

# OMBUDSMANLIK KURUMUNUN İSVEÇ, İNGİLTERE VE FRANSA İLE KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ

Oktay BAHADIR\*

## ÖZET

Ombudsmanlık, idarenin eylem ve işlemleriyle ilgili halktan gelen şikâyetleri inceleyen ve çözüm yolları arayan bir kurumdur. İşlevi, idarenin karşısında kişiyi yalnız bırakmamak ve haklarını savunmak olmuştur. Ombudsman, inceleme ve araştırma yapmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini parlamentoya ve kamuoyuna duyurmak gibi yetkilerle donatılmıştır. Bu makalede, kamu bürokrasisi üzerinde etkin bir denetim aracı olarak ombudsmanlık kurumu, bu kurumun tarihsel arka planı, dünyadaki başlıca örnekleri ile bu kurumun Türkiye'de uygulanabilirliği ana hatları ile ele alınmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Ombudsman, İdarenin Denetimi, Ombudsmanın Türkiye'de Uygulanabilirliği, Kamu Yönetimi, Kamu Denetçiliği.

## ABSTRACT

*Ombudsman, is an institution that studies the complaints coming from the public, which is related to procedures and deeds that the administration undertakes, and searches for solution ways. Its function has been not to leave the person alone against the administration and to defend his/ her rights. Ombudsman is equipped with the authorities such as investigating and researching, criticising, announcing the problematic sides of administration to the parliament and public opinion. This article contains Ombudsman corporation as an administrative control tool, its historical background, some examples of this corporation in the World and discussions on about its applicability in Turkey.*

**Keywords:** Ombudsman, Supervision of Administration, Ombudsman's Applicability in Turkey, Public Administration, Public Supervising.

---

<sup>1</sup> \* Kocaeli Cumhuriyet Savcısı.

## GİRİŞ

20. yüzyılın sonlarında dünyada refah devleti anlayışının gelişmesi, devletlerin büyümesi, görevlerinin artması ve sosyal devlet ilkesinin ön plana çıkması ile birlikte yönetimde kamunun ağırlığı ve yükü de artmıştır. Devletlerin aşırı derecede büyümesinin bir neticesi olarak devlet yönetiminde kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık çoğalmıştır. Kamu yönetimi, katı hiyerarşinin uygulandığı, merkeziyetçi ve hantal bürokratik bir yapıya dönüşmüştür.<sup>2</sup> Bu durum, kamu yönetiminde bir takım aksaklıkların ortaya çıkmasına ve sonuç olarak bu hizmetlerden faydalananların şikâyetlerine sebep olmuştur.

Kökeni 18. yüzyıla dayanan ombudsmanlık (kamu denetçiliği)<sup>3</sup> kurumu ilk defa İsveç'te ortaya çıkmıştır. Bu kurumun ortaya çıkmasında devletin artan fonksiyonları, karmaşıklaşan yapısı ve mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliği gibi nedenler etkili olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra insan haklarına verilen önemin artmasıyla da ombudsmanlık kurumu, siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik vb. özellikleri birbirinden farklı ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır. Her ülkenin kendi idari, hukuki ve özel gereksinimlerine göre kurumun niteliklerinde bazı değişiklikler yapılmıştır.<sup>4</sup> Ombudsmanlık kurumu, farklı ülkelerde parlamento komiserliği (İngiltere), arabulucu (Fransa), kamu denetçisi (Türkiye) gibi farklı adlarla anılmaktadır.

Ombudsmanlık, idarenin eylem ve işlemleriyle ilgili halktan gelen şikâyetleri inceleyen ve çözüm yolları arayan bir kurumdur. İşlevi, idarenin karşısında kişiyi yalnız bırakmamak ve haklarını savunmaktır. Ombudsman, inceleme ve araştırma yapmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini parlamentoya ve kamuoyuna duyurmak gibi yetkilerle donatılmıştır. Vermiş olduğu kararların herhangi bir bağlayıcılığı olmamasına

---

<sup>2</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 1999, s.15; Bilal Eryılmaz, **Dönüşüm Sürecindeki Türkiye**, Editörler: Davut Dursun, Burhanettin Duran, Hamza Al, "Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi", Alfa Yayınları, 2007, İstanbul, s. 526.

<sup>3</sup> Ombudsmanlık, Türkiye'de kamu denetçiliği adıyla yasalaştığı ve bu adla anıldığı için makalenin yalnızca Türkiye'de Ombudsmanlık başlığı altında kurumdan kamu denetçiliği olarak bahsedilecektir.

<sup>4</sup> Bernard'dan aktaran: B. Zakir Avcı, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara, 1999, s. 46.

karşın gücünü oluşturduğu kamuoyu ve parlamentoya her yıl sunduğu raporlardan almaktadır.<sup>5</sup>

Ülkemizde idarenin denetimi; “idari denetim”, “siyasi denetim”, “yargı denetimi”, “kamuoyu denetimi” ve “uluslararası denetim” mekanizmalarıyla yapılmaktadır. Ancak her bir denetim mekanizmasının birçok eksiklikleri vardır.<sup>6</sup> Ombudsmanlık kurumunun bu eksikliklerin giderilmesi, insan haklarına saygılı, demokratik bir hukuk devleti olma idealinin gerçekleştirilmesi ve devlet-millet kaynaşmasının sağlanması amacıyla ülkemizde de kurulması gereklidir.

II. Dünya Savaşından sonra yaygınlaşan ve günümüzde başta Avrupa Birliği olmak üzere, yüzün üzerinde ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumunun ülkemizde de kurulması amacıyla özellikle 1980’den sonra çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu amaçla 2006 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış ancak Kanunun tamamı 25.12.2008 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.<sup>7</sup> Ancak, son günlerde yapılması düşünülen Anayasa değişiklikleri arasında Ombudsmanlık kurumuna da yer verilmesi, kurumu tekrar gündeme getirmiştir.

Bu makale ile Türk kamu yönetiminde ombudsmanlık kurumu İsveç, İngiltere ve Fransa örnekleri ile karşılaştırmalı olarak incelenmiş, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasa Mahkemesinin iptal kararı üzerinde durulmuştur. Ayrıca, sonuç kısmında Türk kamu yönetiminde de ombudsmanlık kurumunun hayata geçirilmesinin birçok açıdan yararlı olacağı savunulmuştur.

<sup>5</sup> R. Kılavuz, A. Yılmaz, F. İzci, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, Sivas, 2003, s. 54.

<sup>6</sup> Örneğin; siyasi denetimde hükümet, meclis tarafından denetlenmektedir. Ancak mecliste çoğunluğa sahip bir hükümet için bu denetim mekanizmasının pek etkili olduğu söylenemez. İdarenin yine idare tarafından oluşturulan mekanizmalarla (hiyerarşik denetim-vesayet denetimi) denetimi, denetimin bağımsızlığı açısından sakıncalar içermektedir. Yargı denetimi ise, çoğu zaman uzun ve şekilcidir. Aynı zamanda mahkemeler yalnızca hukukilik deneti yapmakta, yerindelik yönünden idareyi denetleyememektedir. Kamuoyu denetimi ise örgütlenememiş toplumlarda idare üzerinde gerekli etkiyi gösterememektedir. Uluslararası denetim ise, yalnızca uluslararası hukukta kabul gören ve uluslararası antlaşmalarla belirlenen hususlara ilişkin olduğundan, idarenin denetlenmesinde istenilen sonucu vermemektedir. Aynı zamanda uluslararası denetimin, uzun zaman alması ve biçimsel olması da bu denetim türünün eksiklikleri olarak sayılabilir.

<sup>7</sup> <http://rega.basbakanlik.gov.tr>, 15.02.2010

## I. OMBUDSMANLIĞIN TANIMI VE TARİHİ GELİŞİMİ

### A. Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı

Türkçe’de “Kamu Denetçisi” olarak ifade edilen “Ombudsman” sözcüğü, İsveç dilinde “aracı” anlamına gelen “ombuds” ve “kişi” anlamına gelen “man” kelimelerinden oluşmaktadır.<sup>8</sup>

Hem Anglo-Sakson hukuk sistemine tabi ülkelerde, hem Kıta Avrupa’sı hukuk sistemine tabi ülkelerde, bu ülkelerin siyasal, sosyal, kültürel özelliklerine ve idari yapılarına göre farklı şekillerde oluşturulmuş olması nedeniyle ombudsmanlık kurumunun tek bir tanımını yapmak mümkün değildir. Ancak ombudsmanı, başlıca ortak özelliklerini dikkate alarak, genellikle parlamento tarafından seçilen, idareye karşı bağımsız olan<sup>9</sup>, idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yapmış olduğu şikâyetler üzerine veya ressen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararların yaptırım gücü olmayıp sadece tavsiye niteliği taşıyan, çalışmalarını kamuoyuna ve bir raporla her yıl parlamentoya sunan kamu görevlisidir şeklinde ana hatlarıyla tanımlamak mümkündür.<sup>10</sup>

Ombudsman, idareye karşı halkın şikâyetlerini inceler. İdarenin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarır. Bürokratlarla başvuran arasında arabuluculuk yapar. Vardığı sonuçları parlamento ve kamuoyunun bilgisine sunar.<sup>11</sup>

Ombudsmanlık, bireylerin idareye karşı korunması zorunluluğundan doğmuş bir denetim biçimidir. Ombudsmanlık kurumu, bireylerin haklarını idareye karşı koruyan, yanlış kararları denetleyerek sonuçlarını ilgili

<sup>8</sup> <http://tr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>, 11.02.2010

<sup>9</sup> Her ne kadar parlamenter sistemlerde, hükümetlerin parlamento içerisinden çıkması ve genellikle çoğunluğa sahip partinin milletvekillerinden oluşması ombudsmanın bağımsızlığına gölge düşüreceği düşünülse de, ombudsmanın, doğrudan hükümet yerine parlamentoya bağlı olması bağımsızlığın sağlanması adına önemli bir husustur. Zaten mutlak anlamda bir bağımsızlık hiçbir kurum için söz konusu değildir. Zira, erkler ayrılığı, aynı zamanda bu erklerin dengeli bir şekilde birbirini denetlemesini de gerektirmektedir.

<sup>10</sup> Kılavuz ve diğ., a.g.m., s. 54.

<sup>11</sup> Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, 3. Basım, İstanbul, 2008, s. 197.

yerlere bildiren, toplumu aydınlatıp harekete geçiren idareye karşı bağımsız bir denetim mekanizmasıdır.<sup>12</sup>

## B. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihi Gelişimi

Tarih boyunca, devletlerin çözmesi gereken en önemli sorunlardan biri de vatandaşların, kendilerini yönetenlerin haksız davranışlarına karşı korunması olmuştur.

Modern manada kuruluşu 1809 yılına dayanıyor olsa da ombudsmanlık kurumu, ilk olarak 18. yüzyıl başlarında İsveç'te ortaya çıkmıştır. Rusya'yı ele geçirmek amacıyla çıktığı seferde aşırı soğuk, açlık ve hastalıktan dolayı İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) ordusu Poltava Meydan Savaşında (1709) yenilgiye uğramış, Kral ve beraberindeki kalabalık bir heyet Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında sürgünde olan Demirbaş Şarl, ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında, hem halkın yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları dindirmek hem de kendisinin yokluğundan faydalanan yöneticilerin haksız davranışlarına bir son vermek amacıyla 1713'te bir kişiyi Högste Ombudsmannen (En Üst Murakıp) olarak tayin etmiştir.<sup>13</sup>

Şarl'ın Osmanlı Devleti'nde zorunlu olarak ikamet ettiği dönemde şeyhülislamlık kurumundan etkilendiği öne sürülmüştür.<sup>14</sup> Osmanlı Devleti'nde şeyhülislamlık kurumunun, siyasi sorumluluğu yoktu ancak yargıyı ve idareyi gözetim altında tutmak gibi bir görevi bulunmaktaydı. II. Mahmut'a kadar yürütme organının içinde yer almıyordu ve Divan-ı Hümayun'un üyesi değildi. Daha çok anayasa yargısı gibi çalışıyordu. Yani kendisine başvurulduğunda görüşünü ve kararını bildiriyordu.<sup>15</sup>

Aralık 2005'te Meclise sunulan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısının genel gerekçe kısmında ombudsmanın Osmanlı'dan esinlenildiği, Demirbaş Şarl'ın bu kurumu Kadı-ul Kudat kurumunu model alarak İsveç'te uygulamaya başlattığı ifade edilmektedir: "*Osmanlı Devletinde idari yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, 'Kadı-ul Kudat' adıyla özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmişti. Bu kişiler, padişah da dâhil, idarenin işlem, eylem, tutum*

<sup>12</sup> Baylan'dan aktaran: Halil Kalabalık, **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, Sakarya, 2008, s. 564.

<sup>13</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 197-198; Kılavuz ve diğ., a.g.m., s. 50.

<sup>14</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 197; Kalabalık, a.g.e., s. 565.

<sup>15</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 198.

*ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. İsveç Kralı 12. Charles, Osmanlı Devletinde bulunduğu 18. yüzyılın başlarında bu Kurumu incelemiş ve ülkesine döndüğünde ‘ombudsman’ adıyla oluşturmuştur. Diğer Avrupa ülkeleri de bu uygulamadan esinlenerek ‘ombudsman’ kurumunu kurmuşlardır”.<sup>16</sup>*

İslam devletlerinde, öteden beri halkın idareye karşı şikâyetlerini değerlendiren, ombudsman benzeri, "Divan-ı mezalim (haksızlıklar divanı)" ya da "Dar'ül adl (adalet evi)" gibi kurumlar yer almaktaydı. Bu kurumlar, halkla yöneticiler arasındaki davalara bakarlardı. Haftada en az iki kez toplanan bu divanlar, Emevi, Abbasi, Memlük ve Selçuklu gibi İslam devletlerinde bulunmaktaydı.<sup>17</sup> Osmanlı Devleti'nde ise bu görevi, Divan-ı Hümayun yerine getirmekteydi.<sup>18</sup>

Ombudsmanlık kurumu, modern manada 1809 yılında İsveç'te kurulmasından sonra 150 yıl kadar süreyle başka ülkelerde uygulanma imkânı bulamamış ve İsveç'e özgü bir kurum olarak kalmıştır. Bir buçuk asırlık süreden sonra İsveç dışında ilk kez Finlandiya'da uygulanma imkânı bulan kurum, böylece ilk kez doğduğu toprakların dışında bir ülkenin hukuk sistemi içerisinde yer almıştır.<sup>19</sup> İsveç'ten sonra ilk olarak Finlandiya'nın ombudsmanlık kurumunu benimsemesinde, kuşkusuz Finlandiya'nın yüzyıllar boyu İsveç'in egemenliği altında kalması, benzer hukuki ve idari sistemlere ve ortak kültürel değerlere sahip olmasının payı büyüktür. 1919 yılında Finlandiya'da yapılan anayasa değişikliği ile kabul edilen ombudsmanlık, bu tarihten itibaren dalga dalga çeşitli ülkelerde hızla yaygınlaşmıştır. Ombudsmanlık kurumunun böylesine yaygınlaşmasında, demokrasideki gelişmenin ve insan haklarına verilen değerin artmasının da önemli bir rolü olmuştur.<sup>20</sup>

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren ombudsmanlık kurumunun oluşturulması fikri bütün dünyada oldukça popüler olmuştur. Her ne kadar ombudsmanlık kurumu, tarihi seyrinde ülke sınırları içerisinde kurumsallaş-

<sup>16</sup> Kemal Özden, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Editörler: Bilal Eryılmaz-Musa Eken-Mustafa Lütfi Şen, "Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Ombudsman Denetimi", Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 399.

<sup>17</sup> Uzunçarşısı'dan aktaran: Eryılmaz, a.g.e., s. 198.

<sup>18</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 198.

<sup>19</sup> Muammer Oytan, "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", **Osman Bakiye Armağan**, Ankara, 1977, s. 598.

<sup>20</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 197; Bilal Eryılmaz, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 402, Ankara, 1994, s. 79.

mış olsa da uluslararası bir ombudsmanlık kurumuna da ihtiyaç duyulmuştur. Avrupa Birliği Kamu Denetçisi, Avrupa Konseyi İstisari Asamblesi'nin 1975 tarih ve 457 sayılı kararıyla üye ülkelere tavsiye edilmiş ve 07.02.1992'de imzalanan Maasticht anlaşması ile kurulmuştur.<sup>21</sup> Avrupa Birliği Kamu Denetçiliği'nin kurulmasıyla, ombudsmanlık kurumu uluslararası bir nitelik kazanmıştır.

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

## **II. İSVEÇ, İNGİLTERE VE FRANSA'DA OMBUDSMANLIK**

Ombudsmanlık kurumu 19. yüzyıl başında İsveç'te Anayasal bir kurum haline dönüştükten sonra ilk önce benzer devlet yapılanmasına ve kültürlerine sahip ülkelerde (Finlandiya, Danimarka, Norveç) yayılmıştır. Buna karşılık farklı hukuk sistemlerine ve kültürlerine sahip birçok ülke de kurumu, kendi gereksinimlerine uygun bir şekilde hukuk sistemlerine uyarlamıştır. Farklı hukuki, siyasi, idari yapılara ve kültürel değerlere sahip ülkelerde başarıyla uygulanmasıyla kuruma olan ilgi gittikçe artmıştır. Mevcut denetim araçlarının her birinin bazı eksiklerinin bulunması ile çağdaş devletin görev alanının genişlemesi ve karmaşıklaşan yapısı da ombudsmanlık kurumunun büyük ilgi görmesine neden olmuştur.

Ombudsmanlık kurumunun çeşitli ülkelerde uygulamalarını incelemek, Türkiye için yol gösterici olacağından, aşağıda kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa'daki uygulamaları incelenecektir.

### **A. İsveç'te Ombudsmanlık**

Daha önce de bahsettiğimiz gibi, II. Dünya Savaşı'ndan sonra oldukça yaygınlaşan ombudsmanlık kurumu, ilk kez İsveç'te 1713 yılında Kral XII. Şarl tarafından atanmış, daha sonra 1809 İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum haline gelmiştir. Ombudsmanlık, ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar çeşitli anayasal ve yasal düzenlemelerle sürekli olarak değişim geçirmiştir. İsveç'te 1915'e kadar bir, 1915–1968 arasında biri sivil biri de askeri olmak üzere iki ombudsman varken, bu sayı 1972-

---

<sup>21</sup> Bernard'dan aktaran: B. Zakir Avşar, a.g.e., s. 46.

1976 arasında üçe, son olarak 1976'da yapılan bir yasal düzenlemeyle de dörde çıkarılmıştır.<sup>22</sup>

Başlangıçta, parlamento tarafından seçilip parlamento adına idareyi denetlemek amacıyla kurulmuş olan ombudsmanlık kurumu, zamanla nitelik değiştirerek, giderek vatandaşların haklarını koruyan, onların şikâyetlerini dinleyerek haklarını arayan, idare ile sorun yaşayanların başvurduğu bir kurum haline gelmiştir. Bu durum ülkede farklı uzmanlık alanları gerektiren çeşitli ombudsmanların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Şu anda parlamento tarafından seçilen dört ombudsmanın yanı sıra hükümetçe atanan Tüketici Ombudsmanı, Erkek Kadın Eşitliği Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Engelliler Ombudsmanı ve Basın Ombudsmanı bulunmaktadır.<sup>23</sup>

Ombudsmanın seçim çalışmaları “Parlamento Ombudsman Delegasyonu” tarafından yürütülür. Seçimler her genel seçimden sonraki 15 gün içinde gerçekleştirilir. Dört parlamento ombudsmanın her biri İsveç Parlamentosu (Riksdag) genel kurulunda açık oyla ve dört yıllık bir süre için seçilir. Ombudsmanlar, genel olarak tüm partilerin üzerinde görüş birliğine vardıkları kişiler arasından seçilir. Ombudsmanların seçilme yaşına ilişkin herhangi bir yasal sınırlama olmamasına karşın kırk yaş ve üzerindeki kişilerin bu göreve seçilmeleri gelenekselleşmiştir. Görev süreleri ise parlamentonun görev süresiyle paralel olarak 4 yıl olarak belirlenmiş olup bu görev süreleri sonunda yeniden seçilebilirler. Ancak ombudsmanların üç dönem arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamül haline gelmiştir.<sup>24</sup>

İsveç'te 20. yüzyılda görev yapan ombudsmanlardan hiçbiri parlamento üyeleri arasından seçilmemiştir. Oysaki ombudsmanların parlamento üyeleri arasından seçilemeyeceğine ilişkin herhangi bir yasal hüküm bulunmamaktadır. 1974 yılına kadar ombudsmanın hukuk eğitimi almış olması şartı aranırken, bu tarihten sonra ombudsmanların tamamı yüksek yargı mensupları arasından veya devlet idaresinde üst düzey görev yapmış kişiler arasından seçilmektedir. Yüksek devlet memurları arasından seçilme-

<sup>22</sup> Oğuz Babüroğlu, Nevra Hatiboğlu, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1997, s. 21.

<sup>23</sup> Oytan. a.g.m., s. 598.

<sup>24</sup> Vakur Versan, **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, Der Yayınları, 10. baskı, İstanbul, 1990, s. 108.



lerinde, bu kişilerin artık kariyer endişesi taşımadıkları, dürüst ve olgun kişiler oldukları düşüncesi yatmaktadır.<sup>25</sup>

En geniş yetkiye sahip ombudsman, İsveç'te bulunmaktadır. Öyle ki bu yetkiler idare, ordu ve adalet olmak üzere üç önemli mekanizma üzerinde yayılmıştır. Ombudsmanlık kurumunun uygulandığı birçok ülkede hükümet, yerel yönetimler, ordu ve yargı denetim alanı dışında tutulmuşken, İsveç'te bu kurumlar ombudsmanın denetimine tabidir. Bu da, İsveç'teki ombudsmanların yetkilerinin ne derece geniş tutulduğunun bir göstergesidir.<sup>26</sup> Ombudsmanlar, memurların keyfi tutumlarını, görevi ihmalllerini, yasaları yanlış yorumlamalarını önlemeye çalışmakta ve bu kişilerin işlem ve eylemlerini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetlemektedirler.<sup>27</sup>

İsveç'te ombudsmanların denetim alanı çok geniş tutulmuş olmakla beraber; parlamento üyeleri, parlamentonun idari ve temyiz merci üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi, Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri, yönetici ve yönetici yardımcısı dâhil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, kabine bakanları, belediye konseyi üyeleri, başsavcı ombudsmanın denetim alanı dışındadır. Ayrıca ombudsmanlar birbirlerini de denetleyemezler.<sup>28</sup>

Kişiler, ombudsmanlara herhangi bir şekle, kurum ya da kişiye bağlı kalmaksızın başvurabilirler. Şikâyetin türü açısından herhangi bir kısıtlama yoktur. Yani kişiler, kamu kurumlarıyla yaşadığı tüm sorunları ombudsmanlara iletme hakkına sahiptirler. Ayrıca şikâyetinde bulunacak kişinin İsveç vatandaşı ya da akıl sağlığının yerinde olup olmamasının da herhangi bir önemi yoktur. Akıl hastalarının başvurularını kendilerinin yapmasındaki güçlükler nedeniyle yakınlarının başvurusu da yeterlidir.<sup>29</sup>

Ombudsmanlar, görevlerini ifa ederken her türlü bilgiye ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme, sorumlu gördüğü kamu görevlileri ve yargıçlar hakkında ceza ve disiplin kavuşturması açılmasını talep etme, yargıya başvurma, Anayasa'ya aykırılık

<sup>25</sup> Babüroğlu ve Hatipoğlu, a.g.e., s. 22-23.

<sup>26</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 198; Oytan. a.g.m., s. 601.

<sup>27</sup> Galip Demir, **Ombudsman Araniyor**, Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul, 2002, s. 131.

<sup>28</sup> Kemal Özden, **Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005, s. 54-55.

<sup>29</sup> Demir, a.g.e., s. 136.

başvurusunda bulunma ve yasalarla ilgili reform önerilerinde bulunma yetkilerine sahiptirler.<sup>30</sup>

İsveç'te ombudsman, yaptığı incelemeler sonucunda bir kamu görevlisinin suçlu olduğu kanısına varırsa, bu kişi hakkında bir savcı gibi ceza soruşturması başlatmaya yetkilidir. Böyle bir durumda ombudsman Anayasa'nın kendisine verdiği yetkiye dayanarak savcılardan, görülmekte olan davada kendisine yardımcı olmalarını isteyebilir. Ombudsmanın ceza soruşturması açma yetkisi sadece İsveç'te vardır. Ancak ilgili kişiler bu soruşturmaya karşı mahkemeye itiraz edebilirler. Ayrıca ombudsman tarafından eleştirilen kamu görevlilerinin konu ile ilgili olarak Parlamento Uzmanlık Komisyonu'na itiraz etme hakkı da bulunmaktadır.<sup>31</sup>

Ombudsmanlar, çok geniş araştırma ve soruşturma yetkilerine sahip olmalarına rağmen, almış oldukları kararların bağlayıcılığı yoktur. İdare, hukuken ombudsmanın kararı doğrultusunda işlem yapmak zorunda değildir. Tavsiye niteliğinden öteye gitmeyen kararlarına karşın, idarenin ve görevlilerin ombudsmanlardan çekinmelerindeki en büyük sebep, ilgili kurum ve görevlilere ilişkin hazırlanan yıllık raporun parlamentoya sunulması ve kamuoyuyla paylaşılmasıdır. Rapor öncelikle Anayasa Komisyonu tarafından incelenir ve daha sonra parlamentoya sunulur. Gerek görülürse parlamento genel kurulunda tartışılır. Ayrıca rapor akademisyenlere, hâkimlere ve basına da gönderilir.<sup>32</sup> Özellikle raporun basın yoluyla kamuoyuna sunulması ombudsmanların çalışmalarında en büyük etkiyi doğuran faktördür. Bu durum ilgili kurum ve görevlilerin kamuoyunun baskısından çekinmelerine ve kamu denetçilerinin kararlarını bir tavsiyeden çok zorunluluk olarak görmelerine neden olmaktadır. Ayrıca, ombudsmanlık kurumunun saygınlığı da idarenin kararlarını benimseyip uygulamasında çok önemli bir etkidir.

## B. İngiltere'de Ombudsmanlık

İngiltere'de idareyi denetlemek için ayrı bir idari yargı bulunmamaktadır. Herhangi bir yöneticinin eylem ve işlemleri hakkında şikâyeti olan bir kişi, adli mahkemeler önünde haklılığını ispat etmek durumundadır. Ancak mahkemeler yoluyla idareye karşı hak aramak şekilci, pahalı ve

<sup>30</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 199; Demir, a.g.e., s. 134.

<sup>31</sup> Nuri Tortop, Eyüp G. İspir, Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s. 182.

<sup>32</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 199; Demir, a.g.e., s. 139.

uzun zaman alan bir yöntemdir. Bu da kişilerin haklarını aramalarında önemli bir engeldir.<sup>33</sup>

İngiltere’de tüm kamu yönetim birimleri ve bakanlıklar parlamentoya karşı sorumlu olan bir bakan tarafından yönetilirler. Milletvekilleri bu düzen içerisinde vatandaşın gelen şikâyetleri ilgili konusu bakana iletilirler. İngiltere’de siyasal güç ile idari güç ayrımı olmadığından, bakan kötü yönetimden dolayı doğrudan sorumludur. Ancak bu yolla idarenin denetlenmesi oldukça zordur.<sup>34</sup>

İngiltere’deki idareye karşı vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi ve mevcut denetim yollarına yardımcı olması amacıyla ombudsmanlık kurumunun oluşturulması için 1961 yılında Sir John Whyatt tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda mevcut denetim yollarının yetersizliği tespit edilmiş ve yeni bir denetim mekanizması olarak ombudsmanlığın kurulması önerilmiştir. Bu öneriye zamanın muhafazakâr partisi karşı çıkmışsa da, işçi partisi iktidarı Whyatt’ın teklifini benimsemiştir.<sup>35</sup> 1967’de çıkarılan “Parlamento Komiserliği Kanunu” ile kurum hukukilik kazanmıştır. Kurum, İngiltere’de kuruluş kanunu gereği, “Parlamento Komiseri” ismiyle anılmaktadır.<sup>36</sup>

İngiltere’de, parlamento komiseri parlamento tarafından seçilmemekte, başbakanın önerisi ile Kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektupla atanmaktadır.<sup>37</sup>

Parlamento komiseri görevi süresince çalışmalarını tamamen bağımsız bir şekilde yürütür. Herhangi bir hiyerarşik üstü yoktur. Bu nedenle hiç kimseden emir veya talimat almaz. Sayıları ve hizmet şartları Hazine Bakanlığı’nca onaylanmak şartıyla, kendi personelinin atayabilir.<sup>38</sup>

Parlamento komiserinin görevi, parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen, yönetim tarafından haksızlığa uğradıklarını iddia eden vatandaşların şikâyetlerini incelemek, soruşturmak ve buna ilişkin raporunu her

<sup>33</sup> Taykan Ataman, “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 400, 1993, s. 219.

<sup>34</sup> Ataman, a.g.m., s. 219-220.

<sup>35</sup> M. Akif Özer, “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 416, 1997, s. 59.

<sup>36</sup> Süleyman Arslan, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, 1986, Cilt 19, Sayı 1, Ankara, 1986, s. 158.

<sup>37</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 198; Oytan, a.g.m., s. 605.

<sup>38</sup> Avşar, a.g.e., s. 148.

yıl parlamento'ya sunmaktır. Parlamento komiserinin görev ve yetkileri zaman içerisinde giderek genişlemiştir. Başlangıçta yerel yönetimler ve sağlık hizmetlerini denetleme yetkisi yokken 1973 ve 1974 yıllarında yapılan değişikliklerle artık bu kurumlar da parlamento komiserinin denetim alanına dâhil olmuştur. 1983'te yapılan değişikliklerle de 44 bakanlık, tüzel kişiliği olan veya olmayan kamu kurum ve kuruluşları da denetim kapsamına girmiştir. Bu da İngiliz halkının kurumu ne denli benimsediğinin göstergesidir. Ancak dışişleri, yargısal işlemler, devlet güvenliğini ilgilendiren işlemler, kraliyet dominyonlarıyla ilgili işlemler, elçilik ve konsolosluk işleri, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, ordunun sivil ve askeri personeline ilişkin işlemler, mükâfat ve imtiyaz işlemleri denetim kapsamı dışındadır.<sup>39</sup>

Parlamento komiseri çalışmaları sırasında, milli savunma sırları da dâhil, gerekli tüm bilgi ve belgelere ulaşmada yüksek mahkemenin sahip olduğu yetkilere sahiptir. Dolayısıyla istemiş olduğu bilgi ve belgeleri ilgili kamu kurum ve kuruluşları temin etmekle yükümlüdür. Parlamento komiserinin dokümanlara ulaşabilmede böylesine geniş yetkilere sahip olması kendisinin ve çalışanlarının, Kraliçe'nin maiyetinde görevli sayılmalarından kaynaklanmaktadır. Ancak bakanlar kuruluna ait belgelerle bakanlar kurulu zabıtlarını inceleme yetkisi yoktur.<sup>40</sup>

Parlamento komiserinin kararlarının bağlayıcılığı yoktur. Eğer vermiş olduğu karara uyulmadığını ve haksızlığın düzeltilmediğini görürse durumu özel bir raporla hem Avam Kamarası'na hem de Lordlar Kamarası'na bildirebilir. Bu kurumun önemli bir gücüdür. Ancak uygulamada kamu kurumları parlamento komiserinin kararlarına genelde uymaktadır. Bu nedenle böyle bir gücü kullanmasına pek gerek kalmamaktadır.<sup>41</sup>

Fransa'da olduğu gibi İngiltere'de de ombudsmana doğrudan başvurmak mümkün değildir. Vatandaşlar parlamento komiserine ancak Avam Kamarası üyesi olan bir parlamenterin aracılığıyla başvurabilirler. Bu durum parlamento üyelerinin geleneksel olarak halkın koruyucusu olarak görülmelerinden kaynaklanmaktadır. Parlamento komiseri re'sen de harekete geçemez. Lordlar Kamarası üyelerinin ise şikâyet kabul yetkileri bulunmamaktadır.<sup>42</sup> Parlamento komiseri İngiltere'de oldukça başarılı olması

<sup>39</sup> Ataman, a.g.m., s. 224; Versan, a.g.e., s. 118.

<sup>40</sup> Oytan, a.g.m., s. 608.

<sup>41</sup> Oytan, a.g.m., s. 609.

<sup>42</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 199; Avşar, a.g.e., s.148.

na karşın, harekete geçme şekli eleştirilmektedir. Çünkü bir ombudsman, herkesçe ve kolayca ulaşılabilir bir konumda olmalıdır. Bu, ombudsmanı diğer idari denetim mekanizmalarından ayıran en temel unsurlardandır. Ombudsmana başvuru aracısız, doğrudan, formalitesiz ve kolay olmalıdır.<sup>43</sup>

### C. Fransa’da Ombudsmanlık

Fransa güçlü bir merkezi devlet yönetimi geleneğine sahip bir ülkedir ve buna bağlı olarak etkin bir idari yargı sistemi mevcuttur. İdare mahkemeleri, vatandaşların kamu kurumları karşısındaki hak ve özgürlüklerinin korunmasını, idarenin her türü eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesini sağlamaktadır.<sup>44</sup> Fransa, idari yargı sistemine sahip bir ülkede de ombudsmanlık kurumunun başarılı olabileceğini göstermesi açısından önemli bir örnektir.

Fransa’da ombudsmanlık kurumu 1973 yılında kurulmuştur. Ombudsman Bakanlar Kurulu tarafından altı yıllık bir süre için atanır. Bu görev için atanan kişinin hukukçu olması gerekmemektedir. Ombudsman, genel olarak üst düzey kamu yöneticileri ya da yüksek yargı organlarında görev almış kişiler arasından atanır. Görev süresi bittikten sonra tekrar seçilemez. Ombudsmanın seçiminde genel seçimlerle bir paralellik olmaması ve aynı kişinin bir daha bu göreve getirilememesi kurumun bağımsızlığının sağlanılmasına yönelik düzenlemelerdir. Ancak atanmasının tamamen yürütme organının tasarrufuna bırakılmış olması kurumun bağımsızlığını tartışmalı hale getirmektedir.<sup>45</sup>

Fransa’da ombudsmanın yetki alanı İskandinav ülkelerine göre daha dar-  
dır. Ombudsmanın görev alanına giren kurumlar: Merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler ve kamu hizmeti yapan diğer kurumlardır. Fransa’da ombudsmanın bir arabulucu olarak görülmesinden dolayı yetkileri sınırlı tutulmuştur. Mediateur (arabulucu)un kelime anlamından da anlaşılacağı üzere ombudsman daha çok ikna etme, görüşme ve uzlaştırma yöntemlerini kullanarak sorunları çözmeye çalışmaktadır. Ancak uyarı ve önerileri ilgili kamu görevlileri tarafından dikkate alınmaz ise, ombudsman, hiyerarşik olarak ilgili kişinin bir üstüne başvurarak onun hak-

<sup>43</sup> Avşar, a.g.e., s.149.

<sup>44</sup> Özden, a.g.e., s.57.

<sup>45</sup> Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, cilt 7, sayı 1, Ankara, 1974, s. 45–46.

kında disiplin cezası verilmesini sağlayabileceği gibi dava açtırabilme yetkisine de sahiptir.<sup>46</sup>

İdari ve adli mahkemeler üzerinde herhangi bir inceleme ve denetleme yetkisi olmayan ombudsman, memur ve yönetim arasındaki uyuşmazlıkların çözümlenmesi konusunda da yetkili değildir. Memurların özlük haklarına ilişkin tüm işlemler denetim kapsamı dışındadır. Ombudsman, herhangi bir yargı kararının doğruluğu veya yanlışlığı hakkında yorum yapamaz ve eleştiremez.<sup>47</sup>

Fransa’da ombudsmana vatandaş olanlar, Fransa’da yaşayan yabancılar ve tüzel kişiler başvurabilir. Herhangi bir başvuru olmaksızın harekete geçemez. Ombudsmana doğrudan başvurmak mümkün değildir. Başvurular bir milletvekili veya senatör aracılığıyla yapılabilir.<sup>48</sup>

Ombudsman bir yıl boyunca yaptığı incelemeleri içeren bir raporu, Cumhurbaşkanına ve parlamentoya sunar. Kurumun bulunduğu diğer ülkelerde olduğu gibi hazırlanan bu rapor kamuoyuna duyurulur.<sup>49</sup>

### III. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK

Türkiye’de yukarıda incelenen örnekler ve başka ülkelerdeki uygulamalar ile aynı işleve sahip bir ombudsmanlık kurumu mevcut değildir. Devlet Denetleme Kurulu’nun ombudsmanlık benzeri bir organ olduğu düşünülse bile görev alanı, Cumhurbaşkanına bağlı olması ve kendiliğinden ya da şikâyet üzerine değil Cumhurbaşkanının isteği ile harekete geçmesi gibi hususlar düşünüldüğünde aynı işleve sahip olmadıkları açıkça anlaşılmaktadır.<sup>50</sup>

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalardan biri de Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarıdır. Bu planlarda kamu yönetimindeki mevcut aksaklıklar ortaya konulduktan sonra çeşitli çözüm önerileri sunulmuştur. Bu önerilerden biri de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına ilişkindir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda sadece bir cümleyle bahsedilip ve herhangi ayrıntıya yer verilmemesine karşın Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kuruma ilişkin ayrıntılar daha belirginleştirilmiş-

<sup>46</sup> Versan, a.g.e., s.125.

<sup>47</sup> Oytan, a.g.m., s. 621.

<sup>48</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 199; Avşar, a.g.e., s.150.

<sup>49</sup> Oytan, a.g.m., s. 625.

<sup>50</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 201-204.

tir. Ayrıca Avrupa Birliği (AB)'ne tam üyelik sürecinde bulunan Türkiye'de, AB müktesebatına uygun kurumların oluşturulmasına ve yasal düzenlemelerin yapılmasına yönelik çalışmalar arasında ombudsmanlık kurumunun oluşturulması da vardır. Öyle ki Katılım Ortaklığı Belgesi'ne göre Türkiye'nin bu kurumu iki yıl içinde (2006–2008) oluşturması gerekmektedir.<sup>51</sup>

### A. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Türkiye'de çeşitli kesimlerce tartışılan ve büyük bir çoğunluğun kurulması yönünde destekçisi olduğu ombudsmanlık kurumu, Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesince 15.06.2006 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK) ile TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Ancak bu kanun, bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi amacıyla Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Meclis'e geri gönderilmiştir. Hükümet ise kanun üzerinde hiçbir değişiklik yapmadan yeniden Meclis'ten geçirerek tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. İkinci kez önüne gelen Kanunu onaylamak zorunda kalan Cumhurbaşkanı ile 123 milletvekili, KDKK'nin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi önce 27.10.2006 tarihinde vermiş olduğu kararla 5548 sayılı Kanunun yürütmesini durdurmuş daha sonra da, 25.12.2008 tarihinde, 2006/140 Esas ve 2008/185 Karar No'lu kararıyla Kanunu tümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle karar vermiştir.

*İptal edilen KDKK'nın genel gerekçesinde: "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 Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi(ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması öngörülmüştür"* denilmektedir.

Birinci maddede ise 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 idare*

---

<sup>51</sup> Özden, a.g.e., s.107.

*reye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak*” olarak açıklanmıştır.

Kanun koyucu, kurumda bir başdenetçi, on denetçi ve yeteri miktarda uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilmesini kararlaştırmıştır (m. 4).

Kurumun görevi, şikâyet üzerine, 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 olarak sayılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasa-ma yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır(m. 9). Yargının idari nitelikteki kararları ile ordunun her türlü işlem ve faaliyetinin kamu denetçisinin görev alanında yer almasının kurumun işlevi dikkate alındığında daha isabetli olacağı söylenebilir.

Kanun ile başdenetçi için 50, denetçiler için 40 yaş sınırı getirilmiştir ve 10 yıllık bir mesleki tecrübe aranmıştır (m. 10). Bu şartlar, kurumun dinamik yapısıyla ve ülkemizin genç nüfusuyla uyumlu görünmemektedir. Bu nedenle yapılacak yeni düzenlemede bu sınırlar daha aşağı çekilmelidir. Milletvekili seçilebilme yaşının 25 olduğu ülkemizde kamu denetçisi olabilmenin yaşı da düşürülmelidir. Kanunun 11. maddesine göre başdenetçi ve denetçiler TBMM tarafından seçilirler. Görev süreleri 5 yıldır ve bir kez daha seçilebilirler(m. 14).

Ombudsmanlık kurumunun olmazsa olmaz özelliği olan bağımsızlık ilkesine Kanunun 12. maddesinde yer verilmiştir. Bu maddeye göre; *“Hiçbir organ, makam veya kişi, başdenetçi ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunmaz”*. Başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin genel seçimlerden daha uzun tutulması, yürütme ve idareye karşı hiyerarşik denetime tabi olmaması, yalnızca kendisini seçen parlamentoya karşı sorumlu olması, ayrı ve yeterli bütçeye sahip olması bağımsızlık için gerekli unsurlardır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, aksini düşünenler<sup>52</sup> olsa da Özden, kamu denetçiliği kurumunun bağımsızlık ve saygınlığı için anayasal bir kurum olması şart olmadığını, halkın desteğini alan bir kamu denetçiliği kuru-

---

<sup>52</sup> Kılavuz ve diğ., a.g.m., s. 66.



munun, anayasal bir kurum olarak kurulan kamu denetçiliği kurumuyla aynı güç ve otoriteye sahip olacağını öne sürmüştür.<sup>53</sup> Bu görüşe kısmen katılmakla birlikte aşağıda değinilecek olan Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ve Türk hukuk geleneği dikkate alındığında kuruma Anayasa-da yer verilmesinin konumunu güçlendireceği de açıktır.

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler ile karşılıklılık esasına bağlı olarak yabancılar da başvurabilirler. Başvurular yazılı ve sözlü olabileceği gibi elektronik ortamda ve illerde valiler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılabilecektir. Yapılan başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacaktır. Başvurular idari işlemlerde tebliği tarihinden, idari eylemlerde ise öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde yapılmalıdır (m. 17). Kanunda, kamu denetçilerinin harekete geçmeleri başvuru şartına bağlanmış, kurumun uygulandığı ülkelerin genelinin aksine, re'sen harekete geçebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Ancak Türkiye'de hak arama bilincinin yeterince gelişmemiş olduğu dikkate alındığında bunun önemli bir eksiklik olduğu açıktır.

Kamu denetçileri denetimleri sırasında, inceleme konusuyla ilgili tüm bilgi ve belgelere ulaşabilme yetkisine sahiptir. Haklı bir neden göstermeksizin bu bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında disiplin soruşturması açılacaktır. Bu yetkinin istisnası ise, devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgelerdir(m. 18). Ancak bu hususun kötüye kullanılmasının önlenmesi için devlet sırrı ve ticari sır gibi belirsiz kavramların daha somut hale getirilmesi ve denetim kapsamı dışına çıkartılabilecek konuların açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu denetçileri yapmış oldukları inceleme ve araştırmaların sonucunu ve varsa çözüm önerilerini, en geç altı ay içinde ilgili merciye ve başvuruda bulunana bildirir. Kurum, başvurana işleme karşı çözüm yollarını da gösterir. İdari merci yapılan işlemi ve çözüm önerisini uygulanabilir nitelikte görmezse bunun gerekçesini bir ay içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirir (m. 20). Kurumun almış olduğu kararların herhangi bir bağlayıcılığı olmadığından, idarenin alınan karara uyma zorunluluğu da yoktur. Kamu denetçiliği kurumu tavsiyelerini dinlemeyen idareleri Meclis'e bildirdikten sonra Meclis'in bu konuda ne yapacağı konusunda Kanunda herhangi bir açıklama yoktur.

---

<sup>53</sup> Özden, a.g.e., s.118.

Başdenetçi, başdenetçivekili ve denetçilerden oluşan Kamu Denetçiliği Kurulu, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon'a sunar. Komisyon raporu görüşüp, rapora ilişkin kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurul'a sunulmak üzere Meclis Başkanlığı'na gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurul'da görüşülür. Yıllık rapor kamuoyuna duyurulmak üzere Resmi Gazete'de yayınlanır. Ayrıca Kurul, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (m. 22). Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun en büyük etkilerinden birisi de şüphesiz çalışmalarının sonuçlarını kamuoyuyla paylaşmak suretiyle toplumda hak arama bilinci oluşturmak olacaktır.

### **B. Anayasa Mahkemesi'nin İptal Gerekçesi**

Yukarıda da belirttiği gibi 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından 25.12.2008 tarihli kararla oybirliğiyle iptal edilmiştir. Kararın gerekçesi özetle şu şekildedir:<sup>54</sup> Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu denetçiliği kurumunun söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz ve Anayasa'nın 123. maddesine aykırıdır.

5548 sayılı Kanununa göre Kamu Denetçiliği Kurumu TBMM'ne bağlıdır. 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, Kanunun bir bütün olarak incelenmesinden, başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında TBMM'ne görevler verildiği anlaşılmaktadır. Oysaki TBMM'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87. maddesinde açıkça belirtilmiştir ve bu görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumu'na başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca, adı geçen Kurumla TBMM

<sup>54</sup> <http://rega.basbakanlik.gov.tr>, 15.02.2010

arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu değildir. Bu nedenle de Kanun, Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir.

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu, kurumun idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu ve bu Kanun ile TBMM'ne kuruma başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi verilemeyeceği gerekçesiyle Anayasa'nın 6, 87 ve 123. maddelerine aykırı bularak iptaline karar vermiştir.

Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan Yargı Reformu Stratejisinin “Uyuşmazlıkları Önleyici Nitelikteki Tedbirlerin Etkin Hale Getirilmesi ve Alternatif Çözüm Yolları Geliştirilmesi” başlıklı 8. bölümünde kamu denetçiliği kurumunun faaliyete geçirilmesi planlanmıştır: “Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması; Yargı ve Temel Haklar başlıklı 23. faslın açılış kriterlerinden biri olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda hazırlanan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesince 25.12.2008 tarihinde iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen gerekçeler ve Genel İdari Usul Kanunu Taslağı göz önünde bulundurularak Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasını sağlamaya yönelik gerekli anayasal ve yasal düzenlemeler yapılacaktır” denilmek suretiyle kurumun AB uyum süreci çerçevesinde yeniden faaliyete geçirileceği ifade edilmiştir.<sup>55</sup>

Ayrıca, 22.03.2010 tarihinde Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından kamuoyuna duyurulan Anayasa değişikliği taslağında Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 74. maddesinde yapılacak değişikliklerle Kamu Denetçiliği Kurumu'na anayasada yer verileceği belirtilmiştir.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> <http://www.sgb.adalet.gov.tr/yrs.html>, 23.02.2010

<sup>56</sup> <http://www.akparti.org.tr/media/www/Anayasa%20teklif%20metni.pdf>, 22.03.2010  
Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın bazı maddelerinde değişiklik yapılması hakkında taslak metnin 7. maddesi şu şekildedir: *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74 üncü maddesinin kenar başlığı “VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiş, üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir. Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.*

## SONUÇ

İdarenin denetlenmesinde şekilci olmayan, süratli ve ücretsiz olan, gerektiğinde yerindelik denetimi de yapabilen ve hakkaniyete uygun çözümler üretebilen bir kuruma duyulan ihtiyaç, gözlerin İsveç'te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumuna çevrilmesine neden olmuştur.

Her şeyden önce ombudsmanlık kurumu, bireylerin hak ve özgürlüklerinin hukuka ve hakkaniyete uygun korunmasını amaçlayan bir denetim yoludur. Ombudsman, diğer denetim mekanizmalarının alternatifi değildir. Onların eksikliğini gideren ve onlardan kalan boşluğu dolduran ek bir denetimdir. Ombudsman, tavsiye ve telkinleri ile de yönetimin hizmet kalitesini ve verimliliğini artırıcı bir etkiye sahiptir. Diğer denetim yollarına nazaran basit, hızlı, ücretsiz ve en önemlisi hakkını arama gücünden yoksun kişiler için de istediği zaman sesini duyurabileceği bir makam olması ombudsmanlık kurumunun en önemli avantajlarıdır. Bu nedenle de, toplumunun demokratik hukuk devletine olan inancını pekiştirerek, yönetime yabancılaşmasını önleyecek bir mekanizmadır. Ayrıca kurumun en önemli avantajlarından biri de kişilerle idare arasındaki uyuşmazlıkları en aza indirmesi ve bu şekilde yargının iş yükünü önemli ölçüde hafifletmesi olacaktır.

Türk kamu yönetiminin, öteden beri sosyal, siyasal ve ekonomik nedenlerle hizmet üretimi, sunumu ve halkla iletişim kurma konularında birçok sorun yaşadığı bilinmektedir. Bu nedenle de Türkiye'de bireylerin hak ve özgürlüklerinin idare karşısında yeterince korunabilmesi amacıyla ombudsmanlık kurumunun kurulması yararlı, hatta zorunludur. Kurum, Türkiye'nin kendine özgü sosyal, siyasal, kültürel, hukuksal ve idari yapısı da dikkate alınarak oluşturulmalıdır. Bu çerçevede kurulacak ombudsmanlık kurumu, katılımcı demokrasi idealinin gerçekleşmesine yardımcı olacak, idari yapımıza ve denetim sistemimize yeni bir anlayış getirecektir. Uygulandığı ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de ombudsmanlık kurumu, diğer denetim mekanizmalarının sınırlı, geç, etkisiz ve yetersiz olduğu konularda bu açığı kapatacaktır. Kamu yönetiminin iyileştirilmesine, kamu yönetimi-birey ilişkilerinin güçlendirilmesine, demokrasiye ve insan haklarının korunmasına önemli katkılarda bulunacaktır.

---

*Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir."*

Sonuç olarak belirtmek gerekirse, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesi dikkate alınarak ve Türkiye'nin siyasi, hukuki, idari ve sosyo-kültürel yapısı göz önünde bulundurularak, kurumun en başarılı olduğu ülkeler incelenmeli ve Türkiye için ideal bir ombudsmanlık kurumu oluşturulmalıdır. Kurumun anayasal güvenceye kavuşturulması şüphesiz ki konumunu güçlendirecektir. Gerekğinde yerel yönetimler, ordu vb. kurumlar için ayrı ombudsmanlar atanması denetimde etkinliğin sağlanması açısından yararlı olacaktır.

\*

#### **KAYNAKÇA**

- ARSLAN, Süleyman (1986), "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, 1986, Cilt 19, Sayı 1, Ankara.
- ATAMAN, Taykan (1993), "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 400.
- AVŞAR, B. Zakir (1999), **Ombudsman(Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, HAK-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara.
- BABÜROĞLU, Oğuz, HATİBOĞLU, Nevra (1997), **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSIAD Yayınları, İstanbul.
- DEMİR, Galip (2002), **Ombudsman Aranıyor**, Ahilik Araştırmaları Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1994), "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 402, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2007), **Dönüşüm Sürecindeki Türkiye**, Editörler: Davut Dursun, Burhanettin Duran, Hamza Al, "Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi", Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, 3. Basım, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2009), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- KALABALIK, Halil (2008), **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**, Sakarya.
- KILAVUZ, R., YILMAZ, A., İZCİ, F., (2003), "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, Sivas.
- OYTAN, Muammer (1977), "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", **Osman Bakiye Armağan**, Ankara, 1977.
- ÖZDEN, Kemal (2005), **Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul.
- ÖZDEN, Kemal (2007), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Editörler: Bilal Eryılmaz-Musa Eken-Mustafa Lütfi Şen, "Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Ombudsman Denetimi", Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

ÖZER, M. Akif (1997), “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 416.

TORTOP, Nuri (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, , 1974, cilt 7, sayı 1, Ankara.

TORTOP, Nuri, İSPİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan (1999), **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara.

VERSAN, Vakur (1990), **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat**, Der Yayınları, 10. baskı, İstanbul.

<http://rega.basbakanlik.gov.tr>, 15.02.2010

<http://tr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>, 11.02.2010

<http://www.sgb.adalet.gov.tr/yrs.html>, 23.02.2010

<http://www.akparti.org.tr/media/www/Anayasa%20teklif%20metni.pdf>, 22.03.2010