacağı zorlukların üstesinden gelebilmesi için her şeyden önce ülke yapısına uygun bir biçimde ve gerekli alt yapı oluşturulduktan sonra yapılandırılması, siyasallaşmasının önüne geçilmesi, anayasal bir nitelik kazandırılması, statüsünün net bir şekilde ortaya konulması, halk tarafından tanınmasının ve benimsenmesinin sağlanması, kurumun başına ona yaraşır nitelikte bir kişinin geçirilmesi ve hareket serbestîsinin kısıtlanmaması gerekir. Bu şartları yerine getirerek kurulacak bir ombudsman kurumunun, ülkemize faydalı olacağı kaçınılmaz bir gerçektir.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

AKINCI, M., **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul, 1999.

ATAY, C., **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.

AVŞAR, B. Z., **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Asil Yayıncılık, Ankara, 2007.

BABÜROĞLU, O. ve N. HATİPOĞLU, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayın No: 206, 1997.

BAYLAN, Ö., **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, Ankara, 1978.

CHAPMAN, B., **İdare Mesleği Avrupa'da Devlet Memurluğu**, Çev: Cahit Tutum, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:114, Ankara, 1970.

ERGUN, T. ve A. POLATOĞLU, **Kamu Yönetimine Giriş,** TODAİE Yayınları, Ankara, 1992.

EROĞLU, H., **İdare Hukuku Dersleri Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

FEYZİOĞLU M., **Meclis Soruşturması**, Savaş Yayınları, Ankara, 2006.

GÖZLER, K., **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitapevi, Bursa, İkinci baskı, 2003.

GÖZLER, K., **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, Bursa, 2000.

GÖZÜBÜYÜK, Ş. ve T. TAN, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt 1, Turhan Kitapevi, Ankara, 1998.

GÖZÜBÜYÜK, Ş. ve T. AKILLIOĞLU, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, 6. Baskı, Ankara, 1993.

KAPICI, F., **Meclis Soruşturması**, Adil Yayınevi, Ankara, 2001

KARADAYI, S., **Türkiye'de İdari Yargı Reformu**, DPT Uzmanlık Tezleri, 2006.

KÖKSAL, M., **Ombudsman "Kamu Hakemi"**, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, 2007.

MUTTA, S., **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 2005.

ONAR, E., Meclis Araştırması, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları**, Ankara, 1977.

ÖZBUDUN, E., **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2004.

ÖZDEN, K., **Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005.

İBA, Ş., Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Ankara, 1997.

TÜLEN, H., **Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması**, Mimoza Yayınları, Konya, 1999.

Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, No: 403, Ankara, 1974.

Makaleler:

ABDİOĞLU, H.. "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:6, Sayı:11, 2007.

ACAR, M., "Sihirli Anahtar Terminatöre Karşı: Avrupa Birliği Nedir, Ne Değildir?", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, Sivas.

AKBULUT, E., "Sayıştay Denetimi ve Yolsuzluklarla Mücadeledeki İşlevi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:50–51 (Temmuz-Aralık), 2003.

AKIN, C., "Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:72, Sayı:427 (Haziran), 2000.

_____, "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 421 (Aralık), 1998.

ALTIPARMAK, A., "İngiltere'de Mahalli İdareler Ombudsmanlığı", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:5, Sayı:9 (Eylül), 2000.

ALTUN M. ve E. KULUÇLU, "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 56 (Ocak-Mart), 2005.

ANAYURT, Ö., "1982 Anayasası ve3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt: 23-24, 2001-2002

ATAMAN, T., "Ombudsman ve Temiz Toplum", **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II,** Yıl: 3, Sayı: 14 (Mart-Nisan), 1997.

_____, "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:65, Sayı:400 (Eylül), 1993.

BÜLBÜL, M., "Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak TBMM'de Yazılı Soru", **Yasama Dergisi**, Sayı:4, 2007, s. 55.

COŞKUN, B., "Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 437 (Aralık), 2002.

EKLUNDH, C., "Ombudsman", **Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara Barosu Yayınları, 2000.

EREN, H., "Ombudsman Kurumu", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1–2, 2000.

ERHÜMAN, T., "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, 2000.

EROĞLU, H., "Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği (Ombudsmanlık)", **Yerel Yönetimler Kongresi, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale, 2004.

EROĞUL, C., "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi**, Cilt:33, No: 1-2, Mart-Haziran, 1978.

ERTEKİN, Y., "Çağdaş Yönetim ve Denetim", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:70, Sayı 421 (Aralık), 1998.

ERYILMAZ, B., "Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı:4, Ankara, 1993.

GÖLÖNÜ, S., "Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 27 (Ekim-Aralık), 1997.

GÜNEL, N., "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:409 (Aralık), 1995.

KAYA, A., "Türkiye'deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir Mi?", **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:6, 1995.

KENEŞ, B., "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?", **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II**, Yıl:3, Sayı:14 (Mart-Nisan), 1997.

KILAVUZ, R., A. YILMAZ ve F. İZCİ, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1, 2003.

KULUÇLU, E., "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:63 (Ekim-Aralık), 2006.

KUYAKSİL, A., "Devlet Denetleme Kurulu", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 66, Sayı: 405 (Aralık), 1994.

NEZİROĞLU, İ., "TBMM'de Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, 2006

OYTAN, M., "Türkiye'de İdare Yargı Denetiminin Sınırları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:57, Sayı: 366 (Mart), 1985.

ÖZDEN, K. ve E. GÜNDOĞAN, "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları", **Türkiye Günlüğü**, Sayı:62 (Eylül-Ekim), 2000.

ÖZDEN, K., "Yerel Yönetimler Ombudsmanı", **Yerel Yönetimler Kongresi (Biga-Çanakkale) Bildiriler Kitabı**, Pozitif Matbaacılık, Ankara, 2004.

ÖZER, M. A., "Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 28 (Ocak-Mart), 1998.

_____, "Yönetimin Denetimi, Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 419 (Haziran), 1998.

PİCKL, V., "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", Çev: Taykan Ataman, **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II**, Yıl:3, Sayı:14 (Mart-Nisan), 1997.

SANAL, R., "Türkiye'ye Özgü Bir Yüksek Denetim Birimi Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:438 (Mart), 2003.

_____, "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:80, Sayı:459 (Haziran), 2008.

SARAN, U., "Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetimde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi", **Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II**, Yıl:3, Sayı:14 (Mart-Nisan), 1997.

ŞAHİN, R., "Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:444 (Eylül), 2004.

ŞENGÜL, R., "Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi?", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, 2005.

_____, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (14)**, Kocaeli, 2007.

ULER, Y., "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Ankara, 1990.

UYANIK, S., "İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:66, Sayı:403 (Haziran), 1994.

TAMER, M., "Dilekçe Hakkı", **Türkiye İdaresi Dergisi**, Sayı: 396 (Mart), 1990.

TAYŞİ, İ., "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 24 (Ocak-Mart), 1997.

TEMİZEL, Z., "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman", **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II**, Yıl:3, Sayı 14 (Mart-Nisan), 1997.

TİKVEŞ, Ö., "Dilekçe Hakkı", Akif Erginay'a 65. Yaş Armağanı, **AÜHF Yayınları**, Ankara, 1981.

ZENGİN, O., "Kamu Yönetimi Temel Tasarısında Halk Denetçisi", **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler (2)**, No:60, Ankara, 2003.

Diğer:

Tezler:

AKPINAR, E., **Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta,2006.

ERDOĞMUŞ, O., **Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.

GÜNLER, S.**, Türk Kamu Yönetiminde Denetim ve Yeni Bir Öneri**, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2006.

KURUÜZÜM, İ., **Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2008.

YUSTEMUR, S., **Yönetsel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi**, Abant izzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2005.

İnternet Kaynakları:

AKTAN, C. C., **Türkiye'de Siyasal Yozlaşmaların Denetimine İlişkin Hukuki Kurumlar ve Normlar**, <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/turkiyede-yolsuzluklarin-denetimi.pdf>, (12.11.2008).

ARIKAN, M. İ., **Avrupa Birliği Ombudsmanı**, <http://www.yayin.adalet.gov.tr/29_sayi%20i%C3%A7erik/Mustafa%20%C4%B0berya%20ARIKAN.htm>, (19.12.2008).

BABÜROĞLU, N. O., **Ombudsman Kurumu**,

<http://arsiv.zaman.com.tr/1999/02/06/yazarlar/9.html>, (14.05.2009).

BOZKURT, M. K., **Ombudsmanlığın Türk Hukuk Sistemimizdeki Yeri**, <http://www.stratejikboyut.com/article_print.php?id=318>, (12.05.2009).

DARENDELİ, A. V., **Yargı Kararlarının Uygulanmasının Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (Türk Ombudsmanı)**, <http://www.yayin.adalet.gov.tr/9_sayi%20i%C3%A7erik/A.%20Vahap%20DARENDEL%C4%B0.htm> (05.12.2008).

DEMİR, G., **Ombudsmansız Reform**, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=28>, (15.06.2009).

ERMUMCU, O., **İdarenin Denetiminde İdari Savcılık Önerisi**, http://www.aydinbim.adalet.gov.tr/MAKALELER/%C4%B0DAR%C4%B0%20SAVCILIK.htm (05.01.2009).

EROĞLU, İ., **TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu**, <http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2006/sayi2/tbmm_insan_haklari_inceleme_komisyonu.pdf>, (12.01.2009).

HANCI, G., **Kamu Denetçiliğinin Görev ve Yetkileri**, <http://www.stratejikboyut.com/article_print.php?id=562>, (10.05.2009).

IŞIKAY, M., "Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu", **http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html**, (05.12.2008).

ESGÜN, İ, U., **Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği**, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/297/2711.pdf>, (05.10.2008)

KAYA, E., "Türkiye'de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu–4", **http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=432.**

KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. G., "Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman", **http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm**, (05.12.2008).

ÖZBUDUN, E., **Ombudsmanlık ve Anayasa Mahkemesi**, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=29>, (02.06.2009).

YÜCEL, Ö., **İdari (Yönetsel) Vesayet**, <http://www.turkhukuksitesi.com/makale_507.htm>, (18.12.2008).

YAKIŞ, Y., **Türkiye'de Ombudsman Kurumu: Yakın Gelecekte Yeni Bir Boyut**,<http://www.yasaryakis.net/meclis_konusmalari/Nev%C5%9Fehir_Ombudsmanl%C4%B1k_9-10_May%C4%B1s_2005.doc>, (12.05.2009).

YILMAZ, R., "İnsan Haklarının Korunmasında Yeni Ümit: Ombudsman", **<http://rehayilmaz.com/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=68>** (05.12.2008).

_____, **AB Nedir?,** <http://www.avrupa.info.tr/Files/MuzakereSureci-2006.pdf>**,** (13.06.2009).

_____, **Avrupa Birliği Nedir?**, <http://www.tobb.org.tr./abm/raporlaryayınlar/abnedir.doc>, (25.06.2009).

____**, Avrupa Birliği Ombudsmanı**, <http://www.uyurgezer.net/avrupa-birligi-ombudsmani-t94539.html?s=b7dc7b5ee83d30ae752424dce132f26e&amp>, (02.01.2009).

_____, **Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliliği**, http://www.nuveforum.net/1507-radyo-televizyon-sinema/51816-kamu-denetim-sistemi-olarak-ombudsman-turkiyede-uygulanabilirligi-page2/, (12.03.2009).

_____, **Ombudsman**, <http://www.egze.com/forum7ombudsman-vt6142.html>, (05.12.2008).

<http://www.haberler.com/olli-rehn-ombudsman-toplumda-gerginligi-azaltir-haberi/>, (20.03.2009).

<http://www.kenthaber.com/Haber/siyaset/Normal/sezerden-bir-veto-daha/haber_148684>, (12.05.2009).

<http://www.milliyet.com.tr/2006/07/01/son/sonsiy04.asp>, (15.05.2009).

<http://ombudsman.europe.eu>, (10.08.2009).

<http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_basin_aciklamalari_sd.aciklama?p1=4947>, (20.03.2009).

Raporlar:

GURBANLİ, M., KEİ Üye Ülkelerinde Ombudsmanlık Müessesesi, **KEİPA Genel Kurulu Yirmi Beşinci Oturumu Hukuki ve Siyasi İşler Komisyonu Raporu**, 2005.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu), **TODAİE Yayınları**, Ankara, 1991.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 1979.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 1985.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 1990.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 1996.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 2000.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı ve Soyadı : Tünay Acar

Doğum Yeri : Ergani

Doğum Yılı : 1983

Medeni hali : Bekar

Eğitim Durumu:

Lise : 1997-2001 Ergani Sağlık Meslek Lisesi

Üniversite : 2002-2006 Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü (85.3)

Yüksek Lisans : 2006-2009 Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı (86)

Yabancı Dil ve Düzeyi:

1. İngilizce – KPDS 54

İş Deneyimi:

1. 2009 - … Van Defterdarlığı Gelir İdaresi Memurluğu