

Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve Türkiye'ye Uygulanabilirliği: Kamu Denetçiliği Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme

Yüksel KOÇAK¹
Atıl Cem ÇİÇEK²
Burçin BEŞLİ³

Özet

Çalışmanın konusu, Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'ye uygulanabilirliği hakkındadır. Çalışmanın amacı, Kamu denetçiliği yasa tasarısında uygulama aşamasında tartışma konusu olabilecek muhtemel konulara dikkat çekmek ve henüz yasalaşmadan bu konuya yönelik önlemlerin alınması hususunda bazı önerilerde bulunmaktır.

İdare, işlem ve eylemlerinde kamu gücü ayrıcalığından yararlanması nedeniyle zaman zaman bireylere yönelik bazı haksız uygulamalar yapabilmektedir. Söz konusu bu uygulamaların önüne geçebilmek ya da en aza indirebilmek için idarenin işlem ve eylemlerinin (uygulamalarının) denetlenmesi gerekir.

Bu denetim yollarından biri olan ombudsmanlık denetimi, dünyada birçok ülkede uzun zamanlardan beri yaygın olarak kullanılan denetim yollarından biridir. Türkiye'de de bu denetimle ilgili olarak uzun zamandır tartışmalar sürdürülmüş ve son referandumda ombudsmanlık denetiminin kurulması yolunda bir halk iradesi tecelli etmiştir. Bu bağlamda TBMM bir yasa tasarısı hazırlamış ancak henüz yasalaşmamıştır.

Oluşturulması düşünülen bu kurumla ilgili hazırlanan yasa tasarısında, Ombudsmanın seçimi, görev süresi, TBMM ile olan ilişkisi, ikinci kez seçilip seçilemeyeceği, kuruma başvuru şekli, diğer kurumlarla ilişkisi ve bu kurumun kararlarının yaptırımı gibi konuların tasarıda ne şekilde ele alındığı irdelenecek ve gelecekte çıkacak muhtemel tartışmaları önlemek için şimdiden alınması gereken önlemler hakkında önerilerde bulunulması düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: denetim, kamu yönetimi (idare), ombudsmanlık.

PublicInspectorshipAssociationsAndApplicabilityToTukey: An Evaluation On PublicInspectorshipDraft Bill

Abstract

The topic of this study is about the applicability of public inspectorship association to Turkey. Aim of the study is to attract attention to the probable topics that can be a matter of discussion during the phase of public inspectorship draft bill and to make suggestion on taking precautions.

¹Yrd. Doç. Dr., Kafkas Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yukselkocak@yahoo.com

²Arş. Grv., Kafkas Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, atilcemcicek@yahoo.com

³Kafkas Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

From time to time, administration can make flucky application on individuals by using the privileges of public power. So as to prevent such kinds of flucky acts, applications should be supervised.

Public inspectorship, which is one of these inspection ways, is one of the inspection methods having been used commonly in many different countries on Earth. There has been an ongoing discussion for a long time about this inspection method in Turkey and with the last referendum, there happened an ineluctable decision on founding public inspectorship. Afterwards, TBMM has prepared a draft bill, but it hasn't been enacted yet.

In the draft bill of this association on whose foundation is thought, selection of public inspectorship, duty period, its relation with TBMM, whether it could be selected the second time or not, type of application to the institution, its relation with other institutions and topics about this institution's decisions' will be discussed and for preventing probable coming discussions, people will make suggestions on required precaution that should be taken into taken immediately.

KeyWords: inspection, public administration, public inspectorship.

GİRİŞ

İnsanoğlu, varoluşundan beri önce hayatta kalabilme sonrasında da kaliteli bir yaşam sürdürebilme mücadelesi vermiştir. İnsanlığın tarihi, iyi bir yaşam sürebilme adına hak, özgürlük, eşitlik, adalet gibi olguların kazanımına yönelik çatışmalarla doludur. Bu tarihsel süreç içerisinde bir insan ürünü olarak ortaya çıkan devletin, ister güç ister sözleşme ürünü olduğu, ister insanlık tarihinin belirli bir aşamasında isterse de ilk toplumla birlikte ezeli bir kurum olarak oluşturulduğu düşünülün, zaman zaman aksaklıklar olsa da mutlak bir güç konumunda olduğu yadsınamaz bir gerçeklik olarak görülmektedir. Belirli dönemlerde dünyada cereyan eden olaylar bu gücün kontrolsüzlüğünün, bireylerin kendi eserlerinden korunmalarının gerekliliğini de gün yüzüne çıkarmıştır. Bu yüzden özellikle bireyin devlet gücü karşısında bir değer olarak korunmasının yolları aranmıştır.

Günümüz demokratik toplumlarında, uzun yıllar boyunca tartışılan hak ve özgürlüklerin, soyut bir tartışma konusu olmaktan çıkarılıp bizzat hayatın her alanında işlerlik kazanması istenmektedir. İnsan hakları, temel hak ve özgürlükler, hukuk devleti gibi kuramsal tartışmaların uygulamada da hakim kılınması büyük bir önem arz etmektedir. Toplumlardaki zihniyet algısına paralel olarak, bu noktadaki en önemli dönüşümün devletlerin demokratikleşmesi olduğu söylenebilir. Devletlerin demokratik bir nitelik kazanması, vatandaşlara götürülen hizmetlerin tatmin edici olması ve devlet-vatandaş ilişkisi konusunda belirli bir düzeyin sağlanması açısından devletin denetiminin önemi büyüktür.

Özellikle nüfus artışıyla birlikte devletin kamu hizmeti sunduğu kitlenin artması, iş yoğunluğunu da beraberinde getirmiştir. Türkiye’de bu nüfus artışını yaşayan ve demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmaya çalışan bir ülke konumundadır. Bu durum da devletin denetimi olgusunun etkin bir şekilde işlevselleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. İşte ombudsmanlık; birey, devlet ve devletin denetimi çerçevesinde düşünüldüğünde, bireyi devletin diğer kurumlarından koruyan bir oluşum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de çeşitli dönemlerde tartışma konusu yapılan ve en sonunda tasarı haline getirilen, ancak uygulamaya geçemeyen Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) devletin denetimi alanında önemli bir kurumdur. Vatandaş-devlet ilişkilerinde belirli bir standardın yakalanmasına yarar sağlayacağı düşünülen bu kurumun, mevcut kanun tasarısında bir takım eksiklikler göze çarpmaktadır. Çalışma genel bir ombudsmanlık değerlendirmesinden sonra, kanun tasarısındaki muhtemel aksaklıkların giderilmesine yönelik bir katkı şeklinde temellendirilmiştir

1.Kavram Olarak Ombudsmanlık

Ombudsmanlık; bireyi devletin diğer kurumlarından koruyan bir devlet kurumudur (Odyakmaz, 2011: 98). Bir başka tanıma göre ombudsmanlık; “Anayasa, yasama organı veya parlamento tarafından temin edilen, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli bağımsız bir bürokratin olduğu hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifiyle harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis” (Babüroğlu, 1997: 15) olarak tanımlanmaktadır. Ombudsman ise, bir anayasal dayanak çerçevesinde, parlamentonun bağımsız ve tarafsız görevlisi olarak idareyi denetleyen kişi olarak tanımlanmaktadır (Rowat, 1968: 24). Kamu yönetiminin daha iyi işleyebilmesi ve vatandaşın yönetimden memnuniyetinin sağlanması için gerekli bir kurum olan ombudsmanlık, birey ile kamu kurum ve kuruluşları arasındaki uyuşmazlıkları çözüme kavuştururken, aynı zamanda da bireyin devlete olan güveninin sağlanması açısından önemli bir yer tutmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu ilk olarak İsveç’te uygulanmış ve zamanla bütün Avrupa’da işlerlik kazanmıştır.İsveç dilindeombud kelimesi vekil, temsilci anlamlarındadır. Türkçe’de bu sözcüğe karşılık olarak şimdiye kadar “kamu denetçisi”, “halk avukatı”, “kamu hakemi”, “yurttaş sözcüsü”, “yüksek yönetim denetçisi”, “arabulucu”, “medeni hakların savunucusu” gibi deyimler kullanılmıştır (Eroğlu,

2004:556).Ombudsmanlık kurumuna, İngiltere’de “Parlamento Komiseri” (Parliamentary Commissioner for Administration); Fransa’da “Arabulucu” (Mediateur) (Eryılmaz, 2008: 319), 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”, Portekiz’de “Adaletin Muhafızı”, İspanya ve Arjantin’de “Halkın Savunucusu”, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde “Yüksek Yönetim Denetçisi” gibi adlar verilmiştir (Eroğlu, 2004:556). Basında ombudsmanlık kurumu “hakem” kavramının bir karşılığı gibi görülse de, aslında hakem kavramının bu kurumla doğrudan bir alakası yoktur. Çünkü “hakem” aralarında uyuşmazlık bulunan her iki tarafın başvurusu üzerine harekete geçerken, ombudsmanlık kurumu ise idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışından zarar gördüğünü iddia eden bireylerin başvurusu üzerine harekete geçmektedir (Odyakmaz, 2011: 98-99). Bu bağlamda, ombudsmanın hakem olarak değerlendirilmesinin, doğru bir yaklaşım biçimi olduğu söylenemez.

2.Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi

Ombudsmanlık kavramı ilk olarak İsveç’te ortaya çıkmış bir kavramdır. İlk ombudsman da İsveç’e atanmış ve İsveç’ten sonra bütün Anglo-Sakson ülkelerle, İskandinav ülkelerinde varlığını devam ettirmiştir. Anlam bakımından farklılık gösteren bu kavram çeşitli ülkelerde farklı anlamlarda kullanılmıştır. Örneğin bu kavram İsveç’te temsilci, aracı anlamlarına gelirken: Fransa’ da arabulucu anlamında kullanılmıştır.

İsveç Kralı 12. Charles’in 1709’ da Ruslar’la yaptığı Poldova Savaşı sırasında yenilerek Osmanlı Devletine sığındığı, önce bugün Moldova sınırları içinde yer alan Bender’de ve sonra da İznik yakınlarındaki Demirtaş Paşa Konağında birkaç yıl yaşadığı ifade edilir (Odyakmaz, 2011:99; Akın, 1998: 519; Özgürel, 2010).Osmanlı Devleti sınırları içinde yaşayan Kral Şarl Osmanlı’daki yönetim ve denetim yapılarını dikkatle incelemiş ve bu kurumların işleyişinden etkilenmiştir. Kendisi, ülkesinde yokkenmeydana gelen düzensizlik ve yönetim bozukluğunu önlemek amacıyla olup bitenleri bilmek ve ülkeyi uzaktan da olsa denetlemek adına bir ombudsman tayin etmiştir (Eklundh, 2000: 423; Özer, 1998: 155). O zamanlar Osmanlı Devleti’nde Divan-ı Hümayun adı verilen ve danışma meclisi olarak görev yapan bir kurum bulunmaktaydı. Divan-ı Hümayun’da devlet meseleleri görüşülür, şikâyetler dinlenir,

çeşitli örf-i ve şer-i davalara bakılır ve karar alınırđ fakat son söz padişahındı. Ombudsmanlık kurumunun Osmanlı'da ki bu ve buna benzer kurumlardan etkilendiği düşünceği, Divan-ı Hümayunun bu özellikleri göz önüne alındığında kaçınılmaz olmaktadır. Çünkü halk tarafından kolayca ulaşılabilir bir kurum olan ombudsmanlık kurumu da bireylerin idare hakkındaki şikâyetlerini konu edinir, bu şikâyetleri araştırır ve adil olarak değerlendirir fakat hiçbir zaman bağlayıcı karar alamaz sadece idareye sorunun çözümü için tavsiyede bulunabilir. Divan-ı Hümayun ile Ombudsmanlık arasındaki bu benzerlikten, batıda ortaya çıktığı ve yine batıda geliştii düşünölen bu kurumun temellerinin aslında Osmanlı Devleti'ne dayandığı anlaşılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun etkilendiği Osmanlı'ya ait başka kurumlar da mevcuttur. Kimi kaynaklar bu kurumun Osmanlı'da ki Şeyhülislamlık müessesesinden etkilendiğini savunurken, kimi kaynaklarda da Osmanlı'daki Fütüvvet ve Ahi teşkilatından etkilendiği ifade edilir (Birdişli, 2011: 113). Yine o dönemlerde Osmanlı'da haksızlıklar divanı diye adlandırılan ve halkın yönetime karşı şikâyetlerini değerlendiren Divan-ı mezalim adı verilen bir kurum bulunmaktaydı. Bu kurum haftanın belli günlerinde toplanır ve halkın şikâyetlerini dinlerdi. Böyle bir uygulama aslında halk ve yönetim arasındaki güven duygusunun pekişmesinde çok önemli bir gelişmedir. Her ne kadar ombudsmanlık kurumu batıya özgü bir kurum olarak görülse de, bu kurumun kökenine inildiğinde aslında Osmanlı Devleti'nden etkilenen birçok yanının olduğu görölmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun İsveç kökenli olduğu genel kabul görse de bazı araştırmalara göre bu kurumun kökleri Çin'de M.Ö.206-M.S.220 tarihleri arasında hüküm sürmüş olan Han Hanedanlığı sırasında var olan Yuan Kontrol Kurumu'na, Roma İmparatorluğu dönemindeki Halk Tribünleri'ne ve 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki Censors Kurumu'na kadar uzanmaktadır (Altuğ, 1968: 159; Avşar, 1997: 41).

1919'a kadar İsveç dışındaki ölkelerde uygulama alanı bulamayan ombudsmanbenzeri bir kurumlaşma 1919 yılı içinde Finlandiya'da oluşturulmuştur. Daha sonra Norveç'te önce silahlı kuvvetlerle ilgili denetimde, sonrasında ise 1962'de sivil alanda denetim yapacak ombudsmanlar kurulmuştur. Bu kurum, Danimarka'da 1954'te, Yeni Zelanda'da ve İngiltere'de ise 1962'de oluşturulmuştur.

İngiltere'nin kalabalık nüfuslu ve büyük yüzölçümlü bir ülke olmasından dolayı kurumun uygulanması açısından bir ilktir. Fransa'da ise 1973'te arabulucu (mediateur) adıyla oluşturulmuştur. Fransa'nın önemi ise yönetsel yargı sistemini ilk kez kurmuş olan bir ülkede böyle bir kurumun oluşturulmasından gelmektedir. Fransa'dan sonra, ister yönetsel yargı sistemi olsun ister olmasın bu tip denetim kurumlarının her ülkede uygulanabilirliği görüşü yaygınlık kazanmıştır.

Ombudsmanın yetki alanı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. İsveç ve Finlandiya'da ombudsman, mahkemeleri de denetleme yetkisine sahipken, İngiltere'de ise yalnız genel yönetimin denetimini yapar, yerel yönetimlerin denetimine karışmaz. Ombudsman İsveç'te olduğu gibi kendiliğinden veya şikâyet üzerine; İngiltere'de olduğu gibi yalnızca parlamento üyelerinin isteği üzerine harekete geçer. İngiltere'deki ombudsman kendisine gelen şikayeti eğer haklı bulursa yönetimi uyarır ve durumu ayrıca milletvekillerine bildirir (Eroğlu, 2004: 556-557).

1950'li yıllara kadar yalnızca iki ülkede ombudsmanlık kurumu varken bu tarihten sonra otuzdan fazla devlette, yüzü aşkın ombudsmanlık bürosu oluşturulmuştur. Bunlardan bazıları Avrupa'daki devletler için; Finlandiya, Norveç, Danimarka, Almanya, İngiltere, Fransa, Portekiz, Avusturya, Hollanda ve İspanya'dır. Avrupa dışındaki devletler için; Yeni Zelanda, Tanzanya, İsrail, Avustralya, Kanada, Jamaika'dır. Amerika Birleşik Devletlerinde; New Jersey, Alaska ve Florida gibi eyaletlerle Atlanta, Detroit, Berkeley ve New York City gibi kentler de ombudsman sistemini değişik tarihlerde kabul etmişlerdir (Eryılmaz, 2002: 373; Ataman, 1993: 218).

3.Genel Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri ve Özellikleri

Ombudsman, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kanunları uygulama biçimini denetleyerek (Tortop, 1990: 168) uygulamadan hakları muhtel olanların şikayetleri üzerine ilgili kurumla irtibata geçip uygulamada iddia edilen kanuna aykırılığı gidermeye çalışır. Ombudsman sadece yapılan yanlışın, düzeltilmesi gereken yönetim bozukluğunun ortaya çıkarılmasında değil, aynı zamanda doğru yapıldığı düşünülen işlerde de geçerli uygulamaların güçlendirici bir etmeni konumundadır. Bu nedenle ombudsman, hem halk hem de bürokrasi için, ikisi arasındaki ilişkiler arttıkça gerekli

olan ek bir koruma sağlar (Pickl, 1981: 37). Kamu denetçisi özel çıkarlardan bağımsız bir şekilde inceleme ve soruşturmalarını yaparak çözümler önerir ve bunları kamuoyuyla paylaşır (Fendoğlu, 2010: 7).

Ombudsmanlık, yürütmenin faaliyetlerini denetlemek için yasama organı tarafından oluşturulan kamu kurumudur (Reif, 2004: 1). Gücünü parlamentodan alıp, yine parlamentoya karşı sorumlu olan bu kurum, yönetimi denetleme yetkisine sahip olmakla birlikte, herhangi bir yaptırım gücü yoktur.

Bazı ülkelerde idarenin her türlü işlem ve eyleminden ötürü mağdur olduğunu düşünen bireylerin başvurabileceği tek bir ombudsmanlık kurumu mevcutken, bazı ülkelerde de -İngiltere gibi- her birinin kendi soruşturma görevleri bulunan birkaç çeşit ombudsman da bulunabilmektedir. Bunlar arasında sağlık ombudsmanı, mahalli idareler ombudsmanı, adli hizmetler ombudsmanı ve parlamenter ombudsman gibi ombudsmanlık türleri sayılabilir (Özer, 1997: 60). Bu durum, tek tip bir ombudsmanlık uygulamasının olmadığını gözler önüne sermektedir.

Her ülkede uygulanan kurallar hakkında bir genelleme yapmak mümkün olmasa dâğınellikle ombudsmanlık kurumu yasa ile kurulur ve ombudsmanın seçimi de parlamentolar tarafından gerçekleştirilir. Ombudsman, yönetim üzerinde parlamento adına denetim yapar. Bu kurum aynı zamanda yönetimin dışında yer almaktadır. Hemen her ülkede Ombudsmana başvuru kolay ve daha az biçimsel özellikler taşımaktadır. Ombudsmanın tarafsızlığından, uzmanlığından ve saygınlığından şüphe duyulmaması gerekir. Ombudsman yalnızca idarenin işlem ve eylemlerine ilişkin şikayetle ilgilenir. Özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla yasama işlemleriyle veya yargısal işlemlerle ilgilenmez. Ombudsman kurumu yapısı gereği bağımsız bir kurumdur. Bağımsızlık ve tarafsızlık ombudsmanın en önemli özelliğidir. Ombudsmanın kararları bağlayıcı değildir (Eroğlu, 2004: 557).

Her ülkede farklı uygulama olabilmekle birlikte, Ombudsman başvuru (bir şikayet) üzerine hareket edebileceği gibikendiliğinden inisiyatif kullanarak harekete geçebilir. Ombudsman, şikayete konu olayla ilgili her tür bilgi ve belgeyi ilgili kurumdan isteme hakkına sahiptir. Ombudsman araştırmasının sonucunda kararını taraflara bildirir ve alınan karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunur. Kamuoyuna

ve medyaya yapılan açıklama, ombudsmanlık kurumunun etkinliği için önemli bir araçtır. Ombudsmannın önerisi üzerine ilgili kuruluşa bir açıklama yapması, kararını değiştirmesi, bir karar vermesi, alacağından vazgeçmesini veya tazminat ödemesi önerilir (Abdioğlu, 2007: 84). Genel hatlarıyla ombudsmannın görev tanımı bu şekilde özetlenmektedir. Ancak hemen belirtilmelidir ki, dünya üzerinde tek tip bir ombudsmanlık uygulaması da söz konusu değildir. Her ülke kendi koşullarına göre Ombudsmannı farklı yetkilerle donatabilmektedir.

Örneğin İsveç Ombudsmannı, idare tarafından hakkı ihlal edilen bir vatandaşın başvurusu üzerine ya da kendiliğinden harekete geçerek “kamu yönetimini” ve “yargıyı” denetlemektedir. Diğer ülkelerin hemen hepsinde, ombudsmannın yargıyı denetleme yetkisi yoktur. İsveç, Norveç ve İsrail gibi bazı ülkelerde ise askeri işlerle ilgili ayrı birer ombudsman bulunmaktadır. Yine Alman ombudsmannının görevi, sadece askeri işlere bakmaktır. İskandinav ombudsmannının görev alanına cezaevi ile ilgili şikayetler de girmektedir (Eryılmaz, 2008: 319). Ombudsman kurumunun oluşumu ve onlara tanınan yetkiler her ülkenin kendi tarihsel ve özel koşulları sonucunda ortaya çıkmaktadır.

4.Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’de TürkiyeBakımından Gerekliliği

Ülkemizde, idarenin eylem ve işlemlerine yönelik olarak idari davalarda görülen artış ve yargı organlarının geç karar vermesi, bireylerin hukuk devleti anlayışının tersine mağdur duruma düşmeleri sonucu doğurmaktadır. Zaten ombudsmanlık kurumunda önemli olan nokta da, her ülkenin ombudsmanlığının kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine uyarlayarak çeşitli modifikasyonlarla ve değişikliklerle uyarlanabilmesidir. (Kestane, 2006: 137). Her ülkenin kendi koşullarına göre örgütlenebilen ve dünyada hızla yayılan bu kurumun Türkiye’de kurulması da artık bir gereksinim haline gelmiştir.

Aslında ombudsmanlık, Türkiye’de 1982 Anayasası’nın hazırlık aşamasında ele alınmış, sonrasında sivil toplum örgütleri ile tartışılmaya başlanmış ve yedinci ile sekizinci beş yıllık kalkınma planları ile birlikte vurgulanmıştır. Ombudsmanlık kurumuna olan gereksinim Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylık sürecinde de önemli bir konu olarak ilerleme raporlarında yer almıştır (Abdioğlu, 2007: 89-90). Zaten bireylerin

devlet kurumlarından korunmasının gerekliliğini savunan AB, Türkiye'ye de değişik platformlarda bu konudaki hassasiyetini hissettirmiştir.

Çeşitli toplum kesimlerince tartışılmaya devam edilen ombudsmanlık kurumu, 1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kendine yer bulmuştur. Planda,“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 şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması sağlanacaktır” denilerek, oluşturulması düşünülen yasanın sinyalleri verilmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan yasanın, önce Anayasa Mahkemesi'nce yürürlüğü durdurulmuş sonra da tümüyle iptaline karar verilmiştir. En sonunda 2010 yılında gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda kabul edilen anayasa değişikliği ile de kurumun oluşturulması kesinlik kazanmıştır.

Ombudsmanlıkla ilgili olarak Türkiye'de bu kurumun kurulmasının faydalı olacağını söyleyenlerin yanında, güçlü bir idari yargı sistemine sahip, Devlet denetleme Kurulu, Etik Kurulu, Bağımsız İdari Otorite denen üst kurullar gibi denetim kurumlarının varlığı nedeniyle bu kuruma ihtiyaç olmayacağı söylenmektedir (Odyakmaz, 2011: 101).

Ombudsmanlık kurumunun, Devlet Denetleme Kurumu'nun varlığından ötürü kurulmasını gereksiz bulanların düştükleri yanlışlıklar bulunmaktadır. DDK ile ombudsmanlık kurumu arasında pek çok farklılık bulunmaktadır. Polat'ın da ifade ettiği gibi (1996: 151), Ombudsman, vatandaşların yönetimin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan şikayetlerini incelemek ve zarar gören kişinin hakkını korumak amacıyla hareket ederken,DDK yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir.Uluslararası Ombudsman Enstitüsü bir kurumun ombudsman sayılabilmesi için parlamentoya bağlılığı koşulunu aramakta ve diğer taraftan bağımsız çalışabilmesi adına ombudsmana yönetsel ve mali özerklik tanımaktadır. Oysa DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Ombudsman bireysel başvuru ile veya resen harekete geçerken DDK, sadece Cumhurbaşkanının isteği üzerine

denetim ve inceleme yapabilmektedir.Ombudsmanın; hazırladığı raporları Meclise sunmak, kendi inisiyatifiyle kamuoyuna bilgi vermek, yönetimi uyarmak, bazı ülkelerde disiplin ve ceza kovuşturması yapılmasını istemek, hatta bizzat kovuşturmaları yürütmek gibi yetkileri bulunurken, DDK'nın yetkisi, hazırladığı raporu Cumhurbaşkanına sunmaktan ibarettir.

5.Ombudsmanlık Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme

Bilindiği üzere 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan anayasa değişikliğine ilişkin 29 başlık için halkoylamasına gidilmiş ve %58 civarında “evet” ile anayasa değişikliği kabul edilmişti. Bu başlıklardan bir kısmı mevcut iktidar tarafından öncelikli sorun olarak görülmüş ve bu konularda uyum yasaları çıkarılmıştır. Bazı konular ise hiç gündeme getirilmemiş ya da ağırdan alınmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı da ağırdan alınan konulardan biri olarak görülmektedir. Oysaki bu kurumun biran önce faaliyete geçirilmesi, bir taraftan vatandaşın kamu kurum ve kuruluşları tarafından ihlal edilen haklarının iadesinde çabukluğu sağlarken, diğer taraftan da yargının yükünü önemli ölçüde azaltacak ve yargılama sürelerinin buna bağlı olarak kısılmasını sağlayacaktır.

Çıkarılması düşünülen tasarının, bu haliyle yasalaşması durumunda uygulamada bir takım problemleri de beraberinde getirmesi muhtemeldir. Yapılan incelemede yasa tasarısında görülen eksiklikler şu şekilde sıralanabilir:

5.1.5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasa Mahkemesinin Kanunun İptaline Yönelik Kararı Üzerine Bir Değerlendirme

Kamu Denetçiliği Kurumu, geçmişten günümüze hep tartışılan, hemen her hükümetin bu kurumu oluşturmak için bazen fiili bir irade gösterdiği bazen de kurulması için gerçek temenni içinde olduğu bir kurumdur. Çünkü bu kurumla bireyler, ihlal edilen haklarına bir an önce kavuşacak, yargıdaki yığılmalar nispeten azalacak ve diğer bir ifade ile yönetimden memnun bir kişi topluluğu haline geleceklerdir. Bu bir taraftan bireylerin arzuladığı şeyken, diğer taraftan da aslında yöneticilerin özlemidir.

5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 2006 yılında çıkarılmıştır. Bu kanunla ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruda, bu kanunun anayasaya

(2010 referandum öncesine göre) aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, iptal gerekçesinde, kanunla bir idari yapılanmanın oluşturulabileceğini ancak oluşturulacak herhangi bir yeni yapılanmanın yürütmenin içerisinde olabileceğini belirtmiştir. Yürütmenin dışında TBMM'ye bağlı bir idari yapılanmanın anayasaya aykırı olduğunu ifade etmiştir.

Artık günümüzde bu kurum bir anayasal kurum olduğuna göre Anayasa Mahkemesi'nin iptal savı ortadan kalkmış bulunmaktadır. Dolayısıyla kanun koyucunun bu yasayı çıkarmasının önünde hiçbir engel kalmamıştır. Eksik olan tek şey ise anlaşıldığı kadarıyla siyasi iradedir. Üzerinde rahatlıkla konsensüs sağlanabileceği düşünülen bu kurumun oluşturulabilmesi için özellikle sivil toplum örgütlerinin bu konuyu güncel tutmaları gerekmektedir.

5.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısının Değerlendirilmesi

Yukarıda da ifade edildiği gibi 2010 Anayasa referandumunda, oylamaya sunulan konulardan biri de Kamu Denetçiliği Kurumu idi. Ancak bu kurum siyasal iktidarın öncelik sıralamasında diğer bazı konulara göre daha arka sıralara kalmış olmalı ki bu konu hala yasalaşamadı. Hazır olan yasa tasarısında ise giderilmesi gereken eksiklikler bulunmaktadır. Aksi takdirde, tasarı bu haliyle yasalaşırsa, uygulamada bazı aksamaların doğacağı kaçınılmaz gibi görünmektedir. Tasarıya yönelik yapılan çözümlenmede, tasarıda göze çarpan aksaklıkların giderilmesine yönelik bir yol izlenmiş, bu bağlamda bu değerlendirmede yer verilmeyen hususlar tasarıdaki şekliyle kabul edilmiştir. Tasarıda uygulamaya yönelik sorun teşkil edebilecek hususlar ise aşağıda yer almaktadır.

5.2.1. Genel Sekretere İlişkin

Tasarının “Genel Sekreterlik” başlığını taşıyan 7. maddesinde, genel sekreterin kimlerden oluşacağı ve genel sekreterin görevi hakkında şu şekilde bir düzenleme yapılmıştır;

“Madde 7- (1) Genel Sekreterlik, Genel Sekreter ve yeteri kadar idarî personelden oluşur.(2) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi görevlerde on yıl

hizmeti bulunan ve aynı Kanununun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır. (3) Genel Sekreter, Kurumun tahakkuk memurluğunu yapar; gerekli hesapların ve demirbaş kayıtlarının tutulmasını sağlar; Başdenetçinin verdiği diğer görevleri yerine getirir. Genel Sekreter, idarî işlerin teşkilâtlandırılmasından, kayıt ve dosyaların tutulmasından, idarî personelin çalışmasından sorumludur.(4) Genel Sekreterin görevleri ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.”

Tasarıda Genel Sekreterin en az dört yıllık yükseköğretim mezunu olmasına ilişkin ifadeden sonra, yine aynı maddede, Genel Sekreterin, kurumun tahakkuk memurluğunu yapacağı, gerekli demirbaş ve kayıtları tutacağı ve Başdenetçinin vereceği diğer görevleri yapacağı idari işlerin teşkilatlandırılmasını yapacağı, kayıt ve dosyaları tutacağı ve idari personelin çalışmasından sorumlu olacağı ifade edilmektedir.

Tasarıda Genel Sekretere yüklenmek istenen görev, belli bir hukuk ve yönetim bilgi ve tecrübesini taşıması gerektiği sonucunu doğurmaktadır. Oysa Genel Sekreter olma koşullarında bu bilgi ve tecrübeleri taşıması gerektiğine ilişkin herhangi bir ifade yer almamıştır. Dolayısıyla bu tür bilgi ve beceriye sahip olmayanların da en azından teknik olarak atanmalarında herhangi bir yasal engel yoktur. Bu konuyu yasal güvenceye almadan, bunu sadece Başdenetçi mutlaka o görevi yapanları tercih edecektir anlayışına bırakmak ileride uygulamada sorunlara neden olabilir. Bu bağlamda tasarıda Genel Sekreterlik için de Başdenetçi koşullarında olduğu gibi, “hukuk ya da programlarında hukuk eğitime yer veren bölümlerden olma” şartı yer almalıdır.

5.2.2. Başdenetçinin Yaş ve Görev Süresine İlişkin

Tasarıda, Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri başlıklı, 10/b maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin, “seçimin yapıldığı tarihte otuzbeş yaşını doldurmuş olmak” şartı konmuştur. Görev süresine ilişkin olarak da, “Görev süresi” başlıklı 14/1 maddesinde, “Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır” şeklinde düzenlenmiştir.

Başdenetçi ve denetçilerin yaş ve görev süreleri ülke gerçekleriyle birlikte değerlendirildiğinde, uygulamada bazı aksaklıkların çıkmasının muhtemel olduğu

düşünülebilir. Şöyle ki, 35 yaşında başdenetçi olmuş bir kişinin başdenetçilik süresi ikinci kez seçilemediği varsayılırsa 40 yaşında dolacaktır. Her ne kadar tasarıda başdenetçi ve denetçilerin görev bitimi sonunda eski görevlerine dönebilecekleri ve denetçi olarak çalıştıkları sürelerin bu dönüşte dikkate alınacağı yazsa da, Başdenetçi olarak görev yapmış bir kişinin belkide normal bir memuriyetten geldiği kabulünden hareketle daha alt kademelerde görev yapması en azından Başdenetçinin kendisi açısından bile kabul edilemez bir durumdur. Bu durumda Başdenetçinin görev sonrası kendisinin muhtemel görev yapacağı işe yönelik bazı iltimaslarının olabileceği düşünülmelidir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği yasada olduğu gibi, yaş sınırının elli olması, milletvekillerine tanınan “kıyak emekliliğin” başdenetçiye de tanınması başdenetçiyi gelecek kaygısından kurtaracak ve görevini daha layıkıyla yerine getirmesini sağlayacağı düşünülmektedir.

Kanun gerekçesinde, başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin ve yaş haddinin belirlenmesinde her ne kadar dünyadaki diğer emsal kurumların dikkate alınarak böyle bir tercihin yapıldığı belirtilse de, ülkemizdeki siyasal kültür, gelişmişlik düzeyi ve ülkemize ait diğer özellikler gözönüne alındığında, dünyadaki demokratik ülkeleri örnek alarak ülke gerçeklerini gözardı etmenin doğru bir yaklaşım olmadığı bilinmesi gereken önemli bir gerçeklik olarak önümüzde durmaktadır.

5.2.3. Komisyonun Aday Belirlemesine İlişkin

Adaylık ve Seçim başlıklı 11/3 maddesinde, “*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.*” şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir. Bu madde irdelendiğinde, komisyona başvuracak adaylardan üç adayı, denetçi seçiminde ise başvuruda bulunacak aday adayları arasından seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı komisyon genel kurula bildirecektir. Burada örneğin, başdenetçi için sadece üç aday başvurmuşsa hatta sadece bir adayın başvurması halinde komisyonun tutumuna ilişkin ya da böyle bir durumda TBMM'nin tutumuna ilişkin bir düzenleme yoktur.

Komisyona çok sayıda başvurunun yapılacağı, meclisin de bunlardan üçünü oylayacağı önkabulünden hareket edilmiştir. Böyle bir önkabul, çıkacak muhtemel aksaklıklarda yargı içtihatlarına ya da yeni başka yasalara ihtiyaç doğuracaktır ki, etki/tepki anlayışı doğrultusunda harekete geçen iktidarların yasa yapımında hata yapma ve uzlaşmaz bir tavra girmesi bu güne kadarki siyasal hayatımızda en çok rastlanan ve sonrası için de hukuk devleti anlayışından en fazla uzaklanıldığı anların yaşanması şeklinde sonuçlanmıştır. Bu eksiklik için herhangi bir öneride bulunmak yerine,ombudsmanının belirlenmesi konusunda çıkması muhtemel bir kaosun önüne geçmek için yasadaki bu boşluğun doldurulmasına dikkat çekmek yeterli görülmektedir.

5.2.4. Süresi Geçen Başvuruların Kabulüne İlişkin

Tasarıdaki bir başka handikap ise, ilgililerin kuruma başvuru süreleriyle ilgilidir. Kuruma başvuru süresini düzenleyen 17/6. maddede, “*Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Kurum, başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvuruları kabul edip etmemeye yetkilidir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.*” şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir. Burada kurumun başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvuruları kabul edip etmeme şeklinde bir yetkisinin olduğu yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre, süre geçtikten sonra bazı başvuruların kabul bazılarının reddedilmesiyle sonuçlanabilecektir. Ancak hangi başvurular kabul edilecek hangileri kabul edilmeyecektir? Bu hüküm doğrudan kişilerin kanun önünde ve kamu kurum ve kuruluşları önündeki eşitlik haklarını yani temel bir anayasal hakkı açıkça ihlal etmektedir. Zaten tasarı bu haliyle yasalarsa, ilgili yasanın Anayasa Mahkemesi’ne götürülmesi durumunda iptal edileceği düşünülmektedir. Bu maddedeki süresi geçen başvurularla ilgili olarak, temel hak ve özgürlüklere ilişkin başvurularda zaman aşımının aranmayacağı şeklinde bir düzenleme yer almasının hukuk devletine yakışır bir düzenleme olacağı savunulmaktadır.

SONUÇ

Kamu Denetçiliği Kurumu, kişilerin idarenin eylem ve işlemleri sonucunda yargıya gitmeden sorunlarını giderebilecekleri, dünyada da geniş uygulama alanı bulan

bir yapılanmadır. Bu kurumla ilgili olarak zaten daha önce bir yasa girişimi olmuş ancak Anayasa Mahkemesi, kanunla bir idari yapılanma oluşturulabileceğini ancak bu oluşumun mevcut anayasa gereği idarenin içinde olabileceğini ifade ederek iptal etmiştir. 2010’da gerçekleştirilen referandumunda ise oylamaya sunulan 29 maddeden biri de Kamu Denetçiliği Kurumu’dur. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi’nin iptal savı da ortadan kalktığına göre TBMM’nin artık bu yasaya ilişkin önünde siyasi irade eksikliği dışında bir engelin kalmadığı söylenebilir.

Yine 2010 referandumunda oylanan konulara bakılınca bazıları zaten doğrudan uygulamaya girmiş, bazıları içinse hemen uyum yasaları çıkarılmıştır. Her nedense kanun koyucunun, bu kurumun oluşumuna, uyum yasaları gerçekleşen diğer konular kadar önem vermediği anlaşılmaktadır. Hâlbuki bu kurumun da uyum yasaları çıkarılan diğer konular kadar önemli olduğu, vatandaş-devlet ilişkilerinde belirli bir standardı yakalama adına katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, mevcut tasarının eksikliklerini gidererek, sağlanacak bir konsensüsle, ilgili yasa bir an önce çıkarılmalıdır.

KAYNAKÇA

ABDİOĞLU, Hasan; (2007), “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, **İstanbul Ticaret Sosyal Bilimler Dergisi**, 2007, ss.79-102.

AKIN, Cengiz; (1998), “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, Sayı:421, ss.517-550.

ALTUĞ, Yılmaz; (1968), “Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi”, *Yargıtay 100. Yıldönümü Armağanı*, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara.

ATAMAN, Taykan; (1993), “İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:45, Sayı:400, ss.217-255.

AVŞAR, B. Zakir; (1997), *Ombudsman*, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara.

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

EKLUND, Claes; (2000), “The Swedish Parliamentary Ombudsman System”, Kamal HOSSAİN, Leonard F.M. BESSELINK, Haile SELASSIE, Gebre SELASSIE and Edmond VÖLKER (Ed.), Human Rights Commissions and Ombudsman Offices – National Experiences throughout the World, Kluwer Law International, Netherlands, pp.423-436.

EROĞLU, Hacer Tuğba; (2004), “Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği (Ombudsmanlık)”, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale, ss.553-562.

ERYILMAZ, Bilal; (2008), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.

FENDOĞLU, H. Tahsin; (2010), Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayınları, Ankara.

KESTANE, Doğan; (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, Maliye Dergisi, Sayı:15, ss.128-142.

ODYAKMAZ, Zehra; (2011), “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, Yüksel KOÇAK ve Atıl Cem ÇİÇEK (Ed.), Kamu Yönetimi, SFS Yayınları, Ankara, ss.97-110.

ÖZER, M. Akif; (1997), “İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği”, Türk İdare Dergisi, Yıl:69, Sayı:416, ss.53-64.

ÖZER, M. Akif; (1998), “Yönetimin Denetimi Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Sayı:419, ss.141-161.

ÖZGÜREL, Avni; (2010), “Divan-ı Mezalim’den Ombudsman’a”, Radikal, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalYazar&ArticleID=989440&Yazar=AVN%DD%20%D6ZG%DCREL&Date=04.04.2010&CategoryID=99>, 10.02.2011

PICKL, Viktor J.; (1981), “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Amme İdaresi Dergisi, Çev. Turgay Ergun, Cilt:19, Sayı:4, ss.37-46.

POLAT, Enes; (1996), Kamu Yönetiminin Denetlenmesi ve Kamu Denetçisi Sistemi, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.

REIF, Linda C.; (2004), The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands.

ROWAT, Donald Cameron; (1968), The Ombudsman; citizen's defender, Second Edition, Allen and Unwin Publish, London.

TORTOP, Nuri;(1990),Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, Türkiye Ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.