



## KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM ARACI OLARAK OMBUDSMANLIK: TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ KARŞILAŞTIRMALI ÖRNEK OLAY ARAŞTIRMASI

*Ombudsman as An Audit Tool in Public Administration: Comparative Case Study  
Research of Turkey and European Union*

Ahmet YATKIN\*

İzzet TAŞER\*\*

### ÖZET

Kamu yönetiminde denetim ve değişim arayışları, gerek ülkemizde gerekse dünyada her zaman gündemde olan bir konudur. Yeni bir yüzyılın, dahası yeni bir bin yılın başlangıcının, bilim ve teknoloji yanında ekonomik ve siyasal alanda yaşanan köklü değişimlerle örtüşmesi, bu dönemde yaşanan denetim anlayışına ve algılayışına daha farklı ve önemli bir boyut kazandırmaktadır. Devletin temel amacı, bir sosyal düzen içinde toplumun genel ve ortak menfaatlerini sağlamak ve ülkede hak, adalet, ahlak ve kamu düzenini korumaktır. Bu amaçla devletin toplumsal ilişkiler sisteminin işleyişine devamlılık ve güven kazandıracak bir hukuk sistemi ve sağlıklı işleyen bir yargı düzeni kurması, halka iyilik, lütf ve ihsan sağlaması söz konusudur.

Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin birbirlerine karşı korunması kadar kamu idarelerine karşı korunması ve güvence altına alınması günümüz demokratik toplumlarının temel özelliklerindedir.

Yargısal denetimin sınırlı oluşu ve geç işlemesi, idarenin kendi içinde yapmış olduğu denetimin tek yönlü oluşu, İsveç'te doğan ve gelişen, vatandaşın idarenin yetkisini kötüye kullanması karşısında korunabilmesi için çağdaş bir denetim sistemi olan ombudsman müessesesinin diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı ve denetimin etkinliğini artırıcı bir konuma gelmesine yol açmıştır. Ombudsman, diğer denetim mekanizmalarına ilave olarak bireylerin haklarının korunması ve iyi işleyen idarenin gerçekleştirilmesi açısından ikincil bir garanti mekanizmasıdır. Gerek başvuru usulünün basit, hızlı ve masrafsız olması gerekse bürokrasinin dışında, her türlü etkiden uzak ve olaylara salt insan hakları yönünden yaklaşması nedeniyle bugün dünyada tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmiştir.

Araştırma ile Türkiye'de Ombudsmanlık anlayışı incelenecek, anlayış ve uygulamada karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri geliştirilecektir. Bu anlayış çerçevesinde Avrupa Birliği Ombudsmanlık uygulamaları araştırılacak, karşılaştırmalı olarak ele alınacak ve iyi uygulama modelleri tartışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Kamu Hizmeti, Denetim, Ombudsman, Avrupa Birliği

### ABSTRACT

Seeking of audit and alteration in public administration both in our country and in the world is a subject which remained on the agenda all along. Coinciding inception of a new century further a new millennium with big changeovers in science and technology besides political and economic have added a different and important dimension on perceiving and understanding of audit in this period. The main objective of state is to provide common interest of public in a social order and guard its right, justice, moral and public order. With this perspective; state can provide public goodness, grace, and beneficence by establishing healthy and well-functioning judicial order and a legal system which brings confidence and sustainability to social relationship system of public.

Guarding and assuring citizen's rights and freedom against one another besides public authorizes is one of the basic features of democratic society nowadays.

Being limited and slowly moving of judicial review and having simplex audit in public administration elicited Ombudsman institution which is a contemporary audit system born and flourish in Sweden for guarding citizens from administration abuse. Ombudsman institution is in a position which covers up other

\* Doç. Dr. Fırat Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, [ayatkin@firat.edu.tr](mailto:ayatkin@firat.edu.tr)

\*\* Uzman, Fırat Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ekonomi Bölümü, [itasat@firat.edu.tr](mailto:itasat@firat.edu.tr)

audits deficiency and increases their efficiency. Additional to other audit system, Ombudsman is a secondary guarantee mechanism in terms of guarding individual's right and realizing well-functioned administration. It is become an audit mechanism preferred in the world nowadays because of both having simple, fast and free of charge application procedures and taking issues only in terms of human rights and being apart from bureaucracy and any effect.

In this research; understanding of Ombudsman in Turkey will be investigated and solution offers for the problems faced in implementation will be discussed. In this perspective, Ombudsman implementations will be searched, and best practice models will be discussed comparatively in Turkey and European Union

**Key Words:** Public Administration, Public Service, Audit, Ombudsman, European Union

### **Ombudsman-Kamu Hakemi**

***“Bir toplum etik ve hukuk içinde olmadığı zaman, vatandaşlar kendilerini bir çıkmaz içinde bulurlar. İnsanlar ya ahlaki değer yargılarını veya hukuka olan saygılarını yitirirler.” Frederic Bastiat***

Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin birbirlerine karşı korunması kadar kamu idarelerine karşı korunması ve güvence altına alınması da günümüz demokratik toplumlarının temel özelliklerindedir.

Yargısal denetimin sınırlı oluşu ve geç işlemesi, idarenin kendi içinde yapmış olduğu denetimin tek yönlü oluşu, İsveç'te doğan ve gelişen, vatandaşın idarenin yetkisini kötüye kullanması karşısında korunabilmesi için çağdaş bir denetim sistemi olan ombudsman müessesesinin diğer denetim usullerinin eksikliklerini tamamlayıcı ve denetimin etkinliğini artırıcı bir konuma gelmesine yol açmıştır (Kestane, 2006: 151).

İdare ile idare edilenler arasında bir tür arabulucu olan ombudsman, bağımsız kamu görevlisi olarak, şikâyetçi olanların şikâyetlerini dinlemekte, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonucunu da ilgililere olduğu kadar kamuoyuna duyurmaktadır. Ombudsman, günümüzün gittikçe genişleyerek karmaşık bir bürokratik yapı haline gelen devlet organizasyonu içerisinde vatandaşların haklarını idareye karşı koruyabilmek için oldukça önemli bir işlev görmektedirler. Ombudsman tipi bir kurum, insan hak ve özgürlükleri bağlamında eğitici, caydırıcı, düzeltici ve idareyi iyileştirici etkileri yanında vatandaş ve bürokrasi arasında arabuluculuk fonksiyonunu yerine getirmektedir. (Kestane, 2006:128).

1950'den sonra dünya genelinde hızla yayılmaya başlayan ve Avrupa Konseyi İstişari Asamblesinin 1975 tarihli ve 457 sayılı kararıyla da üye devletlere tavsiye edilen ombudsmanlık müessesesi 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ülkemizde de hukukilik kazanmıştır (Kestane, 2006:129).

Vatandaşların, kendilerini yönetenlerin tasvip etmedikleri davranışlarına karşı tepki vermeleri, yöneticiler hakkında şikâyetçi olmaları ve bu şikâyetlerin bağımsız bir denetim organınca araştırılması ve vatandaşların isteklerinin yerine getirilmesi tarihin her döneminde olmuştur (Avşar, 1999: 41). İsveç kökenli bir kelime olan ve "temsilci, koruyucu, görevli" anlamına gelen Ombudsman, tüm dünyada vatandaşların kamu yönetimi ile ilgili şikâyetlerini inceleyen bir kurum olarak tanınmaktadır. Genel özellikleri dikkate alınarak yapılan tanımlamaya göre "Ombudsman" parlamento veya yasa koyucu tarafından atanan, atandığı kuruma karşı sorumlu olan ancak bağımsız olarak hareket eden, kamu kurumları çalışanları ve sorumlularının çeşitli eylem ve işlemlerinden şikâyetçi kişilerin başvurularını kabul ederek, kendi başına soruşturma, şikâyetin gerekçesi düzeltici işlem önerme ve rapor hazırlama yetkisine sahip özel bir büro veya görevlidir (Holn, 1995: 23).

İlk kurum olarak 1809 yılında İsveç'te ortaya çıkan Ombudsman kurumunun, Osmanlı tarihinde de kökenleri olduğu ileri sürülmüştür. Gelişmiş ülkelerde ombudsman kurumlarının kamu yönetimi ile ilgili şikâyetler karşısında yaptığı araştırma, inceleme ve soruşturmalarda başarılı

olması, halkın yönetime olan güveninin artmasına ve yargının da yükünün hafiflemesine sebep olmuştur.

Bazı gelişmekte olan ülkelerde, idarenin işi ağırdan alması, yönetsel eylem ve işlemlerdeki gizliliği öne sürmesi, görevi kötüye kullanması, hakkaniyetin tesis edilmemesi gibi bir çok soruna karşı yönetimin yeniden yapılanması gereği üzerinde durulurken, bu yapılanmanın en temel kurumları arasında ombudsman da düşünülmektedir.

Türkiye'de ombudsman uygulanabilirliği konusunda yapılan tartışmalarda bu kurumun hep denetim yönü ön plana çıkarılmıştır. Günümüzde, gerek Memurların Yargılanması Hakkındaki Kanun, gerek kamu yönetiminin patolojik durumu ve gerekse mevcut denetim yollarının sorunları çözmeye yetmemesi nedeniyle yeniden ombudsman tartışmaları başlamıştır. Bu anlamda her ne kadar Danıştay ve İdare Mahkemeleri yönetimin keyfi eylem ve işlemleri noktasında yasallık denetimi yapsa da, yönetimin eylem ve işlemlerindeki yakınmalar her gün artmaktadır.

Ombudsman kurumu, uygulandığı ülkelere göre değişik fonksiyonlar yüklenmekle birlikte, genellikle Cumhurbaşkanı veya Parlamento tarafından atanmış olması, toplumda saygınlığı olan kişilerden oluşması, yönetimi Meclis adına denetlemesi, gereğini kamuoyuna ve Meclise sunması, ucuz, pratik ve zaman alıcı olmaması gibi nedenlerden dolayı vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak, yönetimi denetlemek ve vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerde güven oluşması açısından önemli bir kurumdur.

Ombudsman Kamu yönetiminin kalitesini iyileştirme, vatandaşlar için ulaşılır ve saydam kılma; yönetimi demokratik ve katılımcı olmaya zorlama noktasında ve kamu yönetimine karşı vatandaşlara yeni korunma biçimi önermesi açısından yararları olacağını da belirtmek gerekir.

Ombudsmanın sağlayabileceği katkılar şu şekilde sıralanabilir (Erhürman, 1998: 101-102).

- Pozitif hukukun vatandaşlara tanıdığı hakların yaşama geçirilmesi,
- İdareyle vatandaş arasındaki sürtüşmelerin azaltılması,
- Kamu yönetiminin iyileştirilmesi,
- İdari yargı yükünün hafifletilmesi,
- Katılımcı demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi.

Ombudsman öncelikle vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasında önemli katkılar sağlayabilecek bir kurumdur. Ombudsman, köklerini yıllar öncesinde bulan fakat günümüze de kolayca uyarlanabilen yapısıyla, demokratik hukuk devletinin sorunlarının en azından bir kısmına çözümler üretebilme potansiyelini taşımaktadır. Ombudsmanlığın varlık nedeni, yurttaşları güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlamalara karşı bir güvence oluşturmaktır.

Ombudsmanlığın eğitici, önleyici, düzeltici, yönetimin saydamlığını sağlama ve idari yargıya katkı sağlama işlevleri vardır (Sezen, 2001: 79): Bu kapsamda, ombudsmanlık kurumunun eğitici işlevi, vatandaşları sahip oldukları hak ve özgürlükler konusunda bilgilendirme ve bu hak ve özgürlüklerin nasıl korunacağına dair eğitme konularındadır. Ombudsmanın eğitici yönü sadece yönetilenleri değil kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun önleyici işlevi, ombudsman tarafından denetime tabi tutulacağını bilen idarenin eylem, işlem ve davranışlarında daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun düzeltici işlevi, idarenin eylem ve işlemlerinde hukuka aykırılık ya da yerinde karar alınmaması durumlarında kamu yöneticilerinin bu durumu düzeltmesi ve ortadan kaldırmasına olanak vermektedir. Bu kapsamda, hata yapmış idarenin hatasının düzeltilmesine yardımcı olmaktadır.

Ombudsmanın yönetimin saydamlığını sağlama işlevi, kamu yönetiminde şeffaf yönetim sergilemeye katkı sağlamasıdır. İdarenin açık yönetimi, bilgilenmek amacıyla karar alma süreçlerine katılan yurttaşlarca, karar sürecinin açıklığı ve anlaşılabilirliğidir (Temizel, 1997: 22).

Ombudsmanın idari yargıya katkı sağlama işlevi ise yargı mekanizmasındaki iş yükünü azaltarak, yargının daha etkin ve hızlı işlemesine katkısıdır. Etkin bir şekilde işleyen ombudsmanlık sistemine, kolay ulaşılabilir olması, herhangi bir ücret almaması ve çok fazla şekil şartı istememesi gibi nedenlerle başvurular artmakta ve söz konusu başvurular yargının iş yükünün azalmasına yardımcı olmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun adı gibi tanımı da ülkelere göre farklılık göstermektedir. Örneğin; Danimarka’da kamu yönetimi ile ilgili şikayetleri inceleyen parlamento tarafından seçilen hukuk mezunu olan kişi, Bulgaristan’da meclis tarafından seçilen insan hakları savunucusu ve kamu yararı koruyucusu, Yunanistan’ da anayasal dayanağı olan bağımsız otorite, Polonya’ da yasal kontrol ve koruma görevi yapan anayasal kurum, Slovakya’ da kamu otoriteleri ve diğer kamusal kurumların davranış ve kararları hukuk düzenine aykırı olduğunda gerçek ve tüzel kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak için kurulan bağımsız bir kurum (VOP, 2014) olarak tanımlanmaktadır. Güney Kıbrıs Rum Kesimi’nde Yüksek Yönetim Denetçisi, Azerbaycan’da Müvekkil, Çek Cumhuriyeti’nde Hakların Kamusal Savunucusu (The Public Defender of Rights), Lüksemburg’da Arabulucu (Médiateure), İspanya’da Halkın Savunucusu (el defensor del pueblo), Portekiz’de adalet sağlayıcısı (provedor de justiça), Polonya’ da İnsan Hakları Savunucusu (obrońcy praw czlowieka, human rights defender), İsveç’ de Ombudsman, Karadağ’ da İnsan Hak ve Özgürlükleri Koruyucusu, Avusturya’ da Soruşturmacı (Volksanwaltschaft), Fransa’ da Hakların Koruyucusu ve Türkiye’ de ise Kamu Denetçiliği Kurumu olarak anılmaktadır. Ancak genel olarak “ombudsman” ismi kullanılmaktadır.

“Ombudsman; kişileri, idarenin yaptığı hak ihlalleri, gücün kötüye kullanımı, hata, ihmalkarlık, yanlış kararlar ve kötü yönetimden korumak, idarenin aldığı kararların daha açık olmasını sağlamak ve kamu çalışanlarının daha fazla hesap verebilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş bir kurumdur.” (International Ombudsman Institute, 2014).

Uluslararası Barolar Birliği’nin 1974’de yaptığı ve geniş kabul gören tanımı ise şöyledir:

“Anayasa, yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, devlet kuruluşları yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir” (Holm, 1995: 13).

Hansen ombudsmanı, “Duyguları incinmiş olan kişilerin, devlet kuruluşlarına, memurlarına ve işgörenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur. Ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Ancak resmi bir yaptırım yetkisi yoktur ” şeklinde tanımlamaktadır (Hansen 1996: 195).

“Tarafsız ve yüksek seviyeli bir müfettiş olarak tanımlanmaktadır. Bu müfettişler, halkın kamu idaresinin haksız eylemlerinden kaynaklanan şikayetlerini dinleyerek tarafsızca soruşturma yapar ve elde ettikleri verileri yetkililere aktarırlar. Bu kişiler maaş ile çalışabilecekleri gibi fahri olarak da çalışabilirler” (Altuğ, 2002: 31).

“Kamu yönetiminde idarenin çeşitli eylem ve işlemlerine karşı halkın şikayetlerini parlamento adına inceleyen-soruşturan özel bir büro veya görevli” (Ataman, 1993: 217) olarak tanımlanmaktadır.

“Ombudsman prensip olarak gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yapmış olduğu şikayetler üzerine veya re’sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararların yaptırım gücü olmayıp

sadece tavsiye niteliği taşıyan, çalışmalarını kamuoyuna ve bir raporla her yıl parlamentoya sunan kamu görevlisidir.” (Kılavuz, İzci, 2003: 54).

"Prensip itibariyle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekilde bağılı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur”(Oytan, 1997: 195).

Ombudsman, “idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması / kaldırılması veya bu işlem veya eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışlarının düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve bağılayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır.” (Erhürman, 1998: 89).

### **Türkiye’de Ombudsmanlık**

Cumhuriyet öncesi dönemde Kazaskerlik, Ahilik, Şeyhülislamlık ve Divan-ı Hümayun kurumları ile Cumhuriyet döneminde ombudsmanlığa benzetilen Devlet Denetleme Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi kurumlar bu anlamda önemli görev ve sorumluluklar üstlenmiş organizasyonlardır.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumu Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Kamu Denetçiliği Kanunu ile düzenlenmiştir. Anayasanın 74. Maddesine göre; Herkes idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini için kamu denetçisine başvurabilir. Ombudsman seçilecek kişi ilgili kanunun 10. Maddesindeki “Türk vatandaşı olmak, seçimin yapıldığı tarihinde baş denetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak, tercihen hukuk, siyasi bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, işletme ve iktisat fakültelerinden olmak üzere 4 yıllık eğitim fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, en az 10 yıl çalışmış olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak ve 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 6853 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak” şartları sağlanmalıdır.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna gerçek kişi gerçek ve tüzel kişiler başvurabilir. Başvuruda bulunmak için Türk vatandaşı olma zorunluluğu yoktur. Başvuruda, başvuru sahibinin adı ve soyadı, yerleşim yeri veya iş adresi, TC vatandaşları için vatandaşlık numaraları, yabancılar için pasaport numarası, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Başvurunun Türkçe yapıma şartı yerinde bir düzenleme olmamıştır. Başvurudan önce herhangi bir kanunla zorunlu bir idari başvuru yolu öngörülmüşse öncelikle bu yollara başvurulması gerekmektedir. Bu tür başvurularda idarenin cevabının tebliğinden itibaren eğer idare 60 gün içinde cevap vermezse 60 günlük sürenin bitiminden itibaren 6 ay içinde başvurulması gerekir. Ombudsmana valilikler ve kaymakamlar aracılığı ile de başvuru

yapılabilir. Başvurular ücretsizdir. Konusu belirsiz olan, sayılan şartları taşımayan, yargı organlarınca görülmekte olan ya da karara bağlanmakta olan ve sebep konu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular incelenmez. (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu madde 17)

Türkiye’de ombudsman her takvim yılı sonunda faaliyetlerini ve önerilerini kapsayan raporunu komisyona sunar. Komisyon ara verme ve tatil dönemleri hariç 2 ay içinde kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Kurumun yıllık raporu resmi gazetede yayınlanır. Açıklanmasında fayda gördüğü durumları kurum her zaman açıklayabilir. Kurum inceleme ve araştırmalarını 6 ay içinde sonuçlandırmalıdır.

Türkiye’de kamu denetçiliği kanunu madde 11’ e göre baş ombudsman ve yardımcılarında birinin görev süresinin bitmesinden 90 gün önce, herhangi bir sebeple görevinin sona ermesi halinde ise sona erme tarihinden itibaren 15 gün içinde bu durumun ombudsmanlık kurumu tarafından meclis başkanlığına bildirilmesi gerekir. Başkanlık tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde aday olmak isteyenler başkanlığa başvurur. Komisyon tarafından başvuranlar arasından seçilen üç aday başvuru süresinin bitiminden itibaren on beş gün içinde genel kurula sunulur. Türkiye’de ombudsman Anayasanın 74. maddesine göre gizli oyla 4 yıl için seçilir. Ombudsman seçilebilmek için adayın meclis üye tam sayısının üçte ikisinin oyunu alması gereklidir. Eğer ilk iki oturumda da üçte iki çoğunluk sağlanamazsa üçüncü oturumda üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oturumda salt çoğunluk sağlanamazsa bu oylamada en çok oy alan iki aday için 4. tur oylama yapılır ve bu oylamada en çok oy alan aday seçilmiş olur. Seçimler ombudsmanlık kurumunun başkanlığa başvurduğu tarihten itibaren meclisin görevde olmadığı süreler hariç 90 gün içinde sonlandırılır.

Aynı kanunun 15. maddesine göre baş ombudsman ya da ombudsmanın seçilebilmek için gerekli nitelikleri taşımadıkları sonradan anlaşılması ya da bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmesi halinde bu durumun komisyon tarafından tespit edilmesini takiben baş ombudsmanın görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak ombudsmanın görevine son verilmesine ise komisyon tarafından karar verilir.

Ombudsmanın seçilmeye engel bir suçtan kesin hüküm giymesi ya da kısıtlanması durumunda kesinleşmiş mahkeme kararının baş ombudsman için Genel Kurulun ombudsman için ise komisyonun bilgisine sunulması ile ombudsmanın sıfatı sona erer.

Kanun’un 16. maddesi uyarınca baş denetçiye Başbakanlık Müsteşarı; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dahil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328 Kanun Numarası ile (14/6/2012 tarihinde, R.Gazete Tarih: 29/6/2012, Sayı : 28338) ülkemizde resmen kurulmuştur. 25.07.2005 tarihinde Yargıtay Üyeliğine seçilen M. Nihat Ömeroğlu, 27.04. 2012 tarihinde emekli olduktan sonra TBMM Genel Kurulunca Kamu Baş denetçisi olarak seçilmiştir. Halen bu görevi yürütmektedir.

Amaç : Madde 1 – (1) Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

### **Baş denetçi’ nin Denetim Alanı ve Yetkisi**

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 5. maddeye göre, Kamu denetçiliği kurumu gerçek ve tüzel kişilerin, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri 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 bulunmakla görevlidir. Bununla birlikte, kanun;

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirleri,

- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, Kamu denetçinin faaliyet alanı dışında bırakmıştır (madde, 5/2).

Kanun'un 7. maddesine göre; Başdenetçinin ve denetçinin görevleri şunlardır:

- a) Kuruma gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak,
- b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak,
- c) Yıllık raporu hazırlamak,
- ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,
- d) Raporları kamuoyuna duyurmak,
- e) Yokluğunda kendisine vekalet edecek denetçiyi belirlemek,
- f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki işbölümünü düzenlemek,
- g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak,
- ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

#### **Denetçilerin görevleri**

- a) Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Baş denetçiye yardımcı olmak,
- b) Baş denetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

Kamu denetçisi, bilgi ve resmi belgeleri isteyebilecek, şahit dinleyebilecek ve bilirkişi atayabilecektir.

Kanun'un 18. maddesine göre; Kuruma inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Baş denetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, soruşturma açar. Ancak; Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle bir istisna tutulmuştur. Ancak, devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Baş denetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.

6328 sayılı Kanun Kamu denetçisine kendi inisiyatifi ile re'sen soruşturma yapma yetkisi vermemiştir.

#### **Kamu Denetçisine Başvuru Şekli**

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruya ilgili düzenleme Kanununun 17. Maddesinde düzenlenmiştir. 17. maddeye göre; "Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını varsa merkezi tüzel kişilik numarasını 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;

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

Kuruma başvuruda bulunabilmesi için idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan

başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Kuruma, idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren 6 ay 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.

Kamu denetçileri yapmış oldukları inceleme ve araştırmalar sonucunu ve varsa çözüm önerisini, en geç altı ay içinde ilgili mercie ve başvuruda bulunana bildirir. İdari merci yapılan işlemi, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmezse bunun gerekçesini 30 gün içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirmekle yükümlüdür.

6328 sayılı Kanunda kuruma gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceği belirtilmekle beraber, kamu denetçilerinin harekete geçmeleri kişilerin başvurularına bağlanmış, kurumun re'sen harekete geçebileceğine yer verilmemiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumun yetkisi Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari faaliyetlerini kapsamakta, ancak, askeri nitelikteki faaliyetlerini kapsamamaktadır. Kamu denetçiliği kurumu tavsiyelerini dinlemeyen idareleri Meclis'e bildirdikten sonra Meclis'in bu konuda nasıl davranacağı ve ilgili idareye ne gibi çalışmalar yapacağı konusunda kanunda herhangi bir açıklama yoktur.

Kurum tarafından kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak üzere şikâyet bürosu ile dağıtım bürosu kurulmuş ve 29. 03. 2013 tarihi itibarıyla elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi (on-line olarak) aracılığı ile şikâyet başvuruları alınmaya başlanmıştır. Ayrıca elektronik ortamda başvuruların yapıldığı e-başvuru sistemi, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ile görüşmeler yapılarak "kimlik paylaşım sistemi" ile entegre olunmuştur.

Kuruma, 31 Aralık 2013 tarihi itibarıyla toplam 7638 adet şikâyet başvurusu yapılmış olup, bu başvuruların büyük çoğunluğu (yüzde % 57'si) internet sayfasında da yer alan "e-başvuru" sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmiştir (Ombudsman, 2014).

Kuruma yapılan şikâyet başvuruların önemli bir kısmı, % 28'lik bir oranla "kamu personel rejimi" ne yöneliktir. Söz konusu başvuruların yaklaşık olarak % 16'sı "eğitim-öğretim, gençlik ve spor" alanında, yaklaşık % 12'si "çalışma ve sosyal güvenlik" alanında ve % 10'u "ekonomi, maliye ve vergi" alanındadır.

Yapılan başvurular, idare bazında değerlendirildiğinde yaklaşık % 12,5' luk kısmının "Milli Eğitim Bakanlığı", % 11,1'inin "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı", % 5,7'sinin "Üniversite ve Fakülteleri" ve % 4,8'inin ise Maliye Bakanlığını içerdiği görülmektedir. Başvuruların bölgelere göre dağılımına bakıldığında, en fazla başvurunun % 27'lik oranla "Marmara Bölgesinden", % 23'ünün ise "İç Anadolu Bölgesinden" yapıldığı görülmekte olup, başvuruların % 1'lik kısmı ise yurtdışından yapılmıştır. Başvuruların en fazla yapıldığı il, nüfus büyüklüğüyle de orantılı olarak %18'lik oranla İstanbul olup, İstanbul'u, %13 oranı ile Ankara ve % 5'lik oranla ise İzmir'in takip ettiği görülmektedir. (Ombudsman, 2014).

### **Avrupa Ombudsmanı**

Ombudsman veya kamu denetçisi, 1970'lerden itibaren Türkiye'nin gündeminde olan, ancak 2000'li yıllarla birlikte kurulmasına ilişkin somut adımlar atılan bir kurumdur. Türkçe literatürde Ombudsman kurumunun Türkiye'de uygulanabilirliği ve yasal düzenlemelerin değerlendirilmesine ilişkin birçok çalışma olmasına karşın, Avrupa Ombudsmanı tecrübesini ele alan çalışma sayısı oldukça sınırlıdır.



Avrupa Birliği çerçevesinden duruma bakıldığında, bir yandan ulusal ombudsmanların yer aldığı, diğer yandan tüm AB vatandaşlarının başvurabilecekleri bir Avrupa Ombudsmanı'nın bulunduğu bir yapı söz konusudur. 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile birlikte, Birliğin herhangi bir organı tarafından kötü yönetimle veya adil olmayan bir davranışla karşılaştığına inanan Avrupa vatandaşlarından gelen şikâyetleri dinleyen "Avrupa Ombudsmanı" (*European Ombudsman*) oluşturulmuştur. Geniş bir denetçi organı bulunan Ombudsman, Avrupa Parlamentosu'nun bir kurumudur (McNaughton, 2003: 231). AB Ombudsmanı'nın oluşumu birliğin demokratikleşme sürecinin parçası olarak algılanmaktadır. AB Ombudsmanı vatandaşların, birlik kurum ve organlarıyla iyi ilişkiler kurmalarında aracılık vazifesi görmektedir. Vatandaşlarla AB'nin kurum ve organları arasında şeffaflık üzerine kurulu ve güvene dayanan bir yönetim anlayışının tesis edilmesinde AB Ombudsmanı önemli bir işlev üstlenmiştir. AB Ombudsmanı'nın statüsünün belirlenmesinde İskandinav, İngiliz ve Fransız ombudsman uygulamaları etkili olmuştur. Şikâyetleri incelerken Avrupa Birliği Parlamentosu, Konsey ve Komisyon karşısında tam bağımsızdır (Gosalbo-Bono, 1992: 639).

Avrupa Ombudsmanı'nın tam olarak kurulması ve çalışması ise ancak 1995 yılından itibaren mümkün olmuştur. İlk Avrupa Ombudsmanı olan Jacob Söderman 12 Temmuz 1995'te göreve atanmış ve 2003 yılına kadar görevde kalmıştır.

AB Ombudsmanı, AB'nin işleyişinde demokratik yaşamın güçlendirilmesinde, hukuk devleti düşüncesinin gelişmesinde ve insan haklarının korunmasında önemli rol oynamaktadır. AB Ombudsmanı'nın statüsüne ilişkin en son değişiklik 18 Haziran 2008'de yapılmıştır. Bu değişiklik neticesinde şikâyetlerle ilgili inceleme sürecinde ombudsman, AB kurum ve organlarının bütün belgelerine serbestçe erişim imkanına kavuştu (Le Médiateur Européen, 2009:27-28).

Aslında Avrupa Ombudsmanı'nın kurulmasının arkasındaki temel nedenler, büyük ölçüde ulusal ombudsmanların ortaya çıkışıyla benzerlik göstermektedir. İlk olarak, Avrupa Adalet Divanı'na başvuruların pahalı, uzun ve karmaşık prosedürler gerektirmesi ve Divan'ın hakkaniyet gibi değerler üzerinden değil de dar yasal sınırlamalar çerçevesinde hareket etmesi sıradan bireylerde çekincelerin oluşmasına yol açmaktadır. İkinci olarak, Avrupa Parlamentosu üyelerinin harekete geçirilmesi ise her ülkenin kendi özel şartları ölçüsünde mümkün olabilmektedir. Üçüncü olarak, Birliğe yeni üyelerin katılmasıyla birlikte yaşanan nüfus artışı ve buna paralel olarak Birlik bürokrasisinin genişlemesi vatandaşların şikâyetlerinin incelenmesi ve kötü yönetim uygulamalarının denetlenmesinde yeni mekanizmalara duyulan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Ulusal ombudsmanların ortaya çıkış gerekçelerinden farklı olarak, Avrupa Ombudsmanı fikrinin mimarları bu kurum sayesinde Avrupa Vatandaşlığı kavramının geliştirilmesinin de sağlanacağına inanıyorlardı (Gregory, 2000: 155-157).

AB Ombudsmanı'na AB üyesi ülke vatandaşları ile bu ülkelerde ikamet eden yabancılar ve AB üyesi ülkelerde iş merkezleri bulunan tüzel kişiler başvurabilir. AB kurum ve organlarına ilişkin şikâyetlerin ombudsman tarafından incelenmesi kimi özellikler taşımasına bağlıdır (Le Médiateur Européen, 2009:30):

- Şikâyet, AB kurum ve organlarına yönelik olmalıdır.
- Şikâyet, AB yargı organlarının yargısal faaliyetlerine ilişkin olmamalıdır.
- Şikâyet, kötü yönetimin varlığına ilişkin olmalıdır.

Ayrıca şikâyetin kabulünde bazı şekil şartlarının varlığı gereklidir (Le Médiateur Européen, 2009:34):

- Şikâyet edilen ve şikâyetin konusu açıkça belirtilmelidir.
- Yargı organları önünde devam eden uyuşmazlıklarla ilgili şikâyetler kabul edilmemektedir. Ayrıca ombudsman yargı kararının yerindeliğini denetleyemez.
- Sorunun öğrenilmesinden itibaren iki yıl içinde şikâyet başvurusu yapılmalıdır.
- Şikâyetten önce ilgili kurum ve organlar nezdinde başvuru yapılmış olmalıdır.
- AB kurum ve organları ile memurları arasındaki ilişkilerden kaynaklanan şikâyetlerde ombudsmana başvurmadan önce memurlar idari başvuru yollarını tüketmiş olmalıdır.

### **Avrupa Ombudsmanı'nın İşleyişi**

Ombudsmanın görevini yerine getirirken dikkat etmesi gereken iki temel ilke vardır. İlk olarak, Antlaşmalar tarafından Birlik kurumlarına ve organlarına verilen yetkilere uygun olarak yetki ve görevlerini kullanmalıdır. Bu ilke, Avrupa Ombudsmanı'nın diğer AB aktörleriyle uyumlu bir şekilde çalışmasını gerektirmektedir. İkinci ilkeye göre, ombudsman, mahkemelerden önce davalara müdahale edemez veya bir mahkeme tarafından verilen kararın doğruluğunu sorgulayamaz. Bu ilkenin, ombudsmanın yargı bağımsızlığına zarar verici bir şekilde davranmasını engellemeyi amaçladığı söylenebilir.

### **Avrupa Ombudsmanı'nın Atanması**

1994 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen ve ombudsmanın görev ve sorumluluklarını yerine getirme şartlarını düzenleyen kararın 6. maddesine göre, ombudsman, her Parlamento seçimlerinin ardından, Avrupa Parlamentosu tarafından atanır. Belirtmek gerekir ki, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 228. maddesinde, Avrupa Ombudsmanının Parlamento tarafından "atanması" yerine "seçilmesi" ifadesi kullanılmıştır.

Ombudsman, medeni ve siyasi hakları tam olan, bağımsızlık garantisi veren, ülkesindeki en yüksek yargı makamını yönetmek için gerekli şartları taşıyan veya görevlerini yerine getirmek için gerekli yeterlilik ve tecrübeye sahip olan Birlik vatandaşları arasından seçilir. Ombudsman, bu nitelikleri taşıyan adaylar arasından, en az iki Üye Devlet vatandaşı olan minimum 40 Avrupa Parlamentosu üyesinin desteğiyle seçilir.

Avrupa Ombudsmanı'nın seçimine ilişkin oylamanın başlaması için üyelerin yarısının oturuma katılması gerekir. İlk iki turda hiçbir aday seçilemezse, ikinci turda en çok oyu alan iki aday üçüncü tura katılır. Eşitlik durumunda ise en yaşlı üye seçilir. Ombudsmanın yeniden seçilmesi de mümkündür.

Ombudsman olarak seçilen kişi ilk olarak, Adalet Divanı'nda, görevini tam bağımsızlık ve tarafsızlıkla yerine getireceğine, görevi sırasında ve görevden ayrıldıktan sonra görevin gerekliliklere uygun davranacağına dair yemin eder ve göreve başlar. Araştırmanın yapıldığı dönemde Avrupa Ombudsmanı Prof. Dr. Nikiforos Diamandouros göreve devam etmektedir.

### **Görev Alanı ve Ombudsmana Başvuru**

Avrupa Parlamentosu'nun 1994 tarihli kararına göre (md. 2/1) ombudsman, Topluluk kurumları veya organlarının faaliyetlerinde kötü yönetimi tedavi etmeye yardımcı olur ve bununla ilgili tavsiyelerde bulunur. Avrupa Adalet Divanı ve ilk derece mahkemelerinin yargı görevleri ile ilgili faaliyetleri ombudsmanın denetimi dışında kalmaktadır. Lizbon Antlaşması, "Topluluk kurumları veya organları"nın yerine "Birlik kurumları, organları, ofisleri veya birimleri" ifadesini kullanarak ombudsmanın görev alanını genişletmiştir. Ayrıca, Lizbon Anlaşmasınının 13. Maddesinde Birlik kurumları arasında sayılan Avrupa Konseyi'nin de ombudsmanın görev alanına girmesi sağlanmıştır.

Kısacası, AB kurumları ve organları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal kamu otoriteleri veya kurumlarla ilgili şikâyetler ombudsmanın yetki alanına girmemektedir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı ile ilk derece mahkemelerinin sadece idari kararları ve uygulamaları ombudsmanın yetki alanındadır. Parlamento'nun politik kararları ve Mahkeme'nin de yargısal kararları ombudsmanın denetim alanı dışındadır.

Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilme şartlarına gelince; Birlik vatandaşı olanlar veya bir üye devlette oturan ya da kayıtlı bürosu olan özel veya tüzel kişiler Birlik bürokrasisinin yasalara aykırı bir tavrı (işlem veya eylemi) ile karşılaştıklarında, doğrudan veya Parlamento'nun bir üyesi aracılığıyla ombudsmana başvurabilmektedirler. Buradan da anlaşılacağı üzere, Avrupa Ombudsmanı'na başvurmak için AB üyesi bir ülke vatandaşı olmak şart değildir.

Üye ülkelerde yaşayan gerçek kişiler de ombudsmana başvurabilir. Bireylerin dışında tüzel kişiler, şirketler ve dernekler de şikâyetle bulunabilmektedirler (Özden, 2010: 114). Ayrıca şikâyet sahibi, iddia edilen kötü yönetimden etkilenmese bile ombudsmana başvurabilmektedir (Harden, 2001: 214).

Ombudsmana yapılan başvurularda, şikâyet sahibinin kimliği ve şikâyetin amacının açıkça tanımlanma zorunluluğu vardır. Şikâyetle bulunan, ombudsmandan şikâyetinin gizli kalmasını isteyebilir. Ayrıca şikâyetle bulunmak için zaman aşımı süresine uymak gerekmektedir. Buna göre, şikâyetle bulunan kişi, olayın farkına vardığı andan itibaren iki yıl içinde başvurmalıdır. Başvurular, Birlik üyesi ülkelerin kendi dillerinde yapılabilmektedir. Ombudsmana başvurarak inceleme sürecinin başlatılması, şikâyet sahiplerinin idare ve yargı mercilerine yapacakları başvuru sürelerini etkilemez. Diğer bir deyişle, bireylerin ombudsmana başvurması idari şikâyet ya da hak mahrumiyeti sonucu zarara uğrayanların yargıya başvuru sürelerini dondurmaktadır. Dolayısıyla soruşturmanın tamamlanmasıyla birlikte şikâyet sahipleri ilgili idareye yönelik şikâyet yolunu kullanabilmekte ya da konuyu yargıya taşıyabilmektedir. Ombudsman, ya kendi girişimiyle ya da kendisine gelen bir şikâyet üzerine harekete geçer ve Birlik kurumları, organları, ofisleri veya birimlerinin faaliyetlerinde ortaya çıkan kötü yönetimin kesinleştiği durumlarla ilgili soruşturmaları yürütür. Ombudsman, kendisine soruşturmada kullanabileceği bir bilgi, belge veya açıklama sunan ilgili kurum veya organları soruşturmanın gidişatı hakkında bilgilendirmekle yükümlüdür.

Uygulama Yönetmeliği'ne göre (md. 2), ombudsmana yapılan tüm şikâyetler kaydedilir, dosyalanır ve numaralandırılır. Şikâyet sahibine, şikâyetin kayıt numarası ve davayla ilgilenen görevliyi açıklayan bir bilgi notu gönderilir. Dilekçe sahibinin izniyle Avrupa Parlamentosu tarafından ombudsmana havale edilen dilekçeler şikâyet olarak değerlendirilir. Diğer yandan, ombudsmana yapılan başvurulardan dilekçe olarak kabul edilenler de Avrupa Parlamentosu'na veya ilgili kurum ya da organa havale edilir. Ombudsman, ilk olarak, kendisine gelen şikâyetlerin görev alanına girip girmediğini inceler. Şikâyet, görev alanına giren bir konuda ise ikinci aşamada, şikâyetin geçerli (*admissible*) olup olmadığına karar verir (md. 3). Ayrıca ombudsman, soruşturma açılması için yeterli delil bulunmadığına kanaat getirirse, şikâyet sahibini uygun araçlarla (gerekçesiyle birlikte) bilgilendirerek dosyayı kapatır (md. 4).

Ombudsman, şikâyeti geçerli bulursa ve delillerin incelenmesinin ardından, gerçekten bir kötü yönetim durumunu tespit ederse, ilgili kurumu bilgilendirerek üç ay içinde kendisine görüş sunmasını ister. Ombudsman, kurumun görüşünü şikâyet sahibine de gönderir. Şikâyet sahibi, 1 ay içinde gerekli görürse, kurumun görüşüyle ilgili yorumunu ombudsmana gönderebilir. Bunun üzerine Ombudsman soruşturmayı ilerletebilir. Soruşturma sona erdiğinde dosya kapatılır ve taraflara gerekçeli kararlar gönderilir (md. 4). 2008 yılında uygulama yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle soruşturmanın bu aşaması yeniden düzenlenerek, soruşturma sürecinin kısaltılması, hızlı karar alınması ve prosedürlerin basitleştirilmesi amaçlanmıştır.

Soruşturma sonucunda kötü yönetime rastlanılması durumunda, ombudsman ilk olarak kötü yönetimin ortadan kaldırılması ve şikâyet sahibinin taleplerinin karşılanması için ilgili kurum ile görüşerek barışçıl çözümler (*friendly solutions*) arar (md. 6). Üzerinde uzlaşılan çözüm başarılı ise dava, gerekçeli karar açıklanarak kapatılır. Ombudsman, uygun bir çözüm bulamazsa eleştirel bir açıklamayı (*critical remark*) içeren gerekçeli kararını yayınlamak ya da tavsiyelerini içeren bir raporu açıklayarak davayı kapatır (md. 7).

Avrupa Ombudsman'ının soruşturmaların uzun sürmesi gibi bazı sorunlara rağmen Birlik vatandaşlarının şikâyetlerini dikkate alarak kötü yönetim uygulamalarını soruşturan etkili bir kuruluş olduğu söylenebilir. Buradan yola çıkıldığında kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması için Anayasal değişiklikleri gerçekleştiren Türkiye için de bazı öneriler geliştirmek mümkündür. Türkiye'de ombudsmanın etkili bir şekilde çalışması için, bağımsızlık, tarafsızlık, bilgi ve belgelere erişim hakkı, şeffaflık gibi ilkelerin düzenlenmesi gerekmektedir. Başvuru usullerinin kolaylaştırılması ve soruşturma süreçlerinin kısaltılmasına ilişkin önlemlerin alınması da önemlidir. Ombudsmanın, ilgili kurumları etkileyecek nitelikteki kararlarının çeşitlendirilmesi (uzlaştırıcı

kararlar, tavsiye kararları gibi) sağlanmalıdır. Diğer bir ifadeyle, bireylerin kamu yönetimi karşısında haklarını koruyacak bir kurumun elinde farklı türde ve sayıda yaptırım araçlarına sahip olması gerekmektedir. Ombudsmenin vatandaşlar ve kamu kurum ve kuruluşları arasında saygınlığının sağlanması, parlamentoya yönelik etkili bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamuoyunda ombudsman kurumuna ilişkin bir farkındalık oluşturulması, raporlarına vatandaşlar ve kamu yönetiminin ilgi göstermesi, ombudsmenin seminer, toplantı vb. faaliyetlerle gerçekleştirdiği eğitsel rolünün genişletilmesi gibi konular da önem taşımaktadır. Son olarak, dikkat edilmesi gereken bir nokta da ombudsmenin kamu yönetimindeki tüm sorunları çözebilecek bir kurum imajı çizilerek oluşturulması durumunda, uzun vadede başarısını olumsuz etkileyebileceğidir (Köseoğlu, 2010: 59).

Ulusal yönetim sistemlerinde kurumsallaşmasına paralel olarak ombudsman kurumunun AB düzeyinde yönetsel sürece dahil edilmesi Maastricht Antlaşmasıyla olmuştur. AB bütünleşme süreci demokrasi, hukukun üstünlüğü, temel hak ve özgürlüklerin güvenceye alınması ve bireylerin yönetsel organlar karşısında korunması, vatandaşlar ile birlik kurum ve organlar arasında güven ikliminin sağlanması parametreleri üzerinden sürdürülmektedir.

Kaydedilen şikâyet sayısı, 2008 yılında 3.406'-dan 2009 yılında 3.098'e düşmüştür. Yürürlüğe giren şikâyet sayısı ise 2008 yılında 3.346 iken, 2009 yılında azalarak 3.119'a gerilemiştir. Dosya yükündeki azalmanın nedeni internet sitesinin daha etkin kullanımı sonucu başvuruların doğru yere yapılması oranlarındaki yükselmedir. Son iki yıldaki verilere ulaşılamamakla birlikte, ombudsmana gelen toplam şikâyetlerin büyük çoğunluğu, gerçek kişilerden gelen şikâyetlerden oluşmaktadır. Şikâyetlerin ombudsmana ulaştırılmasının en etkili yolları, elektronik posta ya da Avrupa Ombudsmanı internet sitesinde yer alan şikâyet formunun doldurulmasıdır. 2008 yılında kaydedilen şikâyetlerin %60'ı, 2009 yılında ise %72'si bu iki yoldan biri kullanılarak gönderilmiştir. Elektronik posta ile yapılan başvurular, sadece bilgi alma amacını da içerebilmektedir.

Avrupa Ombudsmanı elektronik posta hesabından cevaplanan postaların sayısı 2008 yılına kadar hızla artmıştır (2006'da 3.500, 2007'de 4.100, 2008'de 4.300). 2009 yılında ise e-posta hesabından 1.850 bilgi talebine cevap verilmiştir. Önceki yıllara kıyasla, 2009 yılında e-posta iletişimindeki azalmanın arkasında, ombudsmenin yeni ve daha kullanıcı dostu olan internet sitesine interaktif bir rehber eklenmesi bulunmaktadır. İnternet sitesine giren bireyler, öncelikle bu rehberi okuyarak ombudsmana başvurmadan önce gerekli bilgiye ulaşabilmektedir (Köseoğlu, 2010: 59).

### **Ombudsmanlık Kurumuna Eleştiriler**

Türkiye'de 1970'li yıllardan itibaren bir çok yazar, çalışmalarında dünyadaki uygulamalardan da örnekler vererek Türkiye'de uygulaması halinde ombudsmanlık kurumunun yarar getireceğini savunmuştur. Ancak bununla birlikte ombudsmanlık kurumu bazı özellikleri ile Türkiye'nin idari yapısı nedeniyle birçok eleştiriler de almıştır. Çok çeşitli gerekçelerle kuruma Türkiye'de gerek olmadığını ve böyle bir kurum kurulsa dahi başarılı olamayacağını ileri sürenlerin sayısı azımsanmayacak kadar çoktur. Ombudsmanlık kurumuna yöneltilen eleştiriler şunlardır:

1. Türkiye'de yeteri kadar denetim birimi ve kurum vardır. Yeni bir denetim kurumu oluşturmanın yerine mevcut denetim birim ve kurumlarının iyileştirilmesi daha doğrudur.
2. Türkiye gibi idari yargının bulunduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç yoktur. Danıştay en iyi ombudsmandır. Bu düşünceye göre birey hak ve özgürlüklerinin, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı korunmasında Danıştay ombudsmenin görevini fazlasıyla yapmakta ve bu nedenle ombudsmana gerek yoktur.
3. Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması ile şikâyetlerin sonuca bağlanması zaman alacaktır ve bu durum hak düşürme riskini de beraberinde getirecektir.
4. İdarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesini Kamu Denetçiliği Kurumuna bırakılması bu yetkilerin kötüye kullanılmayacağı garanti edemez.

5. Türkiye’de köklü ve güçlü bir merkezi yönetim yapısı olduğundan ombudsmanlık uygulaması zor olacaktır.

6. Türkiye kalabalık bir nüfusa sahip olduğundan ombudsmanlık kurumu kurulsa bile Türkiye’de başarılı olamayacağını savunanlar da vardır. Onlara göre ombudsmana çok fazla başvuru olacak, başvuruları sonuçlandırmak isteyen ombudsman da detaylı araştırma yapma fırsatına sahip olmadığından almış oldukları kararlar tatmin edici olmayacaktır.

7. Türk idare yapısı ombudsmanın kararlarına uymayacaktır. Ombudsman kurumu kurulup faaliyete geçtikten sonra, denetim sonunda aldığı kararların bağlayıcı özelliği olmadığından dolayı Türkiye’deki mevcut kamu kurumları, ombudsmanın kendi aleyhlerine aldığı kararlara uymayacaktır.

8. Ombudsmanlık kurumunun “güçler ayrılığı ilkesini” ihmal edebileceği iddia edilmektedir. Anayasa Mahkemesi Kamu Denetçiliği Kanununun iptal gerekçesinde; TBMM’ne bağlı ve “idare”nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurumun kurulması güçler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmadığından Anayasal sisteme aykırı düşmektedir” şeklinde karar belirtilmektedir.

9. Ombudsmanlık kurumu “ idarenin bütünlüğü ilkesine” aykırıdır. Kurumun bu ilkeye aykırı olduğunu düşünen yasal gerekçelerden bir tanesi Anayasa Mahkemesi kararıdır.

## **SONUÇ**

Günümüzde yönetim anlayışına hakim olan geleneksel değerlerin dünya çapında hızlı ve önemli ölçüde değişime uğraması, yeni ve çağdaş yönetim teknikleri, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve teknolojik yenilikler, insani değerler ve demokratikleşme gibi değişimler, yurttaşın merkezi ve yerel yönetimlere bakış açılarını, kamu hizmetlerine ilişkin beklentilerini büyük ölçüde değiştirmiştir.

Vatandaşın devletten gittikçe artan ve çeşitlenen modern ve kaliteli hizmet talepleri ve beklentileri, kamu yönetiminin bu beklentileri karşılayabilecek düzenleme yapmalarını ve bu beklentiye cevap verebilecek yeterlilikte ve donanımda bir yapı kurmalarını gerekli ve zorunlu hale getirmiştir. Kamu yönetiminin bu yeterliliğe sahip olmasında, etkin ve verimli işleyişini sağlama çabalarının başında etik düşünme, etik davranma ve etik uygulamanın yaygınlaştırılması ve kurum politikası olarak benimsenmesi gelmektedir. Sorunun çözümü için, Kamu Yönetimi, hizmet edilen kitlenin, vatandaşların etkisini hissetmeli ve onların isteklerini önemsemelidir. Bunun için bilinçli, aktif ve katılımcı vatandaşların varlığı sistem açısından büyük önem taşımaktadır.

Günümüze kadar yapılmış bilimsel çalışmalar ve yasal düzenlemelerin, konu ile ilgili tartışmaları bitirecek ve etik dışı uygulamaları sona erdirecek radikal çözümler üretmede yeterli olduğunu söylemek pek mümkün görünmemektedir. Kamu görevlilerinin düşünce ve davranışlarında bir zihniyet değişiminin yaşanması gerekir. Bu süreçte, eğitim sistemi, yönetim tarzı ve felsefesi, sosyal yapı, çalışanların tutumları, tahminleri ve beklentileri de değişimden etkilenecektir. Kamu yönetiminde kökleşmiş ve alışkanlık haline gelmiş ilkeler, değerler, temel görüşler değişime uğrayacaktır. Belli bir örgüt kültürünün yaratılması, sadece yeni sloganlar bulmak ya da yeni bir lidere sahip olmak değil, yeni bir yaşam tarzı yaratmak demektir.

Kamu Yönetiminde ahlaklı ve dürüst davranışları egemen kılabilmek, her tür kişisel ve toplumsal ilişkilerde olduğu gibi temelde insana, onun haklarına, kutsallığına, onuruna ve tüm ana değerlerine yönelmekle ve bunları sürekli olarak geliştirmekle mümkündür. Bu düzenlemeler, görevlilerin niteliklerini ve görevlerini yerine getirme koşullarını geliştirmeyi, kamu hizmetlerinin demokratiklik ve etkinlik ilkelerine göre yürütülmesini ve halkın kamu yönetimine karşı duyduğu güven ve bağlılığı arttırmayı amaçlamaktadır. Ayrıca yönetimde dürüstlük, açıklık, kamu malını korumak gibi ilkelerle birlikte, adalete ve eşitliğe bağlı değerlerin yaratılması ve uygulanması da amaçlanmıştır. Bu düzenlemeler sonucunda elde edilecek başarı, Kamu Yönetiminde ahlak düzeyinin yükselmesine büyük katkılar sağlayacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de yapılanmasıyla, bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak bireyi devlete karşı koruyacak, kötü yönetim sonucu bireyin karşılaştığı adaletsizliklerin düzeltilmesi için hizmet vererek yönetimin verdiği hizmetlerin eksikliklerinin bulunup giderilmesine katkıda bulunacak, hükümeti uluslararası kuruluşlardan önce eleştirecek veya uyaracak ve hükümetin gerekli adımları atmasını sağlayacak bir kurum olacaktır. Türkiye’de insan hakları ihlali nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne yapılan şikâyet başvuruları azalacaktır. Bu durum ülkemizin insan hakları karnesine olumlu yansıtacak ve insan hakları konusundaki eleştirilerin azalmasını sağlayacak ve AB’ye katılım müzakerelerinde Türkiye’nin elini güçlendirecektir.

Sonuç olarak, ülkemizde tarafsızlığı ve bağımsızlığı güvence altına alınması koşuluyla yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, hem idarenin kötü ve mağduriyet doğuran işlem ve eylemleri karşısında bireylerin haklarını korumaya yönelecek, yargının ve diğer denetim mekanizmalarının yükünü önemli ölçüde azaltacak hem de Türkiye’de iyi ve demokratik yönetimin kurulması, katılımcı demokrasi idealinin gerçekleşmesine katkı sağlayacak ve bireyin temel haklarının garanti edilmesinde vazgeçilmez bir kurum olacaktır.

Dünya üzerinde 120’ yi aşkın ülke tarafından benimsenen ombudsmanlık kurumu her alanda ülkelerin kendi demokrasi anlayışı, gelişmişlik seviyesi, tarihi, kültürel, siyasi, coğrafi ve hukuki farkındalıkları ile çeşitli değişikliklere uğramış farklı şekillerde uygulanmaya devam edilmektedir.

Diğer ülke Ombudsmanlık örneklerinde de olduğu gibi Kurumda tavsiye niteliğinde kararlar almakta olup, kamu idarelerinin bu tavsiye kararlarını uygulanabilir görmediği takdirde gerekçelerini bildirme kaydıyla yerine getirme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle yaptırım gücü bulunmayan kararlar veren bir Kurum algısının yanlışlığı tüm kamuoyuna aktarılmalı ve idare-birey ilişkilerinde ve idaredeki yanlışlıklar ve eksikliklerin giderilmesinde Kurumun hukuk devletinin bir parçası olarak önemli yer teşkil ettiği gösterilmelidir. Bu durumun gerçekleştirilmesinde kararların TBMM tarafından takip edilmesi ve Kuruma kamuoyu nezdinde destek verilmesi ile tanınırlığın artırılması büyük önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

Altuğ Yılmaz, (2002) *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul, s.31.

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

Avşar, B. Zakir (1999) Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Hak İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara, s.41

Erhürman, T. (1998), “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 87-102

Gosalbo BONO, Ricardo (1992), “Maastricht et les Citoyens:Le Médiateur Européen” *Revue Française d’Administration Publique*, no:64,oct-déc.,ss.639-649.

Gregory, Roy (2000), “The European Ombudsman”, *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Edt. Roy Gregory ve Philip James Giddings, IOS Press, Amsterdam, s. 155-174.

Hansen, Hans Gammeltoft “Ombudsman Kavramı”, Turgay Ergun (çev.), *Amme İdaresi Dergisi*, C. 29, S. 3, Ankara 1996, s.195.

Harden, Ian (2001), *When Euroepans Complain: The Work of the Euroepan Ombudsman*, The Cambridge Yearbook of Euroepan Legal Studies, Edt. Alan Dashwood ve diğerleri, Cilt 3, s. 199-237.

Holm, Niels Eilschou, “The Ombudsman-A Gift From Scandavia To The World”, DJOF Publishing, Amsterdam 1995, s.13.

Holn, N.E. (1995) *The Ombudsman A Gift From Scandinavia to the Word*, The Danish Ombudsman, Dolof Publishing, Copenhagen, Denmark

<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> , 10.08.2014. Le Médiateur Européen, Rapport Annuel 2008,

Kestane, Doğan (2006) Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Maliye Dergisi, Sayı: 151

Köseoğlu, Özer (2010) Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi Ve Kurumsal Etkinliği, Sayıştay Dergisi, Sayı: 79

McNaughton, Neil (2003), Understanding British and European Political Issues, Manchester University Press, Manchester

Oytan, Muammer (1977) "Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Prof. Dr. Osman Fazıl Berki'ye Armağan*, AÜHF Yayınları, Ankara s. 195- 196.

Özden, Kemal (2010), Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara.

Sezen, Sariye (2001), "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001, s.71-96

Temizel, Zekeriya (1997) "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman", *Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan (Sayı:14)*, s. 764-778.

Yılmaz, A. Kılavuz, R İzci, F (2003) "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 1, s. 54-56

[http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/faaliyet\\_rap.pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/faaliyet_rap.pdf), 20.11. 2014

